

**Privates tiltaksplikt ved akutt oljeforurensning fra skip
-i henhold til forurensningsloven og
skipssikkerhetsloven**

Kandidatnummer: 557
Leveringsfrist: 26.11.2007

Til sammen 17 815 ord

20.11.2007

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
1.1	Tema for oppgaven.....	1
1.2	Noen avgrensinger	2
1.3	Veien videre.....	4
1.4	Nøkkelbegreper.....	5
1.4.1	Private.....	5
1.4.2	Tiltaksplikt.....	6
1.4.3	Akutt oljeforurensning.....	6
1.4.4	Skip.....	7
<u>2</u>	<u>RETTLIG BAKTEPPE.....</u>	<u>9</u>
2.1	Formålsbestemmelsene	9
2.1.1	Forurensningslovens formål	10
2.1.2	Skipssikkerhetslovens formål	11
2.2	Lovenes saklige virkeområde	12
2.2.1	Forurensningslovens saklige virkeområde.....	12
2.2.2	Skipssikkerhetslovens saklige virkeområde	13
2.3	Lovenes personelle virkeområde.....	14
2.3.1	Forurensningslovens personelle virkeområde.....	14
2.3.2	Skipssikkerhetslovens personelle virkeområde	16
2.3.2.1	Skipssikkerhetslovens aktører	16
2.3.2.2	Ulike pliktnivå.....	19
2.4	Oppsummering og konklusjon	21

<u>3</u>	<u>FORBUD MOT FORURENSNING.....</u>	<u>23</u>
3.1	Forbudet mot forurensning i forurensningsloven	23
3.2	Forbudet mot forurensning i skipssikkerhetsloven	25
3.2.1	Skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra a - nødrettsunntaket.....	26
3.3	Oppsummering og konklusjon	28
<u>4</u>	<u>PRIVATES AKTIVITETSPLIKT</u>	<u>29</u>
4.1	Tiltaksplikt etter forurensningsloven § 7	30
4.1.1	Når utløses plikten?	31
4.1.2	Hva skal gjøres?.....	33
4.1.3	Rimelighetsbegrensning	35
4.1.4	Oppsummering	38
4.2	Generell tiltaksplikt i skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a.....	39
4.2.1	Rimelighetsbegrensningen i skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a.....	39
4.2.2	Oppsummering	41
4.3	Generell tiltaksplikt etter skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b.....	41
4.3.1	Når utløses plikten?	41
4.3.2	Rimelighetsbegrensningen i skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b.....	42
4.3.3	Oppsummering	44
4.4	Samlende om privates aktivitetsplikt.....	44
4.5	Oppsummering og konklusjon	46
<u>5</u>	<u>PLIKTER PÅLAGT VED ENKELTVEDTAK.....</u>	<u>47</u>
5.1	Pålegg om tiltak etter forurensningsloven § 7 (4)	48
5.1.1	Forurensningsmyndighet ved akutt oljeforurensning.	48
5.1.2	Øvre grense for forurensningsmyndighetenes myndighet.	49

5.2	Pålegg om tiltak etter skipssikkerhetsloven § 49	54
5.2.1	Tilsynsmyndighet	54
5.2.2	Pålegg om nødvendige tiltak.....	55
5.3	Oppsummering og konklusjon	56
6	<u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</u>	<u>57</u>
	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>59</u>

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven.

I denne oppgaven skal jeg gi en oversikt over privates tiltaksplikt ved akutt oljeforurensning fra skip. Oppgaven skal redegjøre for *hvilke* krav som stilles til private aktører for å hindre eller motvirke akutt oljeforurensning fra skip, og *hvor omfattende* disse kravene er.

I norsk rett har vi et godt utviklet regelverk som stiller krav til miljøsikkerhet til havs. Reglene setter en standard for hvilken tilstand skipene skal være i for å få seile i norske farvann, og stiller krav til alt fra skipenes konstruksjon til beredskapsplaner. Også det økonomiske oppgjøret etter en eventuell oljeforurensning er blitt gjenstand for omfattende lovgivning. I denne fremstillingen vil jeg imidlertid rette fokus mot en del av tiltaksplikten som jeg mener er blitt viet for liten oppmerksomhet av lovgiver og juridiske forfattere. Lovverket rundt hva de private aktørene skal gjøre fra det øyeblikk det oppstår fare for akutt oljeforurensning og frem til eventuelle oljevernaksjoner kan avsluttes, er etter min mening dårlig utbygget. Dette til tross for at det er et grunnprinsipp i norsk forurensningslovgivning at den som setter i verk en virksomhet som kan føre til akutt oljeforurensning har en plikt til å sette inn tiltak for å avverge eller begrense forurensningen.

Når det først har oppstått akutt oljeforurensning er det viktig å handle raskt for å kunne holde forurensningen på et minimum. Slik jeg ser det er det derfor viktig at private aktørers plikter er klart formulert og enkle å forholde seg til. Usikkerhet om tiltakspliktens innhold og omfang vil kunne lede til at verdifull tid går tapt i en situasjon hvor hvert minutt teller.

I den videre fremstillingen vil jeg derfor å gi en oversikt over hva norsk lov sier om privates tiltaksplikt i en situasjon hvor det enten er fare for akutt oljeforurensning eller hvor

akutt forurensning alt har skjedd. Gjennom fremstillingen av lovverket skal jeg forsøke å si noe om innholdet i og omfang av privates tiltaksplikt i det aktuelle tidsrommet.

Fremstillingen videre vil vise at mens norsk lov har et klart forbud mot forurensning til havs, er regelverket rundt hva de private skal gjøre for å unngå og å begrense forurensningen lite utviklet. Innholdet av privates aktivitetsplikt er formulert som mål som man skal oppnå gjennom tiltak, snarere enn konkrete plikter til å sette inn bestemte tiltak. Hvor langt de private aktørene må gå for å oppnå disse målene vil bero på et skjønn. For skjønnet er lovverket dårlig utviklet, og det gir ikke annet enn noen vage hint om hva man kan legge vekt på ved vurderingen. I realiteten er det forvaltningens skjønn som blir avgjørende for omfanget av privates aktivitetsplikt da forurensningsmyndighetene har brede fullpakter til å pålegge de private plikter ved akutt forurensning.

1.2 Noen avgrensinger

Når oppgaven skal dreie seg om privates tiltaksplikt fra det øyeblikk det har oppstått fare for akutt forurensning og frem til en eventuell oljevernaksjon kan avsluttes, innebærer dette at jeg ikke vil behandle plikter som de private må ha oppfylt før forurensningssituasjonen oppsto. Jeg vil heller ikke behandle reglene for hvem som til syvende og sist skal dekke kostnadene forurensningen medført. Dette er som nevnt temaer som er nøye regulert i norsk lovgivning og som det er skrevet mye om. Jeg er som sagt mer interessert i å rette fokus mot den delen av tiltaksplikten som jeg mener er blitt viet for lite oppmerksomhet.

Videre skal jeg ikke behandle følgene av at de private aktørene ikke oppfyller tiltakspliktene. Disse reglene vil være veldig forskjellige fra pliktreglene fordi de er av erstatningsrettslig og strafferettslig art. De hører derfor mest naturlig inn under en annen problemstilling enn den som drøftes her.

Avgrensningen til å behandle plikten mens den akutte forurensningen ”pågår”, innebærer også at jeg vil begrense meg til pliktene som følger av forurensningsloven og skipssikkerhetsloven.¹ Det er min oppfatning at det er her vi finner de viktigste reglene om

¹ Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6, og Lov om skipssikkerhet av 16. februar 2007 nr. 9

privates tiltaksplikt under en nødssituasjon. Forurensningsloven er klart den viktigste loven for akutt forurensning, ved at den i dag er den primære loven mot så å si all forurensning, og fordi den har et eget kapittel rettet direkte mot akutt forurensning (kapittel 6). Det er i forurensningsloven vi finner reglene for det tiltaksregime som sier at de private er det primære pliktsubjektet ved akutt forurensning. Jeg mener også at skipssikkerhetsloven har stor betydning i en akutt forurensningssituasjon til havs. Dette mener jeg til tross for at de fleste av skipssikkerhetslovens regler for miljø sikkerhet er myntet på tiden forutfor forurensningen. Skipssikkerhetslovens virkeområde vil bli utdypet i avsnitt 2.2.2.

Også annen formell lov og forskrifter kan inneholde enkelte tiltaksplikter som kan komme til anvendelse i nødssituasjonen, men jeg mener det fører for langt å gå inn på disse i en oversiktsoppgave som denne. Mitt mål er å gi en oversikt over hovedreglene for privates tiltaksplikt ved akutt oljeforurensning fra skip, og hovedreglene finner man, etter min oppfatning, i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven.

Jeg vil heller ikke gå inn på de spesielle tiltaksreglene som finnes i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven. Dette er hovedsakelig regler som pålegger de private aktørene konkrete plikter i situasjonen før det oppstår fare for forurensning, slik som pliktene til å ha en beredskapsplan. Et unntak er plikten til å varsle ved fare for akutt forurensning. Denne plikten er nøye regulert i både forurensningsloven og skipssikkerhetsloven, men da den bare utgjør et lite element under den mer omfattende tiltaksplikten, og fordi den ikke reiser noen store spørsmål, vil jeg ikke komme nærmere inn på denne.

Spørsmålet om lovenes geografiske virkeområde er en viktig del av en oversiktsoppgave da den sier noe om lovenes anvendelsesområde. Både forurensningsloven og skipssikkerhetsloven har bestemmelser om deres geografiske virkeområde. For å gi en fullgod oversikt over problemstillingen holder det imidlertid ikke å se på norsk lov. Begge lovene gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, og for å gi en korrekt fremstilling lovenes geografiske virkeområde må folkerettslige regler om jurisdiksjon undersøkes. En drøftelse av folkerettslige jurisdiksjonsregler vil imidlertid

føre for langt i en fremstilling av dette begrensede omfanget og jeg lar hele problemstillingen rundt lovenes geografisk virkeområde ligge.

1.3 Veien videre

En klarere avgrensning vil oppgaven også få når jeg umiddelbart nedenfor, i avsnitt 1.3, redegjør for hva jeg legger i problemstillingens nøkkelbegreper. For øvrig er fremstillingen delt inn i seks deler.

I del 2 vil jeg sette den øvrige fremstillingen inn i en større kontekst ved at jeg redegjør for lovene som benyttes, og hvem de aktuelle tiltakspliktene hviler på.

Delene 3, 4, og 5 tar for seg hver sin side av innholdet og omfanget av tiltaksplikten, og utgjør dermed oppgavens kjerne. Del 3 omhandler forbudet mot forurensning, eller annerledes formulert, hva de private aktørene plikter å unngå av forurensning. I del 4 rettes fokuset mot hva man kan utlede av lovene om privates plikt til å sette i verk tiltak for å hindre eller motvirke akutt oljeforurensning. Omfanget av pliktene utdypes i del 5, hvor temaet er hvor langt forvaltningen kan gå i å ilegge de private aktørene pålegg om tiltak. Dette er relevant for privates tiltaksplikt fordi de private har en plikt til å rette seg etter pålegg, og fordi det i realiteten er myndighetenes skjønn som er avgjørende for tiltakspliktens omfang.

I del 6 skal jeg komme med en konklusjon på spørsmålet om innholdet og omfanget av privates tiltaksplikt. Fordi den grunnleggende problemstillingen i oppgaven er å gi en oversikt over hva loven sier om temaet privates tiltaksplikt, vil konklusjonen måtte bli en oppsummering og vurdering av det jeg har redegjort for. Dette vil også være tilfelle for delkonklusjonene som jeg kommer til underveis i oppgaven. Jeg vil derfor gjennomgående benytte overskriften ”oppsummering og konklusjon” på disse. Drøftelsene i del 4 er så omfangsrike at jeg har funnet det best i oppsummere etter hver lovbestemmelse. Disse avsnittene har jeg bare valgt å kalle ”oppsummering”.

Et annet trekk ved disponeringen av oppgaven er at jeg hele veien vil behandle forurensningslovens regler før skipssikkerhetslovens. Dette gjør jeg fordi jeg mener at det er forurensningsloven som er den primære loven ved akutt forurensning.

1.4 Nøkkelbegreper

Slik problemstillingen er formulert ovenfor er det fire begreper som er særlig sentrale ved avgrensningen av hva som skal drøftes. Begrepene ”private”, ”tiltaksplikt”, ”akutt oljeforurensning” og ”skip” trekker de viktigste grensene for oppgaven. Grensene blir imidlertid vage uten en nærmere forklaring av hvilken betydning jeg tillegger begrepene. Jeg vil derfor her presentere begrepenes innhold og deres betydning for oppgavens avgrensning.

1.4.1 Private

Et begrep som allerede er hyppig benyttet ovenfor er begrepet ”private aktører” eller ”de private”. Dette begrepet er gitt en sentral plass i oppgavens problemstilling for å avgrense mot offentlige myndigheters tiltaksplikt.

Det er, som nevnt et grunnleggende trekk ved norsk forurensningslovgivning at den som driver en virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge for å ha beredskap til å motvirke faren for forurensning.² Som regel vil han dessuten ha en plikt til å sette inn tiltak for å avverge eller begrense forurensningen, noe som også er tilfelle for oljeforurensning til havs. I forurensningsloven er de private aktørene gjort til det primære pliktsubjektet, og det offentlige ved kommune og stat har bare plikt til å gripe inn dersom det viser seg at de private ikke kan oppfylle sine plikter, jf. forurensningsloven kapittel 6.

I forurensningsloven benyttes imidlertid benevnelsen ”den ansvarlige for forurensningen” og ikke ”private aktører”. Hvem som er forurensningslovens ”ansvarlige” kommer jeg tilbake i avsnitt 2.3. Her vil jeg nøye meg med å si at jeg med ”de private”, mener aktørene på skipets side, herunder rederi, skipsfører og øvrige avsatte ombord. Jeg mener ikke private i betydningen vanlige borgere eller skadelidte.

² Grunnregelen kan sies å være et utslag av det internasjonale miljørettsprinsippet Forurenseren skal betale (FSB)

1.4.2 Tiltaksplikt

Problemstillingens mest avgjørende begrep må kunne sies å være ”tiltaksplikt”, men også dette begrepet er vagt og kan omfatte en rekke rettslige realiteter. I normal språkbruk er ”plikt” ensbetydende med at det forligger en norm som påbyr eller forbyr noe.³

”Tiltaksplikt” blir da et begrep for at det forligger et påbud om å sette i verk tiltak eller at det er forbudt å ikke gjøre det. Der jeg snakker om en mer begrenset del av tiltakspliktene, pliktene de private aktørene har til å av eget initiativ sette inn tiltak for å hindre eller begrense forurensning, vil jeg snakke om privates aktivitetsplikt.

Jeg kommer også kort inn på plikt som en følge av andres rett. Dette temaet vil bli drøftet i del 5 hvor temaet er hva statlige myndigheter kan pålegge de private, og som de private aktørene dermed er pliktige å rette seg etter.

Heller ikke vil jeg behandle alle mulig plikter som hviler på de private i en situasjon med akutt oljeforurensning. De private kan ha plikter av ulik art og ovenfor en rekke ulike instanser i en nødssituasjon. I den videre fremstillingen vil jeg konsentrere meg om plikten til å sette inn tiltak for å hindre, motvirke eller avbøte forurensningen. Eksempler på slike typiske tiltak er reparasjon av skip, nødlossing, bruk av lenser, oppsamlere og dispenseringsmidler. Videre vil jeg kun drøfte plikter som følger av lov eller enkeltvedtak.

1.4.3 Akutt oljeforurensning

Ved at det bare er pliktene ved akutt oljeforurensning som skal behandles, trekkes det en grense mot regulær oljeforurensning fra skip. Dette vil være mindre utslipp av olje som normalt følger med vanlig skipsfart.

Forurensning defineres i forurensningsloven som en kombinasjon av handling og virkninger, og omfatter alt fra tradisjonell forurensning som ”tilførsel” av stoffer i luft, vann eller i grunnen, til støy, stråling og påvirkning av temperatur.⁴ Hva angår oljesøl må det være klart at dette er å regne som forurensning etter fl § 6 første ledd første punkt,

³ Eckhoff/Sundby s. 68

⁴ Bugge s. 213

”tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, og som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet”.

Begrepet ”akutt forurensning” har jeg hentet fra forurensningsloven kapittel 6, hvor det i § 38 defineres som ”forurensning av betydning som inntreffer plutselig”. For oljeforurensning til havs vil dette gjerne innebære større oljeutslipp som følge av at skipet på en eller annen måte er blitt forulykket.

