

Rettslig regulering av beredskapen ved sjøulykker i Nordområdene

– med særlig fokus på forholdet til Russland

Kandidatnummer: 222

Leveringsfrist: 01.06.2008

Til sammen 39175 ord

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og oversikt over problemstillingene	2
2	Nordområdene	5
2.1	Innledning	5
2.2	Skipstrafikken i nordområdene	6
3	Rettskildene 10	
3.1	Generelt om tolkningen av folkerettslige kilder	10
3.2	Forholdet mellom norsk rett og internasjonal rett – særlig om legalitetsprinsippet	13
4	Om utvalget av internasjonale avtaler	16
5	Organisering av beredskapen i Norge	18
5.1	Organisering av den statlige beredskapen; forurensningsberedskap og redningstjenesten	18
5.2	Nærmere organisering av beredskapen mot akutt forurensning	19
6	Kort om havrettstraktatens inndeling i ulike sjøsoner	20
7	Havrettstraktatens regler om territorialfarvannet	22
8	Forurensningsloven	26
8.1	Virkeområde	26
8.2	Myndighetsutøvelse i henhold til forurensningsloven	29
8.3	Oppsummering	31
9	Havne- og farvannsloven	32
9.1	Innledning.....	32
9.2	Virkeområde.....	32
9.3	Myndighetsutøvelse i henhold til Havne- og farvannsloven § 38.....	32
9.4	Oppsummering	34
10	Skipssikkerhetsloven	35
10.1	Virkeområde	35
10.2	Skipssikkerhetslovens betydning for beredskapen	35
10.3	Oppsummering	37
11	Problemstillinger vedrørende nødhavn i nordområdene	38
11.1	Innledning	38
11.2	Rettsstilstanden hvor et fartøy fremsetter en forespørsel om å komme til nødhavn	39

11.3	Konsekvenser av avslag på en nødhavnsforespørsel	44
11.4	Kyststatens adgang til å beordre et skip til nødhavn	44
11.5	Oppsummering og vurdering	45
12	Utgangspunktet om kyststatens jurisdiksjon i henhold til havrettstraktaten	47
13	Kort om forurensningslovens anvendelse i den økonomiske sone	51
14	Petroleumsloven.....	52
14.1	Lovens virkeområde	52
14.2	Hvilke regler er aktuelle?	52
14.3	Særlig om tiltak overfor fartøy i drift	53
14.4	Oppsummering	55
15	«International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties of 1969»	56
15.1	Innledning	56
15.2	Virkeområde	56
15.3	Vilkår for inngrep etter konvensjonen og forskriften	59
15.4	Gjennomføring av intervensjon	61
15.5	Oppsummering og vurdering	62
16	Særlig om jurisdiksjonsutøvelse i det omstridte området i Barentshavet	64
16.1	Uenigheten	64
16.2	Partenes standpunkter	65
16.3	Folkerettens veiledning ved avgrensningen	66
16.4	Kort om gråsoneavtalen av 1987	69
16.5	Jurisdiksjon over annet enn fiske i «Gråsonen»	70
16.5.1	Kort om hvilken jurisdiksjon kyststaten kan utøve i den økonomiske sonen.	70
16.5.2	Jurisdiksjon i det norske og det russiske området som er omfattet av gråsoneavtalen, men som ubestridt er å regne som henholdsvis norsk og russisk økonomisk sone	71
16.5.3	Jurisdiksjon over det omstridte området.	71
16.6	Oppsummering	72
17	Rettslig plassering av de bilaterale avtalene mellom Norge og Russland 75	
17.1	Om utvalget av de bilaterale avtalene	75
17.2	De bilaterale avtalers karakter; rettsbrudd og ansvar?	75
17.3	De bilaterale avtalenes forhold til konvensjoner som begge parter har tiltrådt	77