Ettersom skipssikkerhetsloven mangler en egen definisjon av forurensning vil jeg bruke forurensningslovens forurensningsbegrep også ved bruk av skipssikkerhetslovens regler.⁵

1.4.4 Skip

Oppgavens problemstilling blir ytterligere begrenset ved at den akutte forurensningen må skrive seg fra skip. Akutt oljeforurensning kan inntreffe både på land og til havs, men ved avgrensningen blir det klart at fokuset vil ligge på forurensning til havs. Videre trekkes det en grense mot store akutte oljeforurensninger som skriver seg fra andre forurensningskilder enn skip, som oljeutslipp som en følge av såkalte ”*blowouts*” i offshoreindustrien.⁶

Verken forurensningsloven eller skipssikkerhetsloven har noen definisjon av ”skip”, men i skipssikkerhetslovens forarbeider er det forutsatt at det tradisjonelle skipsbegrepet fra sjøretten skal legges til grunn.⁷ Man må derfor ta utgangspunkt i at skip er en flytende innretning med flyteevne, beregnet på å være i stand til å bevege seg på eller gjennom vannet.⁸

Hvor stor innretningen må være for å bli regnet som skip har tradisjonelt blitt løst ut fra en konkret tolkning av de aktuelle bestemmelsene hvor begrepet benyttes. Rt. 1973 s. 433 (Passbåtdommen) og Rt. 1995 s. 1734 (Elvebåtdommen) illustrer tolkningen av ”skip”

⁵ Se avsnitt 2.2.2.

⁶ ”Blowout” brukes om ukontrollert utblåsning av olje fra borehull. Se ”ord og uttrykk i shipping og offshore” s. 19

⁷ NOU 2005:14 s. 103

⁸ l.c.

i forhold til beruselse i tjenesten etter straffeloven § 422. Ved bruk av formålsbetraktninger kom Høyesterett til at en 17 fots passbåt var å regne som skip, men ikke en tilsvarende stor elvebåt. Avgjørende i disse tilfellene var båtenes maksimale hastighet. Tolkningene gjaldt en bestemmelse i straffeloven og kan ikke anvendes direkte på skipssikkerhetsloven. Dommene illustrer imidlertid at grensene for hva som kan regnes som skip må underlegges en konkret tolkning.

Skipssikkerhetsloven har ingen øvre eller nedre grense for skips størrelse, men § 6 annet punktum unntar skip under 24 meter dersom de ikke brukes i næringsvirksomhet.

Det tradisjonelle skipsbegrepet som redegjort for ovenfor vil bli lagt til grunn for hele oppgaven, og ikke bare i forhold til skipssikkerhetslovens bestemmelser.

2 Rettslig bakteppe

Før jeg kan si noe om privates tiltaksplicht er det en del bakgrunnsjuss som må på plass. Dette gjelder først og fremst hvilke deler av de to lovene som kommer til anvendelse, og hvordan lovene forholder seg i forhold til hverandre. Det vil også være behov for å belyse hvem lovene gjelder for. Disse problemstillingene er ikke egentlig en del av oppgavens problemstilling, men er en viktig del av en oversikt. En fremstilling som drøfter de ulike pliktreglene vil ikke kunne utgjøre noen egentlig oversikt uten at fremstillingen plasseres inn i en større kontekst.

I del 2 vil jeg derfor presentere forurensningslovens og skipssikkerhetslovens formål i relasjon til akutt oljeforurensning (avsnitt 2.1), før jeg går over til å drøfte lovenes saklige (avsnitt 2.2.) og personelle virkeområde (avsnitt 2.3). For å smale trådene, avsluttes del 2 med en kort oppsummering (avsnitt 2.4).

2.1 Formålsbestemmelsene

Gjennom hele oppgaven vil det bli benyttet alminnelig juridisk metode, som jeg mener det ikke burde være nødvendig å presentere nærmere. Et gjennomgående trekk jeg kan kommentere er imidlertid at rettskildebildet for mange av bestemmelsene er sparsomt. Særlig er det lite rettspraksis på området. Der jeg mener det er nødvendig å si noe mer om metodiske spørsmål, vil spørsmålene bli behandlet i den sammenhengen hvor de oppstår. Et unntak er tolkning ut fra formålsbestemmelser.

Bruken av formålsbestemmelser ved lovtolkning er for så vidt et vanlig innslag i vanlig juridisk metode, men jeg mener en nærmere presentasjon er på sin plass, da det i det i den videre fremstilling ofte vil bli vist til formålsbestemmelsene i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven, og jeg ønsker å unngå en dobbeltbehandling av dem. Jeg mener også at formålene er en viktig del av konteksten rundt tiltaksplichten, da de vil kunne si noe om hvorfor vi har regler om tiltaksplicht.

Formålsbestemmelsenes verdi ligger i at de er et direktiv for tolkningen av de plikt- og kompetansereglene som lovene ellers inneholder, og at de i mange tilfeller vil ha funksjon som en grense for forvaltningens skjønnsutøvelse.⁹

2.1.1 Forurensningslovens formål

I forurensningsloven er lovens formål uttrykt i lovens § 1. Formålet er etter ordlyden ”å verne det ytre miljø” mot forurensning, og å redusere eksisterende forurensning”.¹⁰

Ettersom man aldri kan vente å oppnå et helt forurensningsfritt samfunn, er formålet formulert som et krav om å ”verne” mot forurensning. Et krav om å ”hindre” ble ansett for å være for absolutt da loven ble gitt, mens uttrykk som ”å redusere” ble regnet som en for beskjeden målsetning alene.¹¹

I annet ledd blir formålet utdypet og det forklares hvorfor det er viktig å unngå forurensning.¹² Loven har til hensikt å sikre en ”forsvarlig miljøkvalitet”. I dette ligger det etter forarbeidene et krav om at forurensning ikke skal føre til ”helseskade” eller ”gå ut over trivselen”. Store oljeutslipp til havs vil for eksempel gå ut over trivselen til de som er bosatt langs kysten ved at nærmiljøet blir ødelagt rent estetisk når oljen kommer i kontakt med strendene. Det kan også gå ut over trivselen når mulighetene til bading og fiske blir ødelagt.¹³ En forsvarlig miljøkvalitet innebærer også at forurensning ikke skal skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Akutte oljeutslipp i havet som tilgriser strender og strandnære områder med grunt vann kan for eksempel ramme enkelte fiskearter særlig hardt ved at gyteområdene deres blir ødelagt.¹⁴

⁹ Backer s. 37

¹⁰ Loven har også til formål å redusere mengden avfall, og å fremme en bedre behandling av avfall.

¹¹ Ot. prp. (1979-1980) nr. 11 s. 87

¹² Tyrén s. 16

¹³ l.c.

¹⁴ http://planverk.nofo.no/beredskapsfisk/Faktaark/faktaark_fisk1.htm [lest. 30.10.07]

2.1.2 Skipssikkerhetslovens formål

Mens forurensningsloven kun skal verne om det ytre miljø, skal skipssikkerhetsloven verne om liv, helse, miljø og materielle verdier jf. lovens § 1. Dette skal skipssikkerhetsloven gjøre ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder ”hindre forurensning”. Formålet om å verne om miljøet er med andre ord bare et av flere formål med skipssikkerhetsloven, noe som må gjenspeiles ved bruken av formålbestemmelsen. Når ikke alle bestemmelsene i skipssikkerhetsloven har samme formål, kan dette føre til at en løsning som harmonerer med et formål, vil kunne komme i strid med et annet. Andre ganger vil ikke dette være noe problem, og skipssikkerhetslovens § 1 vil da bli brukt på samme måte som formålsbestemmelsen i forurensningsloven, - som et direktiv på tolkningen av de enkelte bestemmelser, og som en grense for myndighetenes kompetanse.

Verdt å merke seg er også at skipssikkerhetsloven skal ”hindre” forurensning fra skip. Her benyttes uttrykket ”hindre”, som ble ansett for omfattende for forurensningsloven. Dette betyr neppe at man er blitt mer optimistisk i synet på hvorvidt det er mulig å oppnå et forurensningsfritt samfunn, men formuleringen angir et overordnet mål man skal strekke seg etter. Det viser også at skipssikkerhetslovens siktemål er å gi regler som skal minske risikoen for at forurensning inntreffer, og ikke hovedsaklig gi regler for hva som skal skje når forurensningen har skjedd.

Et formål med skipssikkerhetsloven er også å gjennomføre *The International Management Code for the Safe Operation of Ships and Pollution Prevention* (ISM-koden) i norsk rett. ISM-koden ble vedtatt av *the International Maritime Organization* (IMO) 4.november 1993.¹⁵ Den er hjemlet i SOLAS konvensjonen kapittel IX, og ble bindende for Norge som følge av stilltiende samtykke i samsvar med SOLAS-konvensjonen artikkel VIII.¹⁶ Koden er ment å utgjøre en internasjonal standard for sikker ledelse og drift av skip, samt å være en standard for hindring av forurensning, jf. preamblet. Dette utdypes i kodens regel 1.2.1 som sier at kodens formål blant annet er å ivareta sikkerheten til sjøs,

¹⁵ Resolusjon A 741 (18)

¹⁶ *International Convention for the Safety of Life at Sea* av 1. november 1974

hindre personskader eller tap av menneskeliv, unngå skade på miljøet, særlig det marine miljøet, og på eiendom. ISM-koden inneholder i likhet med skipssikkerhetsloven for det meste regler for å hindre forurensning og ikke for å begrense forurensning som oppstår. Fordi man ved skipssikkerhetsloven ønsket å innarbeide internasjonalt regelverk, vil reglene i ISM-koden kunne være veiledende ved tolkningen av reglene i skipssikkerhetsloven.¹⁷

Skipssikkerhetsloven har også til formål å gjennomføre flere av Norges andre internasjonale forpliktelser, men jeg har vurdert det slik at det er ISM-koden som er mest aktuell for denne fremstillingen.

2.2 Lovenes saklige virkeområde

For at lovenes formål skal kunne oppnås må lovene ha regler som er egnet til å øke miljøsikkerheten til havs. I dette avsnittet skal jeg sette det rettslige utgangspunktet for den videre drøftelsen i oppgaven, ved at jeg skal vise hvilke bestemmelser i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven som kommer til anvendelse ved akutt oljeforurensning fra skip. J.

2.2.1 Forurensningslovens saklige virkeområde

Forurensningsloven er Norges generelle lov for beskyttelse mot forurensning. Da loven ble gitt var et av motivene å samkjøre og samle det norske lovverket til vern mot forurensning.¹⁸ I tråd med denne hensikten er loven gitt et bredt anvendelsesområde.

Lovens saklige anvendelsesområde er regulert i § 3, som sier at loven gjelder ”forurensninger” og avfall i ”det ytre miljø”. Som nevnt i avsnitt 1.3.3. kan det ikke være noen tvil om at akutt oljeutslipp fra skip må falle inn under forurensningsloves forurensningsbegrep. Heller ikke ligger det noen stor begrensning for akutte oljeutslipp at loven kun gjelder for det ”ytre miljø”. Det er reglene for å sikre miljø i betydningen natur som står i fokus i denne oppgaven, ikke regler om indre miljøer som arbeidsmiljø.

¹⁷ NOU 2005:14 s. 11

¹⁸ Ot.prp. (1979-1980) nr. 11 s. 3

Til tross intensjonen om en samlet og generell forurensningslov, er det gjort viktige begrensninger i lovens anvendelsesområde når det kommer til transportmidler. Forurensningsloven § 5 (2) unntar "forurensning" fra det enkelte transportmiddel fra forurensningsloven, og angir nærmere bestemte lover til å gjelde i dens sted. For forurensning fra skip er det etter ordlyden, skipssikkerhetsloven som skal være det rettslige utgangspunktet.

Helt absolutt er unntaket fra forurensningsloven likevel ikke. I paragrafens tredje ledd gis forurensningslovens regler om plikten til å treffe tiltak ved ulovlige forurensninger (§ 7 annet og fjerde ledd), reglene om akutt forurensning (kapittel 6) og reglene om tiltak mot forurensninger (§§ 74-77) anvendelse under forutsetning at forurensningen ikke er tillatt etter annen lovgivning. I denne fremstillingen er det reglene om akutt forurensning i kapittel 6 som det vil være aktuelt å benytte.

2.2.2 Skipssikkerhetslovens saklige virkeområde

Selv om forurensningsloven § 5 gjør skipssikkerhetsloven til den primære loven for forurensning fra skip er det ikke dermed sagt at alle deler av skipssikkerhetsloven kommer til anvendelse ved akutt forurensning fra skip.

Det saklige anvendelsesområdet til skipssikkerhetsloven er gitt i § 2. Virkeområdet for loven skiller seg fra forurensningslovens ved at loven ikke i hovedsak er en lov til vern mot forurensning, men en lov for skipssikkerhet generelt. Loven gjelder i utgangspunktet for "skip", norske så vel som utenlandske. Hva som ligger i begrepet "skip" er redegjort for i avsnitt 1.3.4.

Skipssikkerhetsloven har i kapittel 5 særbestemmelser om miljømessig sikkerhet. Kapitlet inneholder ikke noen egen legaldefinisjon av forurensning, men begrepet benyttes hyppig i kapitlets bestemmelser og i tilknyttede forskrifter. Hensynet til sammenheng i lovverket, samt uttalelser i forarbeidene, taler for at definisjonen fra forurensningsloven bør få betydning også her.

I tråd med skipssikkerhetslovens uttalte formål er de aller fleste av miljøsikkerhetsreglene av preventiv karakter. De er regler for hva som skal gjøres for å hindre at skipene kommer i fare for å slippe ut olje, og i hovedsak ikke for hvilke plikter

som hviler på de private når fare for akutt forurensning har oppstått. Fordi forurensningslovens kapittel om akutt forurensning også gjelder for skip vil disse reglene være de primære reglene for akutt forurensning, og ikke skipssikkerhetslovens. Skipssikkerhetslovens regler vil for den videre fremstillingen ha mest betydning som utfyllende regler for forurensningslovens regler ved akutt forurensning. Dette er dog en sannhet med modifikasjoner. Skipssikkerhetslovens regler vil være svært viktige både for å fastslå hvem som har plikter i en forurensningssituasjon og ved konstateringen av hva som er forbudt av akutt oljeforurensning. For vurderingen av riktig pliktsubjekt vil skipssikkerhetsloven få betydning som en slags *lex specialis* ved at den i motsetning til forurensningsloven har detaljerte regler om ansvarsfordeling i en nødssituasjon. Utgangspunktet er selvfølgelig at det er forurensningslovens egne regler om pliktsubjekt som gjelder for forurensningsloven, men skipssikkerhetsloven vil spille inn på tolkningen av forurensningslovens bestemmelser pliktsubjekt. For forbudet mot forurensning legger forurensningsloven selv opp til at vurderingen av hva som er lov skal skje etter spesiallovgivningen. Også i forbindelse med privates aktivitetsplikt har jeg funnet noen av skipssikkerhetslovens bestemmelser anvendbare. Hvordan vil jeg komme tilbake til i del 4, men som den store hovedregel er det forurensningsloven som regulerer akutt oljeforurensning fra skip.

2.3 Lovenes personelle virkeområde

Ovenfor har jeg vist hvilke deler av forurensningsloven og skipssikkerhetsloven som kommer til anvendelse ved akutt oljeforurensning fra skip. Også i dette avsnittet skal jeg sette tiltakspliktene inn i en større ramme, men her ved å gi en oversikt over hvem av de private aktørene som vil få plikter i en forurensningssituasjon.

2.3.1 Forurensningslovens personelle virkeområde

Mens skipssikkerhetsloven, som vi skal se, har klare regler for hvem som er ansvarssubjekt i de forskjellige situasjonene, er forurensningslovens regler hva angår pliktsubjekt generelt formulert. Bestemmelsene må tolkes i lys av de konkrete omstendighetene. Dette er en

naturlig følge av at forurensningsloven i motsetning til skipssikkerhetsloven skal gjelde for mange ulike typer forurensning, og ikke bare forurensning fra skip.

Her skal jeg konsentrere meg om hvem som skjuler seg bak formuleringen ”den ansvarlige for forurensningen” når det er snakk om akutt oljeforurensning fra skip. Formuleringen går igjen i flere av forurensningslovens pliktbestemmelser, blant andre § 7

Utgangspunktet for vurderingen er etter lovens forarbeider at ”den ansvarlige” generelt må kunne sies å være den forurensningen skriver seg fra, og at dette normalt vil være eieren av den forurensende gjenstanden.¹⁹ Dette er likevel ikke mer enn et moment i vurderingen, all den tid det er nærliggende å tro at det ville fremkommet direkte av loven dersom eieren alltid var den ansvarlige. I skipsforhold vil dessuten spørsmålet om hvem forurensningen skriver seg fra, og hvem som er eier, kunne være noe komplisert. Som jeg skal komme tilbake til, kan eierinteressene og funksjonene innenfor et rederi være oppsplittet i større eller mindre grad. Hvor dette er tilfelle er utgangspunktet at flere vil kunne regnes som ”den ansvarlige”.

I noen tilfeller vil også bruken av skipet være fullstendig overlatt til andre. Av lovens forarbeider kan det utledes at leietakeren vil kunne bli ansett som ansvarlig dersom han har den fulle disposisjon over skipet.²⁰

For at forurensningslovens formål skal nås er det viktig at tiltakplikten legges til dem som har en reell mulighet til å sette inn de nødvendige tiltakene mot forurensning. Dette var også noe av hensikten bak det å legge plikten til ”den ansvarlige”. Forarbeidene fremhever derfor at det ved vurderingen av hvem som er ”den ansvarlige” vil være relevant å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen, og vedkommendes muligheter til å treffe effektive tiltak.²¹ En slik vurdering vil lett føre til at hvem som anses ”ansvarlig” varierer med hvilket tiltak det er aktuelt å sette inn.

Et eksempel på hvor noen andre enn skipets eiere ble regnet som ansvarlig for forurensning er Rt. 1992 s. 1578 (Arisandommen). Her ble en skipsfører funnet skyldig på

¹⁹ Ot. prp. (1979-1980) nr. 11 s. 97

²⁰ Dette vil typisk være tilfelle ved *bareboat certeparti*, hvor eieren leier ut skipet uten mannskap til noen som driver det for egen regning.

²¹ Ot. prp. (1979-1980) nr. 11 s. 97

blant annet brudd på forurensningsloven § 7 (2) som pålegger ”den ansvarlige for forurensningen” å fatte tiltak for å hindre forurensning. I dette tilfellet hadde skipsføreren til et panamansk skip unnlatt å tilkalle hjelp og å motta hjelp da dette ble tilbudt ham. Dette til tross for at skipet drev fritt uten styringsmuligheter. Skipet gikk på grunn utenfor Runde og skadene var omfattende.

Som det vil fremkomme av drøftelsene nedenfor er subjektene tilknytning, og muligheter til å sette inn tiltak, viktige hensyn bak pliktfordelingen også i skipssikkerhetsloven. Her har lovgiver tatt stilling til ansvarsspørsmålene hva gjelder skip spesifikt. Reglene i skipssikkerhetsloven retter seg som sagt ikke direkte mot akutt forurensning, men har detaljerte regler for ansvarsfordeling mellom rederi, skipsfører og andre som har sitt arbeid om bord. Reglene er ment å gjelde for forskjellige nødssituasjoner herunder ved fare for forurensning. Respekt for lovgiverviljen og hensynet til sammenheng i lovverket taler for at skipssikkerhetslovens løsninger bør tillegges vekt også for forurensningsloven. Bak reglene ligger nettopp den vurderingen som det legges opp til i forurensningslovens forarbeider. Heller ikke er det unaturlig ut fra en språklig forståelse å lese ”den ansvarlige” som at det kan vise til en løsning i andre lover hvor spørsmålet er regulert.

2.3.2 Skipssikkerhetslovens personelle virkeområde

Når det nå er klart at skipssikkerhetslovens regler om pliktsubjektene må få betydning for hvem som er ”den ansvarlige” for forurensningen etter forurensningsloven, er det neste naturlige spørsmål hvem som har plikter etter skipssikkerhetsloven. I avsnitt 2.3.2.1 vil jeg kort forklare hva som ligger i begrepene ”reder”, ”skipsfører” og ”andre som har sitt arbeid om bord”. Deretter vil jeg i avsnitt 2.3.2.2 se på hvordan pliktene er fordelt mellom disse.

2.3.2.1 Skipssikkerhetslovens aktører

Skipssikkerhetsloven operer som nevnt med tre typer pliktsubjekter på den private siden. Tiltakspliktene er fordelt på ”rederiet”, ”skipsføreren” og ”andre som har sitt arbeid om bord”.

Etter en tradisjonell oppfatning er et skips reder den som utruker skipet og setter det i fart.²² Rederen kan etter dette være en enkelt person eller et eller flere selskaper. Ofte er rederen den som eier skipet, men dette er ikke noe absolutt vilkår.²³

Hos flere rederier har det imidlertid oppstått en oppsplitting av funksjoner og interesser innad i rederiet. Dette fører til at det ikke uten videre er lett å fastslå hvem som sitter med eierbeføyelsene, da disse gjerne vil være fordelt på flere personer eller selskaper. Den formelle eier kan for eksempel ha overlatt utøvelsen av eierbeføyelser til andre. Et typisk eksempel på dette er at et skip eies av et kommandittselskap og at interessentene i selskapet avstår fra å ha den daglige ledelsen av skipet og overlater denne til en bestyrende reder eller *disponent*.²⁴

For å redusere tvil rundt spørsmålet om hvem som er reder har skipssikkerhetsloven § 4 en egen definisjon av hva som menes med rederi i skipssikkerhetslovens bestemmelser. Definisjonen bygger på ISM-kodens definisjon av ”*company*”, i kodens regel 1.1.2.

Utgangspunktet i skipssikkerhetsloven er at det er skipets eier som regnes som dets rederi, og ”eier” forstås som den registrerte eier, jf. § 4 (2) første og annet punktum.²⁵ At skipets eier er reder er imidlertid ikke annet enn et utgangspunkt. Foreligger det en plikt for skipet til å ha et sikkerhetsstyringssertifikat, er det den som i sertifikatet er opplyst å være driftsansvarlig selskap som etter skipssikkerhetsloven skal regnes som rederi. Dersom skipet ikke plikter å ha et sikkerhetsstyringssertifikat, eller dersom sertifikatet er ugyldig eller driftselskapet som er opplyst ikke eksisterer, er det den som er registrert eier som er avgjørende.

I ISM-koden defineres *Company* som eier eller annen som har overtatt ansvaret for driften av skipet fra eier, og som ved det har godtatt å overta alle plikter og ansvar som blir

²² Haxthow s. 43

²³ Et klart eksempel på at dette er ved *bare boat-certeparti*. Her må leietageren av skipet sørge for skipets bemanning og utrustning, og det vil være han som setter skipet i fart for egen regning. Ved *bare boat-certeparti* er det sikker rett at det finner sted et skifte av redervedigheten fra eier og over på leietaker, se Falkanger/Bull s 120

²⁴ Falkanger/Bull s. 119

²⁵ Hvem som er skipenes registrerte eiere vil i Norge fremgå både av det ordinære skipsregistret (NOR) og det internasjonale registret (NIS).

pålagt ved ISM-koden. I likhet med de norske reglene er det eieren som i utgangspunktet som er reder, men i de norske reglene har et ønske om notoritet ført til at man har knyttet avgjørelsen av spørsmålet om en annen har påtatt seg eiers ansvar og plikter opp mot sikkerhetsstyringssertifikatet. Dette betyr imidlertid ikke at det alltid vil være problemfritt å finne hvem som er reder etter skipssikkerhetsloven. Man vil uansett kunne møte på problemet med de oppsplittede funksjonene og interessene i de tilfeller der man er henvist til rederen som den registrerte eier av skipet.

I motsetning til hva som er tilfelle for rederi, inneholder ikke skipssikkerhetsloven noen definisjon av hvem som er ”skipsfører”. Skipsføreren er den som er ansatt av rederiet som den øverstkommanderende, og han kan i kraft av sin stilling utøve en viss grad av makt ovenfor mannskap og passasjerer jf. sjømannsloven § 408 og sjøloven § 408.²⁶

Skipsføreren er også et viktig pliktsubjekt i henhold til flere andre lover. I tillegg til å ha det fulle ansvaret for skipets sjødyktighet (sjøloven § 131), for dets navigering (sjøloven § 132) og for lasten (sjøloven § 140), vil han også på mange områder representere det offentlige eller staten.²⁷ I tillegg er han rederiets forretningsfullmektig.

Fordi skipsføreren i motsetning til rederiet er om bord i skipet og derfor har en direkte mulighet til å tilpasse sine handlinger og påvirke andres i konkrete situasjoner, er han også i skipssikkerhetsloven tillagt særlig plikter. Ved sin tilstedeværelse, og den tilpasningsdyktighet som følger med, kan han motvirke fare for liv, helse og miljø på en måte som rederiet er avskåret fra ved å ikke være der det skjer.

Skipssikkerhetsloven legger også enkelte tiltaksplikter på ”andre som har sitt arbeid om bord”. ”Andre som har sitt arbeid om bord” er en samlebetegnelse som rommer alle andre enn skipsføreren som er på skipet fordi de er ansatte der. Deres arbeidsoppgaver er forskjellige, og det samme er pliktene de har etter skipssikkerhetsloven. Plikten som tillegges denne gruppen er gjerne relativ til arbeidstakerens stilling om bord. Dess høyere rang og ansvarsområde den ansatte har, dess mer kan forventes av ham av medvirkning til å få gjennomført tiltakspliktene. Eksempler på ”andre som har sitt arbeid om bord” er

²⁶ Haxthow s. 50

²⁷ l.c.

maskinist, og styrmann. Det må være klart at man, avhengig av situasjonen, vil kunne forvente ulik grad av medvirkning av disse to.

2.3.2.2 Ulike pliktnivå

I skipssikkerhetsloven er pliktene som er pålagt aktørene delt inn i tre forskjellige nivåer; 'påse-plikter', 'sørge for-plikter' og 'medvirke til-plikter'. 'Påse-plikten' er lovens høyeste pliktnivå, og er kun pålagt rederiet. Også andre med tilknytning til skipet pålegges plikter etter loven, men det er rederiet som etter § 6 (1) har den overordnede plikten til å "påse" at forholdene legges til rette for at de andre pliktsubjektene har mulighet for å oppfylle sine forpliktelser etter loven.

At rederiet er gjort til hovedpliktssubjekt etter skipssikkerhetsloven henger sammen med at det vil være rederiet som har den økonomiske interesse i skipet. Rederiet har som regel også muligheter økonomisk til å sørge for at skipet blir drevet på en sikker og hensiktsmessig måte.²⁸ Det vil ofte gjennom sitt forsikringselskap eller gjennom samarbeidsavtaler med beredskapsselskaper ha tilgang på fagfolk på som vet hva som behøves i en nødssituasjon.²⁹

Begrepet "påse" er godt innarbeidet i petroleumsvirksomhetenes sikkerhetslovgivning, noe som kan gi god veiledning til hvordan begrepet skal forstås også i skipssikkerhetsloven. Innen petroleumslovgivningen har begrepet 'påse' tradisjonelt blitt brukt i forbindelse med en generell og overordnet oppfølgingsplikt ved gjennomføring av petroleumsvirksomhet.³⁰ At det er en oppfølgingsplikt innebærer at den med 'påse-plikt' skal føre kontroll med at alle deltakerne er kompetente og kvalifiserte til å drive petroleumsvirksomhet, og at han må følge opp disse ved utøvelsen av

²⁸ Å si at rederiet har den økonomiske interessen er noe unyansert jf. det jeg har skrevet om rederier og deres oppsplittelse av funksjoner og interesser. Da oppgaven hovedsakelig dreier seg om tiltakspliktens innhold og omfang, vil jeg ikke gå mer i detalj på problemstillingene som rederibegrepet reiser. Her skal jeg bare gi en grov oversikt over hvem som er ansvarlig for tiltakspliktene som blir behandlet.

²⁹ Et eksempel på en beredskapsinstitusjon er Norges Oljevernforening for Operatørselskap (NOFO)

³⁰ Ot. prp. (1995-1996) nr. 43 s. 62

petroleumsvirksomheten.³¹ En med 'påse-plikt' skal også føre kontroll med at innretninger og utstyr som tas i bruk, vedlikeholdes i samsvar med gjeldende rammer for virksomheten.³²

Også i forarbeidene til skipssikkerhetsloven fremheves det at "påse"-plikten må innebære en oppfølgingsplikt for rederiet.³³ Med dette menes at rederiet har et generelt ansvar for å kontrollere at lovens bestemmelser blir etterlevd. Det betyr også at rederiet må følge opp at skipsføreren og øvrige ansatte etterlever de plikter som de er pålagt. En 'påse-plikt' innebærer med andre ord ikke at rederiet selv må oppfylle alle lovens krav, men rederiet må skaffe til veie nødvendig kompetanse og ressurser samt holde oppsyn med at alle krav blir oppfylt. En 'påse-plikt' kan ikke delegeres.

Annerledes er det for 'sørge for-pliktene', som kan overlates til andre.³⁴ 'Sørge for-pliktene' ligger i nivået under 'påse-plikten', og innebærer en konkret handlingsplikt. Den som har en "sørge for-plikt" er ansvarlig for å utføre en konkret handling. Som ved 'påse-plikten' betyr ikke dette at vedkommende personlig må utføre handlingen, men om han ikke utfører handlingen selv, er han uansett ansvarlig for at handlingen blir utført av en annen. Forskjellen mellom 'påse-plikten' og 'sørge for-plikten', er at 'påse-plikten' innebærer å legge til rette for og ha overoppsyn med at reglene blir fulgt, mens en 'sørge for-plikt' er mer konkret i at det er en bestemt handling som skal utføres, og at det er den med 'sørge for-plikten' som er ansvarlig for at så skjer. I likhet med 'påse-plikten' er det også ved 'sørge for-plikter' rederiet som er hovedpliktsubjektet jf. § 6. Hovedregelen er at rederiet har 'sørge for-plikt' for alle av skipssikkerhetslovens krav, så langt ikke 'sørge for-plikten' er pålagt andre. Etter mange av skipssikkerhetslovens pliktregler er skipsføreren pålagt 'sørge for-plikter'. En slik løsning er naturlig da skipsføreren i motsetning til rederiet vil være på skipet når det er behov for handling.

Det laveste pliktnivået er 'medvirke til-pliktene'. Disse innebærer ikke noen selvstendig plikt til å handle eller overse at regler blir overholdt. Pliktene består i at

³¹ l.c.

³² l.c.

³³ NOU 2005:14 s. 90

³⁴ Ot. prp. Nr 87 (2005-206) s. 48

pliktsubjektene skal bidra til at pliktene blir utført. Slike plikter er en naturlig konsekvens av at mange av pliktene knyttet til høyere pliktnivåer er vanskelige å gjennomføre alene. Det er for eksempel vanskelig for rederiet å påse at den daglige driften av skipet blir gjennomført slik at forurensning hindres om ikke de som til enhver tid arbeider på skipet medvirker til at driften er mest mulig miljøsikker.

Medvirkningsplikter er pålagt både skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord, men for sistnevnte gruppe vil plikten ofte være relativ til deres posisjon om bord. Hva vedkommende er pliktig til avhenger av hvilken plikt det er snakk om sett i sammenheng med vedkommendes stilling om bord. Det sier seg selv at en matros ikke vil ha samme ansvar for skipets varslingsrutiner som det for eksempel skipsføreren har.

Reglene som gir uttrykk for de forskjellige pliktnivåene er ikke like detaljerte i ISM-koden, men grunntrekkene er stort sett de samme. I ISM-koden gjøres det et viktig poeng av at en av grunnsteinene i en god sikkerhetsstyring er forpliktelse fra øverste plan. Ved arbeid med sikkerhet og hindring av forurensning fremheves det også at alle ledd som er involvert i skipsfrakten bør være involvert for å oppnå et godt resultat, jf. ISM-kodens preambel punkt 6. Et gjennomgående trekk gjennom hele koden er også at rederiet er pålagt de mest vidtrekkende plikter.

2.4 Oppsummering og konklusjon

I del 2 har jeg satt oppgavens videre drøftelser inn i en større kontekst. Jeg har vist at både forurensningsloven og skipssikkerhetsloven har til formål å verne om det ytre miljø, og hindre eller redusere forurensning. Skipssikkerhetsloven har imidlertid også flere andre formål, og er dessuten hovedsakelig beregnet på å hindre at forurensningssituasjoner oppstår. En av hensiktene bak skipssikkerhetsloven har vært å gjennomføre internasjonalt lovverk, slik som ISM-koden, og denne vil derfor ha relevans ved tolkning av skipssikkerhetslovens bestemmelser.

Videre har jeg redegjort for forurensningslovens og skipssikkerhetslovens saklige virkeområde. Jeg har vist at forurensningsloven i utgangspunktet ikke gjelder på tilfeller hvor forurensningskilden er skip, men at enkelte bestemmelser likevel får anvendelse. Blant reglene som får anvendelse er regelen for akutt forurensning. Skipssikkerhetsloven har

ikke i utgangspunktet ikke regler for akutt forurensning, og forurensningsloven blir derfor den primære loven for akutt oljeforurensning fra skip. Likevel vil flere av skipssikkerhetsloven gjøre seg gjeldene gjennom hele den videre fremstillingen.

Fremstillingen i del 2 har også gitt en oversikt over hvem som kan være de private pliktsubjektene ved akutt forurensning fra skip. Forurensningsloven angir pliktsubjektet i generelle termer og legger opp til en vurdering. I utgangspunktet er den ansvarlige skipets eier, men undertiden kan også den ansvarlige innebære andre. I vurderingen skal det legges vekt på subjektens tilknytning til gjenstanden og deres muligheter til å sette inn tiltak. Dette er en vurdering som ligger til grunn for skipssikkerhetslovens mer detaljerte regler om pliktsubjekt, noe som gjør det naturlig å se hen til disse reglene ved en tolkning av hvem som er den ansvarlige. I skipssikkerhetsloven er pliktene delt mellom rederi, skipsføreren og andre som har sitt arbeid om bord. Pliktene er videre delt inn i tre nivåer etter hvor omfattende de er.