18«International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation» og «Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den russiske føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet»	79
18.1 Innledning	79
18.2 Hovedtrekk i «International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation»	79
18.3 «Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den russiske føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet»	81
18.3.1 Overenskomstens virkeområde.....	81
18.3.2 Innhold.....	81
18.3.3 Joint Norwegian – Russian Contingency Plan for the Combatment of Oil Pollution in the Barents Sea	83
18.3.4 Den bilaterale avtalens betydning ved siden av den multilaterale konvensjonen	83
18.4 Oppsummering og vurdering; regelverkets betydning sett i forhold til øvrig regelverk på området	84
19«Convention on Early Notification of a Nuclear Accident», og «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg.»	85
19.1 Innledning	85
19.2 Radioaktivitet og skipstrafikk utenfor kysten av Norge.....	86
19.2.1 Transport av radioaktivt materiale.....	86
19.2.2 Atomdrevne fartøy.....	86
19.3 «Convention on Early Notification of a Nuclear Accident»	87
19.4 «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg»	90
19.4.1 Innhold.....	90
19.4.2 Den bilaterale avtalens betydning ved siden av den multilaterale konvensjonen.....	91
19.5 Betydningen av konvensjonens varslingsregler sett i forhold til øvrig regelverk på området.....	92
19.6 Oppsummering og vurdering.....	93
20 Kort om «Memorandum om gjensidig forståelse mellom det Kgl. Norske fiskeri- og kystdepartement og den russiske føderasjons transportministerium om styrking av samarbeidet for å øke sjøsikkerhetsnivået på seilingsrutene i Norskehavet og Barentshavet»	94
20.1 Hovedpunktene i avtalen	94
20.2 Avtalens rettslige betydning	95

21«International Convention on Maritime Search and Rescue», og «Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet»	96
21.1 Innledning.....	96
21.2 SAR-konvensjonen og gjennomføringen av denne i norsk rett	96
21.3 Den norske Søk- og redningsregionen	98
21.4 Statenes forpliktelser etter konvensjonen, særlig om kapittel 3; «Co-operation between states»	100
21.5 utfordringer for redningstjenesten	101
21.6 Nærmere om den norsk - russiske samarbeidsavtalen	102
21.7 Oppsummering og vurdering	103
22 Konklusjon og anbefalinger.....	106
22.1 Territorialfarvannet.....	106
22.2 Den økonomiske sone.....	106
22.3 Det bilaterale samarbeidet med Russland.....	107
Litteraturliste	108

Del I

Innledning

1 Innledning og oversikt over problemstillingene

I de senere år er det skjedd en økning i transport av russisk olje og gass gjennom Barentshavet og langs kysten av Norge forøvrig. Den økte trafikken kan øke risikoen for forurensning. Dette gjelder både forurensning fra den alminnelige driften av skip, og forurensning som følge av sjøulykker, såkalt akutt forurensning¹. Ved akutt forurensning er det olje, enten som last i bulk eller som bunkers (drivstoff) som er den vanligste forurensningskilden. Sjøulykker står for omtrent 20 % av den totale oljeforurensningen fra skip². Det er den akutte forurensning som er gjenstand for denne avhandlingen. Selv med en godt utbygd infrastruktur og skjerpede krav til konstruksjon og drift av skip, kan man ikke gardere seg mot sjøulykker. Særlig for kyststaten er det da viktig å ha oversikt over hvilke handlingsalternativer denne står overfor, slik at man så raskt som mulig kan ta stilling til hvordan situasjonen skal håndteres.

Avhandlingen retter seg mot det regelverk som regulerer beredskapen dersom det skjer en sjøulykke i nordområdene. Problemstillingen er hvilken jurisdiksjon norske myndigheter har til å begrense skadevirkningene av en ulykke i disse havområdene, både ved å pålegge skipene forpliktelser, og ved å iverksette tiltak selv. Jeg begrenser meg til regelverk som kommer til anvendelse på utenlandske skip³. Myndighetene har en mer omfattende jurisdiksjon over norske skip enn over utenlandske skip, og det er flere eksempler på lover hvis anvendelse utenfor territorialfarvannet er begrenset til norske skip⁴. Det er bare det offentligrettslige aspektet som vil bli behandlet. Jeg avgrenser dermed mot reders plikt til å betale erstatning ved oljesøl.

Den rettslige reguleringen av beredskapen i nordområdene er i mange henseender lik reguleringen av beredskapen i havområdene utenfor Norge for øvrig. Store deler av avhandlingen vil derfor være relevant for statens handlingsrom uavhengig av i hvilken del av våre havområder en sjøulykke inntreffer. Likevel er det enkelte forhold som gjør det forsvarlig å ta opp dette området for en særskilt vurdering. For det første er det et uavklart avgrensningsspørsmål mellom norsk og russisk økonomisk sone. Dette reiser særlige problemstillinger om utøvelse av jurisdiksjon i dette området. For det andre har Norge og Russland inngått enkelte bilaterale avtaler seg i mellom som får betydning for sjøsikkerheten og beredskapen i nordområdene. For å gi en fullstendig vurdering av beredskapen, er det nødvendig å si litt om disse. Siden Russland er det land vi deler

¹ Se forurensningsloven § 38

² Tan (2006) s. 20

³ Det vil si registrert i et utenlandsk skipsregister

⁴ Se for eksempel forurensningsloven § 3 nr. 3, skipssikkerhetsloven § 3.