3 Forbud mot forurensning

Hittil har jeg slått fast hvilket saklig virkeområde forurensningsloven og skipssikkerhetsloven har, og hvem som kan ha plikter etter loven. Det neste spørsmålet blir da hvilke plikter som hviler på de private aktørene.

I denne delen skal jeg ta for meg forurensningslovens og skipssikkerhetslovens forbud mot forurensning. Forbudene er ikke bare viktige fordi de øvrige tiltakspliktene er avhengige at forurensningen er forbudt, men de utgjør også i seg selv en plikt. Forbudene sier hva private aktører plikter å unngå. Den overordnede problemstillingen i dette avsnittet vil være i hvilken utstrekning det er forbudt å slippe ut olje i en akutt situasjon. Vi vil se at mens både forurensningsloven og skipssikkerhetsloven har forbud mot forurensning, så er ikke all forurensning forbudt. Det er i skipssikkerhetsloven, som her er den viktigste loven, gjort to store unntak. Forurensning er ikke forbudt dersom man har forurenset i en nødrettssituasjon eller hvor man har tatt alle forholdsregler og likevel ikke klart å unngå forurensningen. Her, som ellers i oppgaven, vil jeg først se på reglene i forurensningsloven før jeg går over til å drøfte reglene i skipssikkerhetsloven og jeg vil avslutte med en kort oppsummering.

3.1 Forbudet mot forurensning i forurensningsloven

Forurensningslovens alminnelige forbud mot forurensning er hjemlet i § 7 (1). Her heter det at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Anvendt på akutt oljeforurensning fra skip betyr dette utslippene i utgangspunkt må regnes som ulovlige.

Fordi forbudet er hjemlet i første ledd, og ikke i annet eller fjerde, oppstår det imidlertid et teknisk problem relatert til bestemmelsens anvendbarhet på akutt

oljeforurensning fra skip. Forurensningsloven § 5 (3) gir etter sin formulering, kun annet og fjerde ledd i § 7 anvendelse for transportmidler. Tatt på ordet skulle dette tilsi at § 7 (1), forbudet mot forurensning, ikke kommer til anvendelse jf. § 5 (2). Likevel synes den vanlige tolkningen å være at det alminnelige forbudet mot forurensning kommer til anvendelse også for transporttilfeller. Dette er etter min mening klart forutsatt i forarbeidene som uttaler at forurensningsloven bygger på et alminnelig forbud mot å forurense med mindre loven selv gjør unntak eller forurensningen blir gjort lovlig.³⁵ Der sies det også at siden forurensningsloven i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse på forurensning fra transportmidler, så vil heller ikke *unntakene* fra forbudet mot å forurense komme til anvendelse.³⁶ Denne uttalelsen synes å legge til grunn at forbudet kommer til anvendelse på forurensning fra skip. At § 7 (1) kommer til anvendelse til tross for manglende henvisning i § 5 (3) kan også begrunnes i at § 7 (2) som etter § 5 gis anvendelse på transporttilfeller, er avhengig av bestemmelsens første ledd for å gi mening.³⁷

Legger man til grunn at forurensningsloven § 7 (1) kommer til anvendelse ved forurensning fra skip, vil forbudet i utgangspunktet være absolutt, da unntakene i forurensningsloven, som påpekt i forarbeidene, ikke kommer til anvendelse. Den interessante problemstillingen forbundet med forbudet mot forurensning i forurensningsloven, blir derfor om forurensningen kan anses som tillatt ved annen lov.

At man må undersøke hvorvidt forurensning er tillatt i særlovgivningen betyr at det vil være skipssikkerhetslovens eventuelle fritagelser fra et forbud mot forurensning som vil reise de mest interessante problemstillingene.

³⁵ Ot. prp (1979-1980) nr. 11 s. 15

³⁶ l.c.

³⁷ En innvending mot dette argumentet er at § 7 (2) kan gi selvstendig mening dersom man leser ”i strid med loven” som ”i strid med lovverket”. Da vil hvorvidt forurensningen er i strid med skipssikkerhetsloven § 31 være det avgjørende for § 7 (2)s anvendelighet.

3.2 Forbudet mot forurensning i skipssikkerhetsloven

Skipssikkerhetsloven § 31 forbyr forurensning av det ytre miljø ”ved utslipp”, ”dumping fra skipet”, ”forbrenning av skadelige stoffer eller på annen måte i forbindelse med driften av skipet”. Hva som nærmere bestemt ligger i de forskjellige alternativene var tidligere definert i sjødyktighetsloven, men ble ved skipssikkerhetsloven flyttet over i forskrift for at de skulle være bedre tilpassningsdyktig utviklingen av internasjonalt miljøregelverk.³⁸

For akutt oljeforurensning fra skip er det alternativet ”utslipp” som synes mest anvendelig, både etter en naturlig språklig forståelse, og etter en tolkning av begrepet ut fra definisjonen i MARPOL-forskriften § 1-4 litra h.³⁹ I MARPOL-forskriften er ”utslipp” definert etter mønster fra MARPOL-konvensjonens definisjon av ”discharge” i artikkel 2 punkt 3 a, og omfatter ”enhver frigivelse eller tømning fra skip” ”uansett årsak”.⁴⁰ Dette omfatter blant annet ”enhver utstrømming”, ”søling” og ”lekkasje”. Det bør være liten tvil om at akutte oljeutslipp faller inn under denne ordlyden.

Skipssikkerhetsloven § 31 er utformet som et objektivt forbud. All forurensning av det ytre miljø, ved nevnte måter, er i utgangspunktet forbudt. At utslippet skyldes en grunnstøting eller en annen ulykke, uten at noen har opptrådt uaktsomt spiller i utgangspunktet ingen rolle.

Det er likevel klart at skipssikkerhetsloven ikke inneholder noe absolutt forbud mot all forurensning av det ytre miljø. Forbudet gjelder bare i den utstrekning ikke annet er bestemt i lov eller forskrift jf. § 31 (1). To praktiske lovbestemte unntak fra forurensningsforbudet finnes allerede i bestemmelsens annet ledd.

For det første er forurensningen ikke forbudt dersom oljeutslippet er nødvendig av hensyn til skipssikkerhet, de ombordværendes helse eller for å redde liv jf. skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra a. For det andre er forurensningen lovlig når den er en følge av et uhell som har ført til skade på skipet og ”alle forholdsregler er tatt både før og etter uhellet for å hindre eller begrense uhellet”, jf. skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b

³⁸ NOU 2005:14 s 135

³⁹ Forskrift om hindring av forurensning fra skip av 16. juni 1983 nr 1122

⁴⁰ *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL 73/78)

Reglene er en videreføring av sjødyktighetslovens § 115, og tidligere rettspraksis vil fremdeles være relevant.

Nedenfor skal jeg redegjøre hva som ligger i unntaket fra forbudet hjemlet i skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra a. Det andre lovfestede unntaket i skipssikkerhetsloven § 31, vil jeg først drøfte i del 4 da jeg også ser på bestemmelsen som en plikt til å sette inn tiltak. Dette vil jeg komme tilbake til i del 4.

Også andre unntak fra forbudet kan gis ved lov, enten i skipssikkerhetsloven eller i andre lover. For akutt oljesøl vil nok ikke dette bli gjort i noen særlig utstrekning da akutt forurensning kjennetegnes ved at de har et betydelig omfang. Oljeutslipp til havs vil dessuten ha så store konsekvenser at få grunner kan tale for å tillate det, foruten de to unntakene som følger av skipssikkerhetsloven § 31 (2).

Skipssikkerhetsloven § 31 forutsetter at også forskrifter kan moderere utgangspunktet om et totalforbud mot forurensninger fra skip.

3.2.1 Skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra a - nødrettsunntaket

Som vist ovenfor et av de mest avgjørende spørsmål i forbindelse med forbud mot akutt forurensning fra skip, hva som ligger i skipssikkerhetslovens unntak i § 31 (2) litra a. Hva som er tillatt av forurensning etter denne nødrettsbestemmelsen avgjør langt på vei rekkevidden av både forbudet i forurensningsloven § 7 (1) og i skipssikkerhetsloven § 31 (1).

Som et utgangspunkt må det antas at unntaket i § 31 (2) litra a ikke går lengre enn hva som er tilfellet med nødrettsbestemmelsen i straffeloven § 47. Under forberedelsen til skipssikkerhetsloven ble det foreslått å ikke videreføre bestemmelsen fra sjødyktighetsloven, fordi samme regel følger av straffelovens alminnelige nødrettsbestemmelse. Når bestemmelsene likevel kom med i den nye loven, var ikke dette fordi den innebærer en annen regel enn hva som følger av straffeloven, men fordi departementet mente at dette var det beste ut fra hensyn til klarhet, forutberegnlighet og harmonisering med tilsvarende bestemmelser i MARPOL.⁴¹

⁴¹ Ot.prp. (2005-2006) nr. 87 s. 68

Det typiske for nødrett er at det foreligger en nødssituasjon som gjør en berettiget å foreta en handling som ellers ville vært straffbar. Regelen er et utslag av at samfunnet er tjent med at mindre interesser ofres for å redde større.⁴² For skipssikkerhetsloven er dette formulert som et krav om at utslippet er ”nødvendig” av hensyn til skips sikkerhet, de ombordværendes helse eller for å redde liv. For at denne bestemmelsen ikke skal gå lengre enn hva som gjelder etter straffeloven § 47, må man her, innfortolke en interesseavveining i kravet om nødvendighet.

I straffeloven kreves det ”særdeles betydelig” interesseovervekt i favør av redningshandlingen.⁴³ Man må altså veie den skade nødrettssituasjonen kan føre med seg opp mot den faren nødrettshandlingen kan medføre. For akutt oljeutslipp innebærer dette at farene ved å slippe ut olje i havet, må veies opp mot faren skipet og de ombordværende befinner seg i. Oljeutslipp er generelt sett farlig for miljøet og livet i havet, og kun dersom det er helt nødvendig for å redde ovenfor nevnte goder, er forurensningen lovlig. Når liv og helse virkelig er i fare, vil det ikke by på noen store utfordringer å slå fast at oljeutslipp vil være lovlig. Oljeutslipp setter sjeldent menneskeliv og helse i en umiddelbar fare, i seg selv, selv om det vil kunne være en økologisk tragedie. Menneskers liv er i norsk rett betraktet som det fremste rettsgodet, og om valget må stå mellom å redde et menneskeliv eller sette fiskebestanden i området i fare, vil en avveining slå ut i favør av menneskelivet.

Verre kan det være å foreta bedømmelsen dersom utslippet er nødvendig for å redde materielle verdier som skip, dersom liv og helse ikke står i fare. Her vil nok skranken i straffeloven kunne komme inn og mane til en viss avveining av farene og størrelsen av oljeutslippet opp mot om verdien av skipet, samt en vurdering av hvorvidt utslipp likevel vil kunne skje dersom skipet går ned.

Formålet til skipssikkerhetsloven er til liten hjelp ved vurderingen av hva som skal veie tyngst da lovens formål både er å verne om miljø, materielle verdier og liv.

⁴² Slettan/Øie s. 95

⁴³ ibid s 98

3.3 Oppsummering og konklusjon

I kapittel 3 har problemstillingen vært hvorvidt det er forbudt å forårsake akutte oljeutslipp fra skip, eller annerledes formulert hva de private aktørene plikter å unngå av akutte oljeutslipp. Vi har sett at både forurensningsloven § 7 (1) og skipssikkerhetsloven § 31 (1) har strenge forbud mot forurensning, men at skipssikkerhetsloven åpner for at det kan gjøres unntak. Disse unntakene vil ha betydning også for hvorvidt en forurensning er forbudt etter forurensningsloven. For akutt oljeforurensning fra skip er det unntakene i skipssikkerhetsloven § 31 (2) som er mest aktuelle. Mens unntaket om rimelige forholdsregler skal behandles senere i fremstillingen, har jeg ovenfor konsentrert meg om hva som ligger i nødrettsunntaket. Fordi bestemmelsen ikke kan gå lengre enn straffeloven § 47, må en interesseavveining innfortolkes i unntaket. Forurensningen blir bare tillatt dersom hensynene for å forurense veier tyngre enn hensynene som taler mot. Dette vil være tilfelle hvor det å forurense er eneste utvei for å berge menneskers liv og helse. Bildet blir atskillig mer broket nå avveiningen står mellom forurensning og materielle goder. I utgangspunktet er hensynene mot å tillate forurensning så sterke at, nødrett i disse tilfellene etter mitt syn ikke vil være aktuelt.

4 Privates aktivitetsplikt

I del 3 har jeg vist hva de private aktørene plikter å unngå av forurensning. At det som den store hovedregel er forbudt å forurense, kan imidlertid ikke hindre skipene i å komme opp i situasjoner hvor det vil være fare for oljeforurensning, eller hvor akutte oljeutslipp inntreffer. Hardt vær, grunnstøting og brannutbrudd er typiske eksempler på hendelser som vil kunne føre til oljeutslipp, uavhengig av om utslippet er forbudt eller ikke.

I del 4 vil jeg rette fokus mot hva de private aktørene plikter å gjøre når de først er kommet i en situasjon hvor de står i fare for å bryte forurensningsforbudet. Jeg skal med andre ord se på de privates aktivitetsplikt. Spørsmålet er hva forurensningsloven og skipssikkerhetsloven sier om de ansvarliges plikter til å sette inn tiltak, og hvor omfattende tiltakene etter lovene bør være.

Vi vil se at forurensningsloven og skipssikkerhetsloven, med ytterst få unntak, ikke inneholder regler med detaljerte krav for privates aktivitetsplikt etter at skipet er kommet i en akutt forurensningssituasjon. Begge lovene operer med en generelt utformet aktivitetsplikt, hvor tiltakspliktens innhold og omfanget av den beror på et skjønn over hva som er "rimelig". Hva som oppfattes som "rimelig" vil variere fra person til person, og er langt på vei avhengig av våre verdier og holdninger. Likevel må det være liten tvil om at hva som ligger i "rimelig" når begrepet benyttes i lovbestemmelser, ikke kan være avhengig av ren synsing. Inngår begrepet i en rettsregel, forutsetter dette at avgjørelsen må treffes etter de samme retningslinjene uavhengig av hvilken dommer eller domstol som behandler saken.⁴⁴ Det må imidlertid presiseres at det ikke dermed er sagt at "rimelig" må bety det samme i alle bestemmelser hvor begrepet blir benyttet. Det er bare hva som er rimelig innen en og samme bestemmelse som må vurderes etter de samme kriteriene.

⁴⁴ Selvig i Knoph s. 258

I dette avsnittet skal jeg gi en oversikt over hva jeg mener er relevant å legge vekt på ved en tolkning av aktivitetspliktene slik de fremkommer i forurensningsloven § 7 (2) og skipssikkerhetsloven §§ 37 litra a og 31 (2) litra b.

Bestemmelsene vil bli behandlet i den nevnte rekkefølgen. Jeg vil undersøke når tiltakspliktene utløses og hva man ut fra lovene kan si om pliktens innhold og omfang. Hva som kan være aktuelt å sette inn av tiltak, varierer fra tilfelle til tilfelle da ingen ulykker er like. Forholdene om bord, oljens egenskaper og værforholdene på ulykkesstedet er noen av faktorene som avgjør hva som må gjøres. Av denne grunn kan jeg vanskelig gi en uttømmende liste over tiltak som følger av de generelle formuleringene i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven. Fremstillingen av pliktens innhold vil derfor i stor utstrekning være basert på eksempler som viser noen av de mest typiske tiltakene.

Redegjørelsen for tolkningen av de forskjellige bestemmelsene vil vise at reglene vil være vanskelig å forholde seg til en tidspresst situasjon. De er vagt formulert og gir liten veiledning til spørsmålet hvor omfattende tiltak som skal settes inn. Jeg vil derfor avrunde del 4 med en mer praktisk tilnærming til aktivitetsplikten, hvor jeg vil konkludere med at hva som er ”rimelig” lagt på vei avgjøres av forvaltningens skjønn og ikke de privates.

4.1 Tiltaksplikt etter forurensningsloven § 7

Forurensningsloven § 46, gjelder for akutt forurensning og innebærer en plikt for den ansvarlige til å iverksette tiltak i samsvar med § 7, for å avverge eller begrense skader og ulemper.⁴⁵ Etter forurensningsloven § 7 (2) skal det sørges for tiltak for å hindre, stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen, og for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten gjelder imidlertid bare tiltak som står i et ”rimelig” forhold til de skader og ulemper som skal unngås. Spørsmål som skal besvares nedenfor er når § 7 (2) kommer til anvendelse, og hva bestemmelsen sier om aktivitetspliktens innhold og omfang.

⁴⁵ Forurensningsloven § 7 (2) kommer også til anvendelse på skipsforurensning som ikke er oppstått akutt, jf. forurensningsloven § 5 (3)

4.1.1 Når utløses plikten?

Den generelle tiltaksplikten i forurensningsloven § 7 (2) kommer, etter ordlyden, til anvendelse så snart det foreligger ”fare” for forbudt forurensning. Den trer også i kraft som følge av at noen har foretatt handlinger som har medført forurensning. Det er med andre ord det faktum at det foreligger en situasjon som objektivt sett er i strid med loven som er avgjørende for om tiltaksplikt foreligger.⁴⁶ At forurensningen eller faren for forurensning ikke skyldes handling (eller unnløstelse) fra den ansvarliges side, er ikke avgjørende. Tiltaksplikten vil kunne utløses av naturbegivenheter, eller av andres handlinger.⁴⁷ Et aktuelt eksempel i skrivende stund er Volgoneft-ulykken i Svartehavet, hvor skipet Volgoneft-139 brakk i to under en storm som også tok ni andre skip.⁴⁸ Her var nok hovedårsaken til ulykken det harde været. Etter norsk lov ville aktivitetsplikt her være utløst til tross for at de ansvarlige ikke er å bebreide i dette tilfelle. Den største uklarheten rundt problemstillingen om når tiltaksplikten i § 7 kommer til anvendelse, er spørsmålet om hva som kan sies å ligge i ”fare” for forurensning.

Språklig innebærer kravet om at det må foreligge ”fare” at det kreves mer enn en hypotetisk mulighet for forurensning. Man må ha en grunn til å tro at det foreligger en viss sannsynlighet for at forurensning skal kunne skje. Hvor stor faren for ulovlig forurensning må være for at tiltaksplikten skal komme til anvendelse, er det vanskelig å si noe generelt om, og må bero på en konkret tolkning.

Lovens formål, -å trygge miljø, samt uttalelser i forarbeidene, taler for at det ikke bør stilles for strenge krav til ”fare”.⁴⁹ Ved vurderingen bør man, i følge forarbeidene, ikke bare se på hvor stor sannsynlighet som foreligger for at forurensninger kan inntreffe, men også på omfanget av skadene som kan inntreffe dersom forurensningen får anledning til å

⁴⁶ Bugge s. 245

⁴⁷ NOU 1977:11 s. 23

⁴⁸ <http://www.petro.no/art.asp?id=8329> [lest: 13. 11 2007]

⁴⁹ Ot.prp. (1979-1980) nr 11 s. 96

manifestere seg.⁵⁰ Vurderingen kan føre til at det foreligger tiltakspålykt også i de tilfeller hvor det er usikkert om det foreligger en fare for forurensning, men hvor man har en sterk mistanke, og hvor følgende av en eventuell forurensning vil være store.⁵¹ En slik løsning støttes også 'føre var-prinsippet', som er et anerkjent miljørettslig prinsipp.⁵²

Illustrasjon av farekriteriet gir den tidligere nevnte Arisandommen i Rt, 1992 s. 1578. Skipet Arisan kom i drift på grunn av sammenbrudd i generatorene. I nesten fire timer drev skipet fritt (med et anker ute) uten styringsmuligheter, før det fikk ankerfeste. Ni timer senere glapp imidlertid ankerfestet og skipet kom på ny i drift, og støtte på grunn. Resultatet var omfattende oljeforurensning. Et spørsmål som kan stilles i denne sammenhengen, er "når foreligger det fare for forurensning?". Rimelig sikkert må det være at det forelå fare for forurensning den tiden skipet drev fritt. Mens all bruk av skip lastet med olje innebærer en hypotetisk mulighet for oljeforurensning, blir muligheten betraktelig større når skipet ikke kan styres. Sannsynligheten for at skipet ville kunne treffe grunn er da høyere enn ellers, særlig når skipet, som her, ikke befinner seg veldig langt fra land. I Høyesterett ble det også drøftet hvorvidt det var fare for forurensning mens skipet lå oppankret. Retten synes å legge til grunn at det var fare for forurensning også i denne perioden. Argumentasjonen er imidlertid sammenvevd med drøftelsen av skipsførerens aktsomhet og straffeansvar. Når skipet ikke lengre er i drift er faren for forurensning mindre enn når skipet driver fritt. Likevel mener jeg at man etter omstendighetene vil kunne si at det foreligger fare for forurensning også i slike tilfeller. I Arisansaken var ankerfestet lite sikkert, og skipet var fremdeles uten styringsmuligheter. Også det faktum at skipet var lastet med olje og ikke befant seg langt fra sårbare områder hvor oljen ville kunne volde stor skade (skipet lå like utenfor fuglefjellet på Runde) taler, etter min mening, for at man her ikke skal tolke "fare for forurensning" strengt.

⁵⁰ l.c.

⁵¹ l.c.

⁵² Føre var-prinsippet går i korthet ut på at man skal "gjennomføre tiltak for å unngå alvorlig og uopprettelig skade på miljøet selv om man ikke har full vitenskaplig visshet om problemets omfang og konsekvenser" se Backer s. 62

4.1.2 Hva skal gjøres?

Er det først brakt på det rene at de ansvarlige befinner seg i en situasjon hvor det enten har oppstått forurensning eller fare for forurensning, blir spørsmålet hvilken aktivitetsplikt de private har.

Utgangspunktet i forurensningsloven § 7 er som nevnt at forurensningen skal hindres, stanses eller fjernes. Har forurensningen først skjedd skal følgene av oljesølet ”avbøtes”. I dette avsnittet skal jeg kort redegjøre for noen av tiltakspliktene som kan ligge i forurensningslovens § 7 (2) generelle formulering. Å komme med en uttømmende liste over alle tiltakene som kan settes inn for å ”hindre”, ”stanse”, ”fjerne”, ”begrense” eller ”avbøte” akutt oljeforurensning, lar vanskelig gjøres da hver sjøulykke er forskjellig. Jeg vil derfor nøye meg med å redegjøre for noen av de mest vanlige tiltakene ved akutt oljeforurensning fra skip, illustrert med eksempler fra noen av de siste årenes større oljeutslippulykker.

Den språklige forståelsen av begrepet ”hindre” tilsier at tiltakene skal settes inn før forurensningen har manifestert seg og skal føre til at forurensningen aldri blir noen realitet. Vanlige tiltak hvor et skip med olje er skadet vil kunne være nødlossing av olje og reparasjon av skadet skip. Eksempler på tiltak for å hindre forurensning utgjør også tiltakene som ble satt inn da det brøt ut brann på skipet Fjord Champion i mars 2005. Tankeren gikk på ulykkestidspunktet i ballast (det vil si uten last), men inneholdt 746 tonn tung bunkersolje og 83 tonn marin diesel. Arbeidet ble i første omgang konsentrert om å slukke brannen. Etter brannen ble skroget nøye undersøkt av dykkere for å kunne fastslå hvorvidt det var mulig å slepe skipet til land uten at det ville være noen stor fare for utslipp. Havaristen ble deretter stabilisert og slept i land til Kristiansand hvor det ble nødlosset.⁵³ Som eksemplet med Fjord Champion illustrerer, vil det at man skal fatte tiltak for å ”hindre” forurensning også kunne innebære en plikt til handle ut fra en ”føre var-tankegang”. De ansvarlige har i en situasjon hvor det er fare for forurensning en plikt til å kartlegge risikobildet, slik at de øvrige beslutningene om hvilke tiltak som skal settes inn fattes på riktig grunnlag.

⁵³ <http://www.kystverket.no/?aid=9031008> [lest 31.10.07]

Forurensningsloven har som sagt ikke bare et krav om at de ansvarlige skal "hindre" forurensning. Har forurensning inntruffet skal forurensning også "stanses", "fjernes" eller "begrenses". Når det gjelder kravet om å "stanse" innebærer dette at man skal hindre fortsatt forurensning der forurensning alt har inntruffet. Kravet har således mye tilfelles med det å "hindre" forurensning. Typiske tiltak vil også her være reparasjon og nødlossing. To eksempler som illustrerer noen av tiltakene som vil kunne være aktuelle å sette inn for å stanse akutt oljeforurensning fra skip er tiltakene i forbindelse med Serverulykken og lekkasjene fra Nordvard. Det kypriotiske skipet M/S Server gikk i ballast på vei til Murmansk, da det 12. januar 2007 gikk på grunn sør for Fedje i Hordaland. Skipet brakk i to, og 380 tonn bunkersolje rant ut. For å stanse ytterlige utslipp ble forskipet nødlosset og slept til land. Akterskipet sank

Problemene forbundet med Nordvard er av en noe annen art, men også her kommer tiltak for å "stanse" akutte oljeutslipp fra skip inn. Nordvar var et tysk forsyningskip som ble senket i Mossesundet i 1944. Fordi vraket med jevne mellomrom har lekket olje ble det tømt i 1992. Likevel antas det fremdeles å være ca 175 kubikkmeter ulike oljer igjen. Av denne mengden er det også stadig observert lekkasjer, og et av tiltakene har vært midlertidige tettinger av hull. Da dette har vist seg å ikke være tilstrekkelig er det også bestemt at skipet skal heves.⁵⁴

Fjerningen av vraket Nordvar bringer meg over til kravet om at forurensningen skal "fjernes". Dette kan innebære både at kilden til forurensning skal fjernes, slik som ved Nordvar, og at selve oljen som er sluppet ut skal fjernes. Fjerning av olje gjøres typisk ved at man samler oljen opp i lenser og deretter fjerner den. Lenser og oppsamlere er ikke alltid tilstrekkelig og noen ganger vil oljen treffe strendene. Her vil fjerning av olje gjerne skje enten ved bruk større oppsamlere, men også ved spyling og graving. Også utlegging av bark er et yndet virkemiddel, fordi tilføring av næringsstoffer under kontrollerte former vil kunne øke den naturlige nedbrytingen. Til havs blir noe av det samme konseptet benyttet ved at man anvender såkalte dispergeringsmidler for å spre olje ned i vannmassen

⁵⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressemeldinger/2007/Vraket-Nordvard-tommes.html?id=489153> [lesedato 13.11.2007]

og fremskynde den naturlige nedbrytingen.⁵⁵ De nevnte tiltakene vil være aktuelle ved de fleste ulykkene hvor olje unnslipper ut i havet. De vil videre være aktuelle ikke bare for å ”fjerne” forurensning, men også for å ”begrense” den. Bak formuleringen ”begrense” ligger det en erkjennelse av at man i mange tilfeller ikke vil kunne fjerne forurensningen helt. Kravet om å ”begrense” innebærer for disse tilfellene at det i alle fall foreligger en plikt til å holde mengden forurensning nede.

Bestemmelsen i § 7 sier videre at det ikke er tilstrekkelig å ”hindre”, ”stanse”, ”fjerne” og ”begrense” forurensning. Har det inntruffet forurensning skal denne også ”avbøtes”. Med kravet om å avbøte, pålegges den ansvarlige en plikt til å utføre tiltak som kan gå lengre enn det å fjerne selve forurensningen.⁵⁶ I ordlyden ”avbøte” ligger det nærmest et krav om å reparere skadene og ulempene fra forurensningen. Har oljeutslippet rammet en fiskebestand særlig hardt vil et avbøtingstiltak kunne være å sette ut ny fisk.⁵⁷

Videre er forurensningsloven klar på at det ikke bare er skadene fra forurensningen som skal avbøtes, men også ulempene og skadene av selve tiltakene. Et eksempel her er det liberianske lasteskipet Torrey Canyon. Skipet grunnstøtte utenfor sør-vest-spissen av England i mars 1967. Det ble da sprayet med giftige dispenseringsmidler for å motvirke oljen, men dispenseringsmidlene viste seg å utgjøre en større trussel for miljøet enn hva oljeutslippet i seg selv gjorde.⁵⁸

4.1.3 Rimelighetsbegrensning

Regelen i forurensningsloven § 7 (2) slik den er fremstilt ovenfor tilsier en streng tiltakspunkt for de private aktørene. Uten en begrensning av noe slag kan de private måtte gå veldig langt for å kunne ”hindre” (mv.) forurensning. Derfor mykes plikten noe opp, ved at forurensningsloven sier at tiltakene må stå i et ”rimelig” forhold til de skader og ulemper

⁵⁵ St. meld nr 14 2004-2005 s. 58

⁵⁶ Wang s 28

⁵⁷ l.c.

⁵⁸ Kilde: <http://planverk.nofo/beredskapsfisk/Faktaark/faktaark.hendelser/htm>. Da skipet ikke var norsk og dessuten gikk på grunn utenfor England, var ikke dette et tilfelle som ble behandlet etter norsk forurensningslovgivning. Eksemplet er kun brukt som illustrasjon av når det kan oppstå behov for å avbøte.

som skal unngås. Det skal med andre ord foretas en avveining mellom hva som gjøres på den ene siden, og hva man skal oppnå på den andre. Forholdet mellom disse to sidene skal være ”rimelig”.

Hva som er ”rimelig” i hvert enkelt tilfelle vil måtte bero på en konkret vurdering av situasjonen. Det nærmere innholdet av begrepet ”rimelig” vil dessuten kunne variere over tid ettersom tekniske og økonomiske muligheter, samfunnsforhold, verdier og holdninger endrer seg.

I vurderingen av hva som må oppfattes som ”rimelig” gir lovens ordlyd liten veiledning. En naturlig språklig forståelse kan imidlertid tilsi at det i utgangspunktet skal legges objektive kriterier til grunn for vurderingen. Dette synes også å være oppfatningen i juridisk teori.⁵⁹ Dersom det er objektivt umulig å sette inn de tiltak som behøves for å stanse mv. forurensningen, vil det etter en naturlig språklig forståelse ikke være ”rimelig” å forvente at tiltakene settes inn. Også kostnadene ved tiltakene vil være et vesentlig moment i en slik rimelighetsvurdering, da krav som er så dyre at ingen i industrien vil kunne klare å bære dem, vanskelig kan være rimelige. Det er ikke dermed sagt at man kan ta hensyn til rederienes subjektive økonomi, bare at tiltak som er så dyre at industrien sett under ett, ikke vil kunne overleve dersom det stilles så strenge krav vil være urimelige.

Forurensningslovens formål er som nevnt å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, jf. forurensningsloven § 1. Formålet om å verne miljøet tilsier altså at terskelen for når det ikke er ”rimelig” å sette inn tiltak bør være streng. Oljeutslipp er i utgangspunktet noe man gjennom lovgivningen ønsker å hindre (mv.), og det skal mye til før man kan si at det ikke ”rimelig” at den ansvarlige setter inn tiltak for å hindre forurensningen.

Lovens forarbeider gir heller ikke mye veiledning i å finne hva som er relevant for avgjørelsen av hva som står i et ”rimelig forhold”. Lovutvalget mente det ikke lot seg gjøre å gi noen presis beskrivelse i loven av hva den alminnelige aktsomhetsnormen innebærer.⁶⁰ I Odelstingsproposisjonen fremheves det at det er et krav om forholdmessighet mellom mål og middel, hvilket innebærer at jo større skade eller ulempe som kan inntreffe jo mer

⁵⁹ se for eksempel Bugge s. 326

⁶⁰ NOU 1977:11 s. 18

omfattende tiltak kan kreves. Det kommer også frem at vurderingen av hva som er ”rimelig” skal legges til handlingstidspunktet.⁶¹ At man kommer til et annet resultat av hva som står i et ”rimelig” forhold i ettertid, når man har fått mer kunnskap om situasjonen spiller ingen rolle. Tenker man seg at et skip går på skjær og lekker ut noe olje av typen som løser seg lett opp i vann eller lett fordamper, vil det etter forarbeidene ikke være ”rimelig” å forvente like mye av rederiet som om utslippet skulle vært større eller bestå av tyngre og mer miljøfarlige oljer. Jo større miljøfare jo mer bør etter formålbestemmelsen kunne kreves.

Et spørsmål som melder seg i forhold til rimelighetsvurderingen er hvorvidt det er legitimt å legge vekt på subjektive kriterier i vurderingen. Som nevnt innebærer en naturlig språklig forståelse av ”rimelig” at det skal legges vekt på objektive kriterier. Men ofte vil hva man mener er ”rimelig” å forvente av et stort rederi, ikke være det samme som man føler er ”rimelig” ovenfor et mindre. Verken ordlyden i § 7 (2) eller lovens forarbeider gir noen støtte for en slik tolkning, men de taler heller ikke i mot. Likevel er det verdt å ha i mente at lovens formål er å verne miljøet. Formålet oppnås best ved å stille strenge krav til tiltaksplikt for alle. Når en vurdering etter subjektive vilkår ikke har støtte i loven bør de heller ikke, etter min mening, få noen avgjørende vekt. Slik jeg leser forurensningsloven § 7 (2) er det ikke anledning til å ta særlige hensyn til forhold på de ansvarliges side. Forskjellene som er mellom rederiene på hvor mye ressurser etc. de har, bør ikke spille inn på hvilke plikter de ansvarlige har etter forurensningsloven. Det er imidlertid ikke dermed sagt at man ikke kan ta hensyn til individuelle forskjeller som det er mellom tilfellene.