Barentshavet med, vil forholdet til Russland kunne få utslagsgivende effekt på beredskapssituasjonen i området. Som følge av at Norge er medlem av EØS-avtalen mens Russland verken er medlem av EU eller EØS, kan det oppstå særlige forhold mellom landene som er ulikt forholdet mellom land som begge er medlemmer av EU eller EØS. Dette velger jeg å belyse gjennom å redegjøre for regelverket om nødhavn. Som følge av det jeg har nevnt, kan det oppstå særlige problemstillinger i forbindelse med beredskap i nordområdene.

Muligheten for å utøve en effektiv offentlig forurensningsberedskap beror i hovedsak på tre forhold. Det første er myndighetenes mulighet for å få informasjon om situasjoner som kan ha miljømessig betydning. Myndighetenes behov for å få informasjon om ulykker er ivaretatt gjennom regler som pålegger den som kommer ut for, eller på annen måte får informasjon om en ulykke, å varsle om dette. Vi finner flere slike varslingsregler i internasjonale konvensjoner og i norsk regelverk. Det andre er adgangen til å kunne utstede pålegg til det skip som forurenser, og eventuelt å ha adgang til å tvangshåndheve disse påleggene dersom de ikke blir etterlevd, eller det av andre årsaker fremstår som nødvendig at kyststaten fysisk griper inn. Det tredje forhold som har betydning for beredskapen, er hvilke ressurser kyststaten har til disposisjon. Dette er i utgangspunktet et faktisk spørsmål som ikke hører hjemme i en juridisk avhandling. Det foreligger imidlertid en konvensjon som regulerer staters bistand til hverandre ved oljesølsulykker, og Norge og Russland har i henhold til denne inngått et videre samarbeid. Gjennom dette samarbeidet har også ressursaspektet fått en folkerettslig side som gjør det naturlig å behandle det i denne avhandlingen.

Avhandlingens del II og III går ut på å redegjøre for enkelte av varslingspliktene og kravene til beredskap som er pålagt utenlandske skip i farvannet utenfor Norge, samt kyststatens tvangsjurisdiksjon i disse farvann. Jeg har lagt opp fremstillingen slik at jeg først redegjør for reglene som kommer til anvendelse i det indre farvann og sjøterritoriet (som samlet utgjør territorialfarvannet⁵), før jeg redegjør for reglene i den økonomiske sone. Jeg vil også si litt om kyststatens jurisdiksjon på det åpne hav. Denne jurisdiksjon er svært begrenset,⁶ og jeg vil derfor ikke skille disse spørsmål ut i en egen del, men redegjør for enkelte forhold underveis i fremstillingen. Det rettslige utgangspunktet for fremstillingen er reguleringen i FNs Havrettstraktat av 1982, i kraft fra 1994 (heretter havrettstraktaten), men også annet internasjonalt avtaleverk er relevant. Jeg redegjør så for hvordan disse reglene er gjennomført i norsk rett.

Det bilaterale samarbeid med Russland vil bli redegjort for i del IV. Deler av dette samarbeid er basert på multilaterale konvensjoner som flere stater er tilsluttet, og som Norge og Russland har søkt å videreutvikle seg i mellom. Det vil derfor til en viss grad bli

⁵ For definisjon, se territorialfarvannsloven §§ 1-3 og anløpsforskriften § 7.

⁶ Se nærmere Churchill (1999) s. 208 «In general, the flag State, ..., has the exclusive right to exercise legislative and enforcement jurisdiction over its ships on the high seas»

redegjort også for disse multilaterale konvensjonene i del IV. Under del IV vil jeg dessuten redegjøre kort for redningstjenesten i Norge, og særlig for de utfordringer denne står overfor i nordområdene. Bakgrunnen for dette er at redningstjenesten ofte er en aktør når en sjøulykke har inntrådt, og det kan være nyttig å belyse samspillet mellom redningstjenesten og Kystverket (som har ansvar for å bekjempe akutt forurensning). Det er også etablert et samarbeid mellom Norge og Russland om redningstjenesten som jeg skal si litt om.