Lovens formål, gjennom målet om forsvarlig miljøkvalitet, åpner for at økonomiske og andre sosiale mål kan få betydning. At en ”forsvarlig miljøkvalitet” skal sikres, er relevant ved avgjørelsen av hva som er ”rimelig” viser at formålet om å verne miljøet skal veies opp mot andre sosiale og økonomiske hensyn.⁶² Som nevnt ovenfor i avsnitt 2.1 er det et sentralt trekk ved ”forsvarlig miljøkvalitet” at det kan legges vekt på et mangfold av hensyn, sosiale så vel som økonomiske. Dette styrkes av forurensningslovens alminnelige tolkningsretningslinjer i § 2. Her heter det at loven skal fremme en

⁶¹ Ot prp. (1979-1980) nr 11 s. 97

⁶² Ibid s. 323

miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av blant annet naturmiljøet og ”kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold”. At man skal ta slike hensyn må etter en naturlig språklig forståelse ligge i ”rimelig”, og være selve hensikten med begrensingen. Et klart eksempel er tilfellet med Fjord Champion. Skipet støtte på et skjær mens det brant. Man fryktet hele tiden at olje skulle renne ut, men ettersom skipet stod i flammer, var det ikke rimelig å forvente at de samme tiltakene man ville kunne vente av skip som kun gikk på skjær men ikke brant. Det er klart at det ikke ville være rimelig å forvente umiddelbar nødlossing eller reparasjon av skroget så lenge det var farlig å bevege seg nær skipet.

4.1.4 Oppsummering

I avsnitt 4.1.1 har jeg vist at det utløses en aktivitetsplikt for ”den ansvarlige” når det foreligger en situasjon hvor det enten har inntruffet forbudt forurensning eller det er fare for at en slik situasjon kan oppstå. Det er ikke noe vilkår at forurensningen skyldes handling eller unnlattelse fra de private. Det skal også mindre til for å konstantere at det foreligger fare for forurensning i de tilfellene hvor skadene eventuelt vil bli særlig omfattende. Hvilke tiltak som skal settes inn beror på en vurdering av hva som kan gjøres på den ene siden og hva som skal oppnås på den andre. Vurderingen av hva som er rimelig skal i utgangspunktet baseres på en objektiv vurdering. Det skal også mye til for at et tiltak som vil kunne hindre mv. forurensning ikke vil være rimelig å forvente av de ansvarlige. Jeg mener at det ikke skal kunne tas subjektive hensyn til hvem de ansvarlige er. Derimot mener jeg at hva som er rimelig vil være avhengig av de forskjellige tilfellene og fasene i forurensningen. Hva som er rimelig å forvente vil også avhenge av hvor alvorlig forurensningen er. Det vil ikke være rimelig å forvente like mye av de ansvarlige til å sette inn tiltak mot forurensning som vil ha et ubetydelig skadeomfang som ved et mer alvorlig forurensningstilfelle. Individuelle forskjeller mellom tilfellene vil med andre ord spille inn på vurderingen, men ikke individuelle forskjeller mellom de som er pliktige å sette i verk tiltakene.

4.2 Generell tiltaksplikt i skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a

En bestemmelse som i formuleringen er veldig lik forurensningsloven § 7 (2) er skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a. Også denne bestemmelsen kommer til anvendelse når det foreligger fare for forurensning eller dersom forurensning allerede har inntruffet. Bestemmelsen skiller seg dermed fra de fleste andre reglene i skipssikkerhetsloven. Ved inntruffet forurensning eller fare for sådan skal skipsføreren sette i verk ”rimelige” tiltak for å hindre eller begrense virkningen av forurensningen. Som vi har sett overlapper også formålet med de to lovene hverandre langt på vei. Begge bestemmelser er intendert å verne det ytre miljø mot forurensingsskade. Samlet kan dette tale for at bestemmelsen skal tolkes likt som forurensningsloven § 7 (2).

Det faktum at retningslinjene for hva som kan anses for ”rimelig” må være de samme ved hver avgjørelse etter samme regel, er ikke ensbetydende med at ”rimelig” skal løses på samme måte i andre regler. Derfor vil jeg også her drøfte hva som kan ligge i ”rimelig”, for å kunne gi et bilde av pliktenes omfang etter skipssikkerhetsloven § 37 (1). Hva som skal til for å utløse plikten vil jeg derimot ikke gå mer inn på da jeg mener at dette vilkåret er sammenfallende med det i forurensningsloven, da ordlyd og formål er de samme. Heller ikke vil jeg gå inn på hva som ligger i ”hindre” eller ”begrense” virkningene av forurensningen, for også her må det være snakk om samme tiltak som presentert i avsnitt 4.1.2.

4.2.1 Rimelighetsbegrensningen i skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a

I dette avsnittet er problemstillingen hva som ligger i formuleringen ”rimelige tiltak”. Et spørsmål er også om det faktum at plikten her hviler direkte på skipsføreren, og ikke på ”den ansvarlige”, som i forurensningsloven, spiller inn på rimelighetsvurderingen.

I vurderingen av hva som er ”rimelig” gir bestemmelsens ordlyd oss lite hjelp. Man må imidlertid kunne anta at utgangspunktet også i denne bestemmelsen, skal tas i at vurderingen skal gjøres ut fra objektive kriterier. Dersom det objektivt sett er umulig å gjøre noe for å hindre oljeutslippene og begrense skadene, er det heller ikke rimelig å forvente at skipsføreren skal klare det. Ordlyden viser også at plikten i skipssikkerhetsloven

§ 37 er en 'sørge for-plikt' hvilket, som vist i avsnitt 2.3.2.2, innebærer at skipsføreren har en plikt til å sørge for at de rimelige tiltakene blir satt inn. Det er rederiet som skal påse at skipsføreren er i stand til å sette inn tiltakene. Hva som er rimelig å forvente av ham, er da at han skal sette inn de tiltak som han har mulighet til. Man kan for eksempel ikke vente at han skal gjøre reparasjoner på en ødelagt tank eller skadet skrog, dersom det ikke er utstyr eller kompetanse om bord til å få dette gjort. Dersom skipsføreren er lederen på et skip som er riktig utstyrt og har et godt trent personale, vil det derimot være rimelig å forvente at skipsføreren får utført reparasjonene dersom reparasjon må anses som et adekvat tiltak i den aktuelle situasjonen.

Kravet om at tiltakene må være "rimelige" bør også ses i sammenheng med at loven etter sitt formål skal trygge miljø og begrense forurensning fra skip. At målet er å oppnå trygging av miljø, og at målet er blitt fremhevet i en egen formålsparagraf, viser at det kan forventes at man skal gå langt for å nå dette målet.

Forarbeidene viser på sin side at det alltid vil være snakk om en konkret vurdering, hvor blant annet tiden som er til rådighet, værforholdene, skipets tilstand og tilgjengelighet på ressurser vil være av betydning.⁶³

Et annet moment av betydning for vurderingen av hva som er rimelig, utgjør prinsippet om best anvendbar teknologi.⁶⁴ Prinsippet er ikke lovfestet i skipssikkerhetsloven, men må kunne være et moment i vurderingen i kraft av å være et internasjonalt miljørettslig prinsipp. Prinsippet tilsier at det er rimelig å kreve at de beste ressurser som er tilgjengelig skal benyttes. Dette tilsier at dersom skipsføreren har god tilgjengelighet på ressurser så kan svært mye ventes av ham. En pekepinn på hva man kan forvente av skipsføreren vil beredskapsplanene om bord kunne gi. Her vil det ofte fremgå hva rederiet har satt skipsføreren i stand til, og hva de forventer av ham.

⁶³ Ot. prp. nr 87 (2005-2006) s. 123.

⁶⁴ Prinsippet om best anvendbar teknologi (BAT) sier noe om hvor omfattende krav som kan stilles for å forebygge og begrense forurensning. I ren form innebærer prinsippet at den beste teknologien som finnes for å begrense mengden forurensning, skal benyttes. BAT har relevans for oppgaven ved at det er et internasjonalt anerkjent miljørettslig prinsipp, men vekten vil være noe begrenset da prinsippets betydning kan være noe vagt.

4.2.2 Oppsummering

Drøftelsen i avsnitt 4.2 har vist at skipssikkerhetsloven § 37 (1) litra a er en generelt utformet tiltaksplikt for skipsføreren. Også han skal gjøre hva som er ”rimelig” for å hindre eller begrense akutt oljeforurensning. Hva man med rimelighet kan forvente av skipsføreren vil imidlertid avhenge av hva rederiet har gjort han i stand til. Har rederiet gitt ham ressurser og kompetanse for å bekjempe forurensningen vil man kunne forvente at han strekker seg lagt. Hvor omfattende pliktene er, vil imidlertid bero på en konkret vurdering hvor flere sider av selve forurensningen og dens skadepotensiale må vurderes.

4.3 Generell tiltaksplikt etter skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b

En siste generell tiltaksplikt som er kommet til uttrykk i skipssikkerhetsloven er plikten i § 31. Denne utgjør ikke en direkte tiltaksplikt i sin formulering. Bestemmelsen er, som vi har sett ovenfor, først og fremst et forbud mot forurensning fra skip. Likevel må det sies å ligge en indirekte tiltaksplikt i annet ledd litra b. Bestemmelsen unntar forurensning som er en følge av skadet skip, dersom de ansvarlige har tatt alle ”rimelige” forholdsregler for å unngå forurensning. Ønsker de ansvarlige å unngå å bli holdt til ansvar for en ulovlig forurensning, må med andre ord rimelige forholdsregler tas både før og etter uhellet, og heri ligger tiltaksplikten.

I det følgende skal jeg først slå fast når plikten utløses, så gå over til en analyse over hva som kan ligge i ”rimelig” etter denne bestemmelsen.

4.3.1 Når utløses plikten?

Heller ikke i skipssikkerhetsloven § 31 kan det være meningen at forurensningen/forurensningsfaren må skyldes en handling fra de ansvarliges side. Dette blir også tydelig ved at bestemmelsen, etter ordlyden, kommer til anvendelse kun ved ”skade” på skip. Selv om skade på skip, slik som grunnstøting, lett kan skyldes menneskelig svikt og handlinger/unnlater, vil skade også ofte kunne være en følge av naturbegivenhet.

Hva som skal til for at skipet anses for å være skadet sier bestemmelsen ikke noe om, men bestemmelsen vil, etter min mening, komme til anvendelse ved akutt oljeutslipp fra skip. Akutt forurensning kjennetegnes som nevnt ved at den er oppstått brått og gjerne i forbindelse med uhell og skade på skip. Når oljeutslipp fra skip først kan kategoriseres som akutt forurensning, er det gjerne fordi det har oppstått en skade på skipet, for eksempel som følge av grunnstøting eller forlis. Bestemmelsen fremhever også at nødvendige forholdsregler må tas etter at skaden har oppstått, noe som gir bestemmelsen anvendelse også i det tidsrommet som denne fremstillingen konsentrerer seg om.

4.3.2 Rimelighetsbegrensingen i skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b

Det er et krav for at forurensningen ikke skal være ulovlig at ”rimelige forholdsregler” er tatt både før og etter utslippet eller dumping. Det mest sentrale spørsmålet blir derfor også her hva som ligger i begrepet ”rimelig”. Også i skipssikkerhetsloven § 31 må dette bero på en konkret vurdering, men fordi vi står ovenfor en rettsregel må det være mulig å finne frem til hva som skal vektlegges i vurderingen.

Lovens ordlyd gir liten veiledning. Hva man anser som rimelig beror, som sagt, i høy grad på ens verdier og holdninger. En sikker språklig forståelse tilsier imidlertid, også her, at det må tas hensyn til hva som objektivt er praktisk og økonomisk mulig. Dersom det etter en objektiv vurdering ikke er mulig å gjøre noe for å hindre forurensningen er det heller ikke rimelig å forvente det. Man kan for eksempel tenke seg at det ved å reparere skader på skroget med et veldig sterkt men uhyre dyrt materiale, kan hindre at ytterlige forurensning finner sted. Det er likevel ikke rimelig å forvente en reparasjon med dette materialet dersom materialet som vil hindre forurensningen er så dyrt at det ikke vil være økonomisk mulig å benytte.

Det faktum at det skal vurderes om alle forholdsregler er ”tatt både før og etter uhellet”, viser at det i vurderingen også skal legges vekt på subjektive vurderinger. Særlig sentralt står spørsmålet om hvorvidt den ansvarlig er å bebreide. Dersom han er å bebreide for at situasjonen har oppstått vil det ofte ikke være mulig å si at de rimelige forholdsregler er tatt. Her bør nok bestemmelsen leses i sammenheng med § 37 litra a om at skipsføreren skal sette i verk rimelige tiltak. Her skiller rimelighetsvurderingen i skipssikkerhetsloven

seg fra den i forurensningsloven ved at lovteksten åpner for at subjektive momenter har betydning.

Formålet med regelen i skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b er å hindre at rederiene skal kunne bli straffet når ingen er å bebreide for utslippene eller dumpingen. Etter straffeloven § 48a kan foretak straffes på objektivt grunnlag (det vil si når gjerningsinnholdet er oppfylt). Da er det et poeng at dersom det er tatt ”rimelige forholdsregler” etter skipssikkerhetsloven § 31 (2) litra b, så vil utslippet ikke lenger være straffbar forurensning og gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen vil ikke lenger være oppfylt. Dersom det er klart at alle rimelige forholdsregler er tatt vil det heller ikke lenger være noen hensikt med å belegge utslippet eller dumpingen med foretaksstraff. Strafferegelen vil ikke ha noen preventiv virkning da det faktum at alle rimelige forholdsregler er tatt må bety at de ansvarlige alt har gjort hva som kan kreves. Når bestemmelsen verner rederiet mot foretaksstraff, utgjør bestemmelsen heller et incentiv til å treffe rimelige forholdsregler. Hadde rederiet uansett risikert foretaksstraff ville de ikke hatt samme incentiv til å ta de samme forholdsreglene.

Et overordnet formål med alle reglene i skipssikkerhetsloven kapittel 5 er imidlertid å verne miljøet. For at dette formålet skal kunne oppnås bør vurderingen av begrepet ”rimelig” også her være streng

Av forarbeidene kan man se at bestemmelsen er ment å gjennomføre Norges forpliktelser etter MARPOL konvensjonen.⁶⁵ Reglene i MARPOL er mye mer detaljerte enn hva som er tilfelle med den norske formuleringen. Blant annet inneholder MARPOL et vilkår om at reder eller skipsføreren ikke må ha opptrådt forsettelig eller grovt uaktsomt. Det kan være gode grunner for å innfortolke dette kravet i den norske bestemmelsen. For det første passer dette godt overens med bestemmelsens formål. Skulle utslippet eller dumpingen blitt lovlig også i de tilfeller der rederi og skipsfører hadde opptrådt med forsett eller grovt uaktsomt ville dette motvirket formålet om å verne miljøet. Videre taler presumsjonsprinsippet i norsk rett for at den norske bestemmelsen bør kunne antas å være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Også uttalelsene fra

⁶⁵ Ot.prp. (2005-2006) nr 87 s. 120, *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL 73/78)

forarbeidene er klare på at unntaket i skipssikkerhetsloven § 31 (2) må forstås på samme måten. At de ansvarlige ikke må ha å forårsaket forurensningen forsettelig eller grovt uaktsom følger dessuten av en naturlig språklig forståelse. Man kan vanskelig hevde at alle rimelige forholdsregler er tatt på forhånd når de ansvarlige har handlet med forsett eller grovt uaktsomt.

4.3.3 Oppsummering

I avsnitt 4.3 har jeg vist at det ene avskipssikkerhetslovens fritak fra forurensningsforbudet, kan sies å inneholde en tiltaksplicht. De private plikter å ta rimelige forholdsregler for å hindre eller begrense forurensningen. Her som ellers er utgangspunktet at man ikke kan forvente mer enn hva som er objektivt mulig, men at man for øvrig må forvente at de private strekker seg langt. Hvor langt er det igjen vanskelig å si noe om. Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse der de ansvarlige har forårsaket forurensningen forsettelig eller grovt uaktsomt. Vurderingen av hva som er rimelig etter skipssikkerhetsloven § 31, er mer subjektiv enn den i forurensningsloven

4.4 Samlende om privates aktivitetsplikt

I avsnitt 4.1 til 4.3 har jeg redegjort for hva jeg mener vil være det viktigste å legge vekt på ved tolkningen av de generelle tiltaksplichtene i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven. I dette avsnittet skal jeg samle trådene, ved å komme med en mer praktisk tilnærming til aktivitetsplikten, og å se hva de samlet kan si om tiltaksplichten.

Som vist ovenfor pålegger ikke de omtalte reglene i forurensningsloven og skipssikkerhetsloven de private noen konkrete plikter i en nødssituasjon. Bestemmelsene om hva de ansvarlige skal gjøre er uttrykt som mål for hva som skal oppnås isteden for konkrete plikter for hva som skal gjøres. Dette er en enkel lovteknisk løsning preget av en erkjennelse av at ingen forurensningssituasjoner er like, og at en forurensningssituasjon går gjennom flere faser. Har forurensningen ikke inntrådt skal forurensningen hindres, og dersom forurensningen har skjedd, skal den begrenses, stanses etc. Etter at den forbudte forurensningen er et faktum, skal følgene av den avbøtes.

For at de private skal overholde sine plikter må de med andre ord vurdere hva som behøves for å nå disse målene. Dette er, etter min mening en lovteknisk god løsning. Som regel spiller det ingen rolle hvordan de private når målene, så lenge de faktisk nås.

I det praktiske liv vil det ikke være slik at rederiene alene vurderer hva som skal gjøres. Rederiene vil ofte enten ha inngått avtaler med bergningsselskaper eller ha slike kontakter gjennom forsikringsselskapet sitt. Slike selskaper vil ha stor kunnskap om hva som skal gjøres for å best mulig grad nå de nevnte målene. Et eksempel er NOFO som er oljevernberedskapet til operatørselskapene.⁶⁶

Det som gjør at regelverket er vanskelig å forholde seg til i en nødssituasjon hvor tidsnød i aller høyeste grad gjør seg gjeldene, er at de ansvarlige bare er pliktige til å gjøre hva som er rimelig. Dette er en grense som de ansvarlige vil være interesserte i hvor går da tiltak koster, og de sjeldent vil gjøre mer enn hva de plikter etter loven. Som drøftelsene ovenfor viser er lovene uklare på hva som er rimelig, og å finne ut hvor grensen går i de konkrete tilfellene vil ikke uten videre kunne la seg gjøre i en presset situasjon.

Bestemmelsene trekker en grense ved at den sier at selskapene ikke vil være pliktig til å gjøre mer enn hva som er mulig. For øvrig gir bestemmelsene lite veiledning i å finne nøyaktig hvor rimelighetsgrensene går. Noe veiledning i en presset situasjon vil imidlertid de få spesielle tiltakspliktene i skipssikkerhetsloven og forurensningsloven gi ved at hva som de ansvarlige er pliktet til å gjøre som den store hovedregel ikke vil være. For mannskapet om bord vil dette kunne tilsi at det vil være rimelig å forvente at de holder seg til hva som fremkommer av beredskapsplane, og ikke minst at de varsler. Både forurensningsloven og skipssikkerhetsloven har særskilte regler om varsling. Gjennom varsling blir både myndigheter og rederiet oppmerksomme på hva som er i ferd med å skje.

Fordi myndighetene har hjemmel til å pålegge de private plikter vil det mest praktiske være at det er myndighetenes skjønn som blir avgjørende for hvor grensen for hva som er rimelige blir trukket. I del fem skal jeg derfor undersøke hvor lagt myndigheten kan gå i å pålegge de private å fatte vedtak. Det er etter min mening dette som i det praktiske liv er det mest interesse spørsmålet.

⁶⁶ <http://www.nofo.no/cgi-bin/visart.cgi?gruppe=nofo> [lest 18.11.2007]

4.5 Oppsummering og konklusjon

I del 4 har jeg redegjort for hva forurensningsloven og skipssikkerhetens bestemmelser sier om innholdet og omfanget av privates aktivitetsplikt. Jeg har vist at aktivitetspliktens innhold er formulert som mål snarere enn plikter til å fatte konkrete tiltak. En av fordelene med en slik regulering av tiltaksplikten er at hvert tilfelle er så forskjellig at man aldri kan oppnå en fullgod beskrivelse av hva som må gjøres for å verne det ytre miljø på best mulig måte. På den annen side er det en ulempe for dem som skal innrette seg etter reglene at bestemmelsene ikke klarere angir hva som forventes av dem.

Jeg har også vist at aktivitetspliktens omfang avhenger av hva som er rimelig i det konkrete tilfellet. Jeg har videre redegjort for hvordan jeg mener tiltakspliktene i forurensningsloven § 7 og skipssikkerhetsloven §§ 31 og 37 skal tolkes og jeg mener at bestemmelsene er vage og vanskelige å forholde seg til. I en situasjon hvor hvert minutt teller vil det være vanskelig å utlede noen klar grense for tiltaksplikten ut fra bestemmelsene alene. Det avgjørende er derfor ikke de privates eget skjønn, men forvaltningens.

5 Pliker pålagt ved enkeltvedtak

Ovenfor har jeg vist både hva de private aktørene plikter å unngå av forurensning, og hva forurensningsloven og skipssikkerhetsloven sier om hva aktørene plikter å gjøre for å unngå forurensningen. Som antydnet ovenfor er det en tredje side ved tiltakspliktene som er vel så viktig for omfanget av privates tiltaksplikt, -pliktene som de ansvarlige kan bli pålagt ved enkeltvedtak.

Den primære tiltaksplikten er, som sagt, lagt til de private. Det er imidlertid klart at de private ikke alltid makter å oppnå et tilfredsstillende nivå på beskyttelse av miljøet. Selv om staten i utgangspunktet er suveren, har den i mange henseender forpliktet seg til å unngå forurensning. Det kan også argumenteres for at det innen folkeretten i noen tilfeller forligger et forbud mot å forurense. Når de private alene ikke klarer å overholde sin plikt til å hindre forurensning, må staten kunne gripe inn slik at dens egne internasjonale forpliktelser blir overholdt.

Statens tiltaksplikt er imidlertid ikke tema for denne fremstillingen. I stedet skal det ses på hvilke plikter de private kan bli pålagt ved enkeltvedtak. Enkeltvedtak er etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 litra b jf litra a, avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.⁶⁷

Å behandle alle mulige enkeltvedtak med hjemmel i skipssikkerhetsloven og forurensningsloven som på en eller annen måte innebærer en plikt for de private i tilknytning til oljesøl fra skip, lar seg ikke gjøre i en så kort fremstilling som denne. Jeg skal derfor bare se de bestemmelsene jeg oppfatter som mest relevant i forhold til tiltaksplikten. Bestemmelsene som blir behandlet er forurensningsloven § 7 (4) og skipssikkerhetsloven § 49 da disse er de videste fullmaktene til myndighetene i en akutt

⁶⁷ Eckhoff/Smith s. 218

forurensningssituasjon. Bestemmelser som gir myndighetene hjemmel til å pålegge bestemte plikter, som hjemmelen til å pålegge skipene å ta et bestemt leide faller utenfor. Forurensningsloven § 7, og skipssikkerhetsloven § 49 overlater mye til myndighetenes eget skjønn når det kommer til hva de kan fatte vedtak om, og som antydnet ovenfor er det dette skjønnnet som i realiteten avgjør hvor langt de privates tiltakspålegg strekker seg.

5.1 Pålegg om tiltak etter forurensningsloven § 7 (4)

Etter forurensningsloven § 7 (4) kan forurensningsmyndigheten pålegge den ansvarlige å treffe tiltak ”etter annet ledd første til tredje punktum”. Dette innebærer at det ved fare for, eller allerede inntruffet forurensning, kan pålegges den ansvarlige å treffe tiltak for å hindre, stanse, fjerne eller begrense virkningene av forurensningen. Det kan også pålegges den ansvarlige å utføre tiltak for å avbøte skader og ulemper som følger av forurensningen eller tiltakene for å motvirke den.

Viktig å merke seg er at bestemmelsen i fjerde ledd ikke viser til annet ledd, fjerde punktum, slik at det etter ordlyden ikke er noe krav om at pliktene som pålegges den ansvarlige skal stå i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås. Hva dette vil si for omfanget av pliktene myndighetene kan pålegge den ansvarlige, vil være hovedproblemstillingen i dette avsnittet. Først bør det imidlertid slås fast hvem som er ”den ansvarlige” i forhold til denne bestemmelsen, og hvilket statlig organ som er ”forurensningsmyndighet” i tilfeller med akutt oljesøl fra skip.

5.1.1 Forurensningsmyndighet ved akutt oljeforurensning.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan pålegges plikter etter § 7, beror dette igjen på en tolkning av ”den ansvarlige” knyttet opp mot den konkrete situasjonen. Det kan tenkes at de påleggene som det blir aktuelt å komme med, best kan utføres av skipsfører om bord. Eksempler på dette er et pålegg om at skipet skal bruke et bestemt leide, eller rett og slett dra lengre ut, for å øke avstanden mellom skipet og sårbare områder på land. Slike tiltak

vil kunne begrense virkningene av forurensningen.⁶⁸ Generelt kan man nok likevel hevde at ”den ansvarlige” i de fleste tilfeller må leses som rederiet, da dette som påpekt er hovedansvarssubjekt etter skipssikkerhetsloven og dermed også for forurensningsloven.

Et mer interessant spørsmål i forhold til forurensningsloven § 7 (4) er hvem som er kompetent myndighet til å treffe de forskjellige vedtakene. Etter forurensningsloven § 81 er forurensningsmyndighetene delt inn etter de forskjellige statlige nivåene. På riksnivå er forurensningsmyndighetene Konge, Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn.

Etter forurensningsloven § 81 (2) ligger det til Kongen å fastsette hvilken forurensningsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven. Dette er for § 7 (4) (og andre) gjort ved kongelig resolusjon og forskrift. Ved kongelig resolusjon av 20. desember 2002 og forskrift av samme dato, deligeres myndighet og ansvar til Fiskeridepartementet. Ansvar og myndighet er delegert videre til Kystdirektoratet ved forskrift av 20. desember 2002 nr 1912, men uten retten til å fastsette forskrift.⁶⁹ Hvem som må anses som ”forurensningsmyndighet” må med andre ord bero på sammenhengen begrepet benyttes i. I henhold til § 7 (4) vil forurensningsmyndighetene bety Kystverket, som er det organet som vil følge en akutt forurensning til havs nærmest, og som har faglig og juridisk kompetanse til å fatte enkeltvedtak.

5.1.2 Øvre grense for forurensningsmyndighetenes myndighet.

Når § 7 (4) unnlater å vise til rimelighetsbegrensningen i § 7 (2) fjerde punktum, er det ut fra ordlyden nærliggende å slutte at myndighetenes muligheter til å gi pålegg er videre enn aktivitetsplikten private er pålagt etter § 7 (2). Pålegget og plikten skal gå ut på det samme,

⁶⁸ Et tilgrensende spørsmål som melder seg i denne anledning er hvorvidt staten kan nekte et skip i nød å legge i land, eller om det foreligger en rett til adgang til havn? Et eksempel her er Prestige ulykken utenfor Spania i 2002. Skipet ble nektet å komme inn i indre farvann og ble sendt ut på dypere vann. Selv om dette, slik jeg ser det, hovedsaklig er et spørsmål om statens plikt, vil svaret i aller høyeste grad spille inn på privates tiltaksplikt. Problemstillingen er imidlertid for omfattende til at jeg kan gi noen fullgod fremstilling i denne korte oppgaven.

⁶⁹ Kystdirektoratet har siden byttet navn til Kystverket

men tiltaksplikten til de private er begrenset ved at man bare er pliktig til å gjøre tiltak som står i et ”rimelig” forhold til hva man oppnår.

Et naturlig spørsmål er derfor om Kystverket står fritt til å komme med de pålegg de måtte ønske eller om det finnes grenser for deres kompetanse til tross for den åpne ordlyden? De ansvarlige må rette seg etter pålegg fra forurensningsmyndighetene, men hvor vidtgående plikter kan de risikere å bli pålagt?

Manglende begrensning i ordlyden tyder som sagt på at forurensningsmyndighetene kan pålegge de private mer vidtgående plikter enn hva som er pålagt dem etter annet ledd. I forarbeidene er det imidlertid uttalelser som tyder på det motsatte, nemlig at myndighetene likevel ikke har frihet til å pålegge de private plikter som går lengre enn deres plikter etter annet ledd.

”Departementet legger til grunn at forurensningsmyndighetene ikke vil gi pålegg som går utover det den ansvarlige selv har plikt til etter annet ledd”.⁷⁰

På den annen side kan man lese av forarbeidene at det ved vurderingen av hva som kan pålegges av forurensningsmyndighetene, skal foretas en vurdering av hva som er det konkret rimelige. Det fremkommer også at det skal kunne foretas en mer subjektiv vurdering enn hva som er tilfellet ved rimelighetsvurderingen i annet ledd.

”Den ansvarlige kan bare pålegges å treffe tiltak som ut fra de konkrete omstendigheter er rimelige. Ved rimelighetsvurderingen vil en kunne legge vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte forurensning eller faren for forurensning”.⁷¹

Samlet sier altså forarbeidene at myndighetene er underlagt en rimelighetsbegrensning, men at denne ikke er den samme som i annet ledd. Myndighetene kan etter forarbeidene ikke gå lenger i påleggene enn det som følger av pliktene i annet ledd, men det er anledning til å ta mer subjektive hensyn med i betraktning ved vurderingen av hva som er rimelig.

Uttalelsene i forarbeidene er etter min mening noe motstridene. Det ser ikke ut til å ha vært tatt noe klart standpunkt til spørsmålet, og det man kan utlede av dem går ikke godt

⁷⁰ Ot.prp. (1979-80) nr. 11 s. 98

⁷¹ Ot.prp. (1979-80) nr 11 s. 98

over ens med lovens ordlyd. Til dette kommer at man skal være forsiktig med å lese for mye i alle forarbeider. Man er derfor henvist til å undersøke andre rettskilder.

Myndighetenes egen praksis tyder på at forvaltningen selv mener å ha vid kompetanse. Det stilles regelmessig krav som går langt i retning av å tilbakeføre miljøet til naturlig tilstand.⁷² Reelle hensyn, særlig knyttet opp mot lovens formål tilsier også at Kystverket skal ha stor mulighet til å treffe omfattende vedtak. Et samlet rettskildebilde tyder med andre ord på at bestemmelsen selv ikke legger noen begrensning på myndighetenes kompetanse. Det ser ut som om hva myndighetene kan beslutte av pålegg avhenger av forvaltningens eget skjønn.

Ettersom bestemmelsen selv ikke trekker noen grenser for myndighetenes kompetanse, må også den ulovfestede retten undersøkes. Det neste spørsmålet blir derfor om den ulovfestede retten legger noen begrensninger på forvaltningens skjønnsutøvelse

Fordi pålegg må kunne regnes som enkeltvedtak, kommer de ulovfestede reglene om ugyldighet for enkeltvedtak inn som en begrensning i myndighetenes kompetanse. Gjennom teori og praksis har det blitt utviklet en lære om myndighetsmisbruk. Læren er ikke lovfestet, og er egentlig en samlebetegnelse på ulike typer rettslige begrensninger på forvaltningens frihet ved utøvelse av forvaltningsskjønn.⁷³ Foreligger det myndighetsmisbruk, kan vedtaket, i følge praksis, kjennes ugyldig av domstolene. En side av myndighetsmisbrukslæren er at vedtak kan bli kjent ugyldige dersom de er ”grovt eller sterkt urimelige”. Normalt skal det svært mye til.⁷⁴ Dette viser også at det finnes grenser for hva forurensningsmyndighetene kan pålegge, og at en slik grense i alle fall må gå ved hva som er sterkt urimelig.

Det er ikke dermed sagt at myndighetsmisbrukslærens ”rimelighet” er den samme som rimelighetsbegrensningen i forurensingsloven § 7 (2). Man står ovenfor to forskjellige typer regler, hvor den ene er en nedre grense for hva de private må gjøre for å oppfylle sin plikt, og dermed unngå å begå en straffbar handling. Og hvor den andre er en øvre grense for hva myndighetene kan pålegge private aktører av plikter. Disse forskjellene vil kunne

⁷² Bugge s. 336

⁷³ Jussleksikon s. 190

⁷⁴ Rt. 1997 s. 1795 (Eckhoff/Smith s 364)

tilsi ulik vurdering av spørsmålet.⁷⁵ Den ene bestemmelsen er en lovfestet grense hvor utgangspunktet for tolkningen vil være lovens ordlyd, mens den siste bestemmelsen er en vurdering ut fra en ulovfestet lære. Bugge gir uttrykk for at han ikke mener det er noen større forskjell på hvilke hensyn som må kunne sies å være relevante i vurderingen av hva som er urimelig etter de to reglene. Dog er det en forskjell i at det, som vi har sett, er en større mulighet til en mer subjektiv vurdering i fjerde ledd enn i annet, og at fjerde ledd derfor innebærer en noe bredere vurdering.⁷⁶ Slik jeg forstår Bugge, mener han at den største forskjellen mellom rimelighetsbegrensningen i annet og fjerde ledd ligger i at avveiningen mellom de relevante momentene ikke kan være lik ved vurderingen etter annet og fjerde ledd. Han begrunner dette med at forarbeidene legger opp til at det ikke skal være samme terskel, og tolker den manglende begrensningen i fjerde ledd, som om lovgiver mente at forvaltningen kun er begrenset av sitt frie skjønn. Implisitt i dette ligger at terskelen da må være høyere, fordi det skal mer til for at et vedtak kjennes ugyldig på grunn av urimelighet, enn å konstantere at de private ikke har gjort sin plikt.⁷⁷ Jeg er langt på vei enig i denne argumentasjonen, men leser forarbeidene noe annerledes. Etter det jeg kan se legger ikke forarbeidene opp til at det ikke kan gjelde samme øvre grense, snarere sies det at det antas at myndighetene ikke kan pålegge mer vidtgående plikter enn etter annet ledd. Forarbeidene har imidlertid uttalelser som viser at man i vurderingen skal legge mer vekt på subjektive momenter.