Avslutningsvis foretar jeg en drøftelse av hvorvidt vi har et godt nok utbygget regelverk og en god nok beredskap til å møte truslene ved sjøulykker, eller om det er hensiktsmessig med ytterligere regulering. Dersom regelverket ikke regnes som tilfredsstillende, vil jeg vurdere hva som kan være den mest hensiktsmessige tilnæringsmåten for å oppå en tilfredsstillende regulering.

2 Nordområdene

2.1 Innledning

«Nordområdene er ikke en presis geografisk definisjon. De omfatter våre nærområder av det store arktiske området som går rundt klodens nordligste halvkule».¹ Man kan angi områdene litt mer presist som havområdene nord for polarsirkelen, det vil i Norge si utenfor de tre nordligste fylkene, Nordland, Troms og Finnmark, samt havområdet rundt den nordlige del av Russland. Også området rundt Svalbard er en del av nordområdene, men jeg avgrenser avhandlingen mot de særlige spørsmål som oppstår rundt Svalbard. For Norges del er det i dag mest aktivitet i Barentshavet hva angår ressursutnyttelse og skipstrafikk. Her er det oppdaget rike forekomster av både olje, gass og fisk, slik at regionen utgjør et satsingsområde for de landene som har rådighet over disse ressursene; for denne sammenheng, Norge og Russland. Per i dag er det ikke gjennomført seismiske undersøkelser av hele sokkelen i nordområdene, men man antar at det kan finnes betydelige mengder olje og gass her. Som følge av dette vil man kunne se en betydelig utbyggingsaktivitet i årene som kommer, og denne utviklingen bør møtes med tiltak som kan redusere risikoen for de miljøtrusler som økt utvinning og transport av olje og gass kan representere. Den økte faren for akutt forurensning som dette medfører, kan ikke løses effektivt på nasjonalt plan alene, men krever et samarbeid mellom flere stater, for vår del primært mellom Norge og Russland. Stoltenberg-regjeringen har flere ganger fremhevet viktigheten av å ha et godt samarbeid med Russland, og det jobbes kontinuerlig med det internasjonale samarbeidet.²

Både Norge og Russland har innsett behovet for en bærekraftig utvikling i nordområdene. I denne forbindelse er det inngått samarbeidsavtaler mellom landene som skal bidra til å bevare miljøet. Mye av dette arbeidet er gjort gjennom det såkalte «Barentssamarbeidet». Barentssamarbeidet ble formelt etablert ved et møte blant utenriksministere og andre representanter fra 13 land samt medlemmer fra Europakommisjonen i Kirkenes den 11. januar 1993. Barentssamarbeidets mål er å fremme et bredt samarbeid på tvers av tidligere skiller, med vekt på praktiske tiltak for å fremme alle typer menneskelig kontakt, handel, investeringer og bærekraftig utvikling generelt.³

¹ ”Nordområdene – hva nå?”

² Se bl.a. ”Regjeringens nordområdestrategi” s. 8

³ ”Barentssamarbeidet” s 1

Selv om Barentssamarbeidet har et bredt siktemål, er det hovedsaklig konsentrert om landområdene.⁴

2.2 Skipstrafikken i nordområdene

Under dette avsnittet skal jeg redegjøre for skipstrafikken i nordområdene for å gi et bilde av hvilken risiko man står overfor i dag, og hvilken risiko man kan stå overfor i fremtiden. Man bør dessuten vite hvor trafikken går for å ta stilling til hvilke jurisdiksjonsspørsmål som kan melde seg ved en sjøulykke. Før jeg kommer så langt skal jeg redegjøre kort for risikobegrepet.

«En vanlig forståelse av risikobegrepet er at det utledes av to komponenter; sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal skje og hvilke konsekvenser dette kan medføre.»⁵

Det er dermed ikke nødvendigvis slik at en økning i skipstrafikken gir et økt risikobilde. Dersom man iverksetter tiltak for å møte en økning i skipstrafikken, kan man oppnå at risikoen holdes konstant eller reduseres selv om trafikken økes. Slike tiltak kan være utvikling av den maritime infrastrukturen eller av de maritime tjenestene.⁶ Det samme gjelder dersom man går inn for å redusere konsekvensene av en sjøulykke ved for eksempel å ha flere og bedre utstyrte oljevernshjemmer langs kysten eller ved en økning av slepebåtkapasiteten. Fiskeri- og Kystdepartementet ved Kystverket har utviklet både infrastrukturen og de maritime tjenestene i nordområdene for å redusere den risiko som økningen i skipstrafikken ellers kunne ført til.⁷