Likevel mener jeg at da regelen i § 7 (4) ikke legger klare grenser på forvaltningens myndighetsutøvelse, er man henvist til å se på de ulovfestede skrankene i myndighetsmisbrukslæren. Etersom disse reglene innebærer en rimelighetsvurdering hvor det skal mye til før et vedtak finnes urimelig, taler dette for at forvaltningen faktisk kan pålegge de private plikter som går lengre enn deres plikter etter § 7 (2). Hva Kystverket kan pålegge private aktører der disse står ovenfor akutt oljeforurensning må med andre ord være begrenset ved myndighetsmisbrukslærens forståelse av hva som er urimelig.

⁷⁵ Bugge s. 332

⁷⁶ Bugge s. 332

⁷⁷ Bugge s. 332-333

Her er det et viktig utgangspunkt at hvilket forurensningsnivå som skal tillates, er et politisk spørsmål, man har ment å holde utenfor domstolene.⁷⁸ Noe som i seg selv tilsier at det skal mye til før domstolene finner et pålegg på dette området urimelig.

Videre er det klart at det ikke skal kunne gis pålegg som ikke er nødvendig for å oppnå det ønskede resultatet. Er det klart at et annet og mindre omfattende tiltak vil kunne føre til det resultatet myndighetene mener er det mest riktige, kan ikke myndighetene pålegge de private det mest tyngende alternativet. Går et skip på grunn og slipper ut olje, kan det være et spørsmål om hvor vidtgående aksjoner som kan kreves. Holder det å samle opp oljeflak i lenser og rydde strendene? Eller er det nødvendig å også sette ut fiskeyngel etter aksjonene for å erstatte den eventuelle skaldelidende fiskebestanden? Dette er et utslag av spørsmålet om hva som er forurensningspolitikken på området. Ettersom domstolene ikke skal legge seg opp i hva som er målet for miljøvernet på området, vil det være vanskelig å få medhold i at vedtaket er urimelig, dersom det er nødvendig for å oppnå målet som forurensningsmyndighetene har satt.

En annen side ved myndighetsmisbrukslærens urimelighet er at noe kan være sterkt urimelig dersom det er et klart misforhold mellom kostnadene ved tiltakene og den fordel som oppnås.⁷⁹ Her er det særlig to elementer som spiller inn på vurderingen. For det første har forurensningsloven § 2 nr. 3 en regel om at den teknologien som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold gir de beste resultater, skal tas som utgangspunkt. Har forurensningsmyndighetene gjort en forsvarlig vurdering etter denne regelen, kan det være et moment som taler for at deres pålegg ikke er urimelig. Også det faktum at forurensningsloven § 6 også omfatter det som kan føre til forurensning er relevant. Dette viser at myndighetene kan bygge inn en viss sikkerhetsmargin, særlig når det er usikkerhet omkring virkningene av en forurensning.

Et annet spørsmål er om det finnes noen nedre grense for hva myndighetenes pålegg kan gå ut på. Har forurensningsmyndigheten plikt til å gi et pålegg dersom det er fare for oljeforurensning? Dette er et spørsmål om myndighetenes plikter og ikke de ansvarlige for forurensningen, og spørsmålet faller derfor utenfor oppgaven.

⁷⁸ Ot.prp. (1979-80) nr 11

⁷⁹ Bugge s. 334

5.2 Pålegg om tiltak etter skipssikkerhetsloven § 49

Skipssikkerhetsloven har et eget kapittel om forvaltningstiltak. Flere bestemmelser her kan ha indirekte betydning ved fare for oljeforurensning fra skip. For eksempel i § 54 med mulighet for å nekte utenlandske skip adgang til norsk sjøterritorium dersom de ikke oppfyller visse krav. Kapitlet inneholder også regler om følgene av brudd på pålegg om tiltak slik som tvangsmulkt og tvangstiltak. Disse reglene faller utenfor en ren oppgave om plikt, hvor følgene av plikter og brudd på plikter ikke skal behandles. Her vil jeg konsentrere meg om kapitlets hovedregel § 49, da denne vil være best egnet til å illustrere hvor grensene for privates generelle tiltaksplikt går.

Dersom de ansvarlige ikke har etterkommet et krav som følger av lov eller forskrift, kan tilsynsmyndighetene etter skipssikkerhetsloven § 49 pålegge rederiet å gjennomføre nødvendige tiltak innen en bestemt tidsfrist. Som resten av skipssikkerhetsloven er nok denne bestemmelsen hovedsakelig beregnet på situasjonen før forurensning inntreffer. Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel for å gripe inn ovenfor de rederier som ikke oppfyller lovens tilstandskrav.

Som ved forurensningsloven er det på sin plass med en redegjørelse over hvem som er kompetent tilsynsmyndighet. Videre må det ses på hva som ligger i bestemmelsens bruk av ”lov”.

5.2.1 Tilsynsmyndighet

Etter skipssikkerhetsloven § 41 er det opp til Kongen å fastsette hvem som har tilsynsmyndighet etter loven. Tilsynsmyndighet er lagt til Sjøfartsdirektoratet ved kongelig resolusjon av 16. februar 2007 punkt 7.

Sjøfartsdirektoratet er et forvaltningsorgan med myndighetsansvar overfor norskregistrerte skip og utenlandske skip som anløper norske havner. Det er underlagt

Nærings- og handelsdepartementet, men i saker som dreier seg om miljøforhold knyttet til det enkelte skip og vern av det marine miljø er det underlagt Miljøverndepartementet.⁸⁰

5.2.2 Pålegg om nødvendige tiltak

Sjøfartsdirektoratet kan etter § 49 pålegge rederiet å gjøre nødvendige tiltak dersom krav som følger av lov eller forskrift ikke er etterkommet. Det skal settes en tidsfrist for gjennomføringen. Ettersom Sjøfartsdirektoratet har myndighet overfor skip generelt, og ikke bare etter skipssikkerhetsloven og fordi skipssikkerhetsloven § 49 ikke spesifiserer hvilken lov eller hvilke forskrifter hvis krav skal være oppfylt, er det naturlig å tolke ”lov” til alle lover og bestemmelser innen Sjøfartsdirektoratets myndighetsområde, og ikke bare skipssikkerhetsloven.

Eksempl på tiltak som kan være aktuelle i forbindelse med fare for oljeforurensning er pålegg til skipene om å benytte et bestemt led for å unngå forurensning i sårbare farvann.⁸¹

Kjernen i bestemmelsen er at sjøfartsdirektoratet har hjemmel til å pålegge rederiet å gjennomføre nødvendige tiltak innen en bestemt tidsfrist. ”Nødvendige” må leses i sammenheng med at det er tiltak for å etterkomme lovpålagte krav. Direktoratet kan med andre ord kun pålegge rederiet å gjøre det som er nødvendig for å etterkomme lovens krav, ikke å gjøre tiltak som går lengre enn dette. Dette legger en klar føring på direktoratets myndighet.

For øvrig må også direktoratets pålegg anses som enkeltvedtak, og direktoratet må følge forvaltningsrettslige regler når det fatter vedtak. Myndighetsmisbrukslærens begrensninger gjelder derfor også for skipssikkerhetsloven § 49

Ved akutt forurensning fra skip, vil bestemmelsen ha mindre betydning enn forurensningsloven § 7 (4) som er beregnet spesifikt på å hindre følger av forurensning. Skipssikkerhetsloven § 49 gir hjemmel for å pålegge rederiet å rette seg etter lovverket innen en bestemt tid. Er skipet først kommet i en nødssituasjon hvor det enten lekker olje

⁸⁰ www.sjofartsdirektoratet.no/no/Om_Sjofartsdirektoratet/ [lest 02.11.2007]

⁸¹ NOU 2005:14 s.151

eller står i fare for å gjøre det, vil det ofte ikke være mye hjelp i en hjemmel for å kunne pålegge rederiet å utbedre beredskapsplanen sin innen for eksempel to uker, når skipet står på grunn og lekker i mellomtiden. Fordi det er viktig å handle raskt i en forurensningssituasjon vil hjemmelen i § 7 (4) til Kystverket være den mest aktuelle ved akutt oljeforurensning. Mens sjøfartsdirektoratet følger opp om kravene som stilles til skip overholdes, er kystverket det organ som tetteest følger en akutt situasjon, og som har de videste hjemlene og det beste grunnlaget for å fatte vedtak.

5.3 Oppsummering og konklusjon

I del 5 har temaet vært myndighetenes adgang til å pålegge private aktører plikter i en akutt forurensningssituasjon. Det er vist at forurensningsloven § 7 (4) er den viktigste påleggshjemmelen i forbindelse med akutt forurensning, men at også skipssikkerhetslovens § 49 kan komme til anvendelse. Fordi myndighetene i vid utstrekning vil pålegge de private plikter i forurensningssituasjonen, er det grensene for myndighetenes kompetanse som i det praktiske liv er avgjørende for tiltakspliktenes omfang. Drøftelsene ovenfor har vist at det i all hovedsak er Kystverket som vil komme med slike pålegg og at loven selv ikke setter noen grense for hvor langt de kan gå i å pålegge de private plikter. Grenser setter imidlertid den ulovfestede retten. Domstolen kan kjenne urimelige pålegg ugyldige. Det skal imidlertid mye til før dette skjer, ikke mist fordi domstolene ikke vil kunne prøve hvilket miljøbeskyttelsesnivå man skal ligge på i Norge.

6 Oppsummering og konklusjon

I denne fremstillingen har jeg gitt en oversikt over hva norsk lov sier om private tiltakspликт ved akutt oljeforurensning fra skip.

Ved å undersøke forbudet mot forurensning, har jeg vist at ikke all akutt oljeforurensning er forbudt. Fra det alminnelige forbudet mot forurensning gjøres det unntak for forurensning som har oppstått i en nødrettssituasjon, og der hvor alle forholdsregler er tatt før og etter ulykken.

Fremstillingen viser også at lovbestemmelsene rundt det nærmere innholdet og omfanget av tiltakspликт er vanskelig å forholde seg til. Innholdet av tiltakspликт er i lovene formulert som målsetninger som skal oppnås i stedet for konkrete pliktregler for hva som skal gjøres. I stedet for å si noe om *hva* de private skal gjøre når olje slipper ut av skipet, sier bestemmelsene hva de private skal oppnå, nemlig begrense skaden av forurensningen. Min mening er at dette må være den lovteknisk beste løsningen da ingen skipsulykker er like. Forholdene på ulykkesstedet vil variere, og forskjellige typer olje krever forskjellige tiltak.

Derimot mener jeg det er problematisk at lovens bestemmelser operer med en rimelighetsbegrensning på tiltakspликт uten å definere klart hva som ligger i denne. Uklarhet rundt innholdet og omfanget av tiltakspликт gjør regelverket vanskelig å innrette seg etter for de private. Ovenfor har jeg vist at både forurensningsloven § 7 (2) og skipssikkerhetsloven §§ 37 og 31 operer med begrepet "rimelig" som en grense for private tiltakspликт, men at det er vanskelig å si hvor grensen nærmere bestemt går.

I praksis vil det avgjørende for omfanget av private tiltakspликт være hvor omfattende tiltak myndighetene kan pålegge dem. Også i forhold til dette spørsmålet er forurensningsloven og skipssikkerhetsloven tilnærmet taus. Grensene for hvor langt forurensningsmyndigheten kan gå, og dermed også den praktiske grensen for private

tiltaksplikt trekkes derfor opp gjennom den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. Som vist i del 5 betyr dette myndighetene kan gå langt i å pålegge de private plikter.

Litteraturliste

Litteratur

- Backer, Inge Lorange *innføring i naturressurs- og miljørett*, 4.utgave. Oslo 2002
- Bugge, Hans Chr. *Forurensningsansvaret*. Oslo 1999
- Eckhoff, Torstein (5.utgave ved Jan E. Helgesen) *Rettskildelære*. 5.utgave. Oslo 2001
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett* 7.utgave. Oslo 2003
- Eckhoff, Torstein og Nils Kristian Sundby *Rettsystemer. Systemteoretisk innføring i rettsfilosofien*. Oslo 1990
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull *Innføring i sjørett*. 6.utgave. Oslo 2004
- Haxthow, Viktor (revidert av Jan E. Holvik). *Sjølovene*. Oslo 1998
- Knophs oversikt over Norges rett, 12 utgave ved Kåre Lilleholt, Oslo 2004
- Ord og uttrykk i shipping og offshore, utgitt av Norges Rederiforbund, Oslo 1998
- Slettan Svein og Toril Marie Øie *Forbrytelse og straff. Innføring i strafferett*. Oslo 2001
- Tyrén, Carl Wilhelm *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis. Kommentartutgave*. 2.utgave. Kristiansand, 1997
- Wang, Øystein *Forurensningsloven med kommentarer*. Oslo 2005

Lover

- 1902 Almindelig borgerlig strafelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1975 Sjømannslov av 30.mai 1975 nr 18
- 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr 6
- 1994 Lov om sjøfarten (sjøloven) av 24. juni 1994 nr 39
- 2007 Lov om skipssikkerhet (Skipssikkerhetsloven) av 16.februar 2007 nr 9

Forskrifter

- 1983 Forskrift om hindring av forurensning fra skip av 16. juni 1983 nr 1122
- 1983 Forskrift om hindring av forurensning fra den maritime drift av flyttbare innretninger av 22. juli 1983 nr 1331
- 2002 Kongelig resolusjon. Overføring av ansvaret for den statlige beredskapet mot akutt forurensning fra Miljøverndepartementet til Fiskeridepartementet. 20. desember 2002 nr 1629
- 2002 Forskrift av 20. desember 2002 nr 1805. Delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven og Svalbardmiljøloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.
- 2002 Forskrift av 20. desember 2002 nr 1912. Delegering av ansvar og myndighet til kystdirektoratet etter forurensningsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.
- 2004 Forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004 nr 931
- 2007 Delegering av myndighet til Nærings og handelsdepartementet, Miljøverndepartement og Forsvarsdepartementet etter skipssikkerhetsloven og utpeking av myndighet av 16. februar 2007 nr. 171

Konvensjoner og annet internasjonalt lovverk

- 1974 International Convention for the Safty of Life at Sea av 1. november 1974
- 1978 The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) av 2. november 1973 med protokoll fra 17.februar 1978.
- 1993 The International Management Code for the Safe Operation of Ships and Pollution Prevention av 4. november 1993

Rettspraksis

- Rt. 1973 s. 433 (Passbåtdommen)
- Rt. 1992 s. 1578 (Arisan)

Rt. 1995 s. 1734 (Elvebåtdommen)

Forarbeider

Ot. prp. (1979-1980) nr. 11 Om lov om vern mot forurensninger og om avfall
(Forurensningsloven)

Ot. prp. (1995-1996) nr 43 Om lov om petroleumsvirksomhet

Ot. prp. (2005-2006) nr 87 Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

NOU 1977:11 Tiltak mot forurensninger.

NOU 2005:14 På rett kjøp. Ny skipssikkerhetslovgivning.

St.mld. (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap

Webadresser

NOFO <http://www.nof.no/cgi-bin/visart.cgi?gruppe=nofo> [lesedato: 18.11.2007]

NOFO http://planverk.nof.no/beredskapsfisk/Faktaark/faktaark_aktorer/htm [lesedato
29.09.2007]

NOFO http://planverk.nof.no/beredskapsfisk/Faktaark/faktaark_hendelser/htm [lesedato
02.10.2007]

NORDVAR

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/Vraket-
Nordvard-tommes.html?id=489153](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2007/Vraket-Nordvard-tommes.html?id=489153) [lesedato 13.11.2007]

PETRO & industri <http://www.petro.no/art.asp?id=8329> [lesedato: 13.11 2007]

Sjøfartsdirektoratet http://sjofartsdirektoratet.no/no/Om_Sjofartsdirektoratet/ [lesedato
02.11.2007]