Skip som transporterer olje fra Russland til Europa eller USA utgjør i dag en betydelig del av skipstrafikken i Barentshavet og langs norskekysten forøvrig. Før 2002 var oljetransporten fra Russland nærmest ubetydelig. Siden 2002 har transporten økt dramatisk hvert år, og det er ventet at økningen vil fortsette. I 2009 er det beregnet at 20 millioner tonn olje- og gassprodukter kan bli transportert gjennom Barentshavet.⁸ Denne oljen kommer fra utvinningsanlegg på den russiske landjorden. Allerede i 2015 kan volumet nå over 100 millioner tonn⁹. Dette skyldes særlig to forhold. For det første ser man en økning i olje- og gassproduksjonen i Russland og i den norske delen av Barentshavet. På russisk

⁴ ”Barents 2020” s. 8

⁵ NOU 2006:6 ”Når sikkerhet er viktigst” s.232

⁶ Maritim infrastruktur omfatter blant annet fyr, merker, skilting og utbedring av farleder. Maritime tjenester omfatter blant annet lostjeneste, trafikkovervåkning, trafikk kontroll, elektroniske navigasjonshjelpemidler og meldings- og informasjonstjenester, jfr. Fiskeri- og Kystdepartementets hjemmeside. www.regjeringen.no/fkd

⁷ For eksempel opprettelse av statlig slepebåtberedskap i nord-norge. Se <http://www.kystverket.no/?aid=9103651> [Sisert 30. mai 2009]

⁸ «Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Status per January 2009» s. 5

⁹ «Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Status per January 2009» s. 5

side vil særlig Shtokman-feltet føre til økt produksjon og sjøtransport av LNG¹⁰. Feltet er forventet å være i drift fra 2014, men det er store usikkerheter knyttet til dette tidspunktet. Videre forventes Russlands første oljefelt i Barentshavet, Prirazlomnoye, å være i drift fra 2011. I tillegg utvikles det stadig oljefelt på fastlandet, hovedsakelig i Sibir. På norsk side er det særlig feltene «Snøhvit», og etter hvert «Goliat», som vil bidra til en økning i olje- og gas-produksjonen.¹¹

For det andre skjer det en utvikling i strukturen for utskipning av olje. Dette gjelder særlig bygging av nye eller utbygging av eksisterende utskipningsterminaler, som Murmansk terminal eller den nye terminalen i Varandey som åpnet i 2008. I tillegg er det skjedd en utvikling i transporten fra produksjonsanleggene til utskipningshavnene. Tradisjonelt har denne transporten skjedd med jernbane, men russiske myndigheter bygger ut rørledninger som skal transportere oljen til utskipningshavnene på en mer effektiv måte. Utvidelse av transportkapasiteten i dette ledd er med på å bidra til økningen av eksporten.

Transporten foretas av tankskip med ulik nasjonalitet. I 2006 ble det registrert 132 ulike tankskip i oljetrafikken, registrert i 23 ulike skipsregistre. Den største skipsgruppen, 25 stykker, var registrert i liberisk skipsregister, mens det var henholdsvis 6 og 5 tankskip registrert i Norge (alle i NIS¹²) og Russland. I 2008 var det registrert 169 ulike tankskip som seilte under 21 ulike flagg. Tre av disse var registrert i russisk skipsregister, mens ingen var norskregistrerte.¹³ Transportflåten består i hovedsak av nye skip, hvorav de aller fleste har doble skrog.¹⁴

Endringen i trafikkbildet fører til et økt behov for miljøvernstiltak. Flere av skipstypene, særlig oljetankere, har et stort skadepotensial dersom de kommer ut for en ulykke. Som følge av dette ble det i Forskrift 29. juni 2007 nr. 734 om trafikkseparasjonssystem i norsk økonomisk sone på strekningen mellom Vardø og Røst¹⁵, gitt regler om seilingsleder for «alle tankskip uansett størrelse, herunder gass- og kjemikalietankskip, samt alle lasteskip på 5 000 brutto tonn og mer, i internasjonal fart...», jfr. § 2. Forskriften slår fast at på stekningen mellom Vardø og Røst skal disse skipene seile i påbudte seilingsleder, hvis koordinater er angitt i forskriften. Adgangen til å etablere påbudte skipsledere, evt. med

¹⁰ LNG står for «Liquified Natural Gas» (flytende naturgass). Gass kan transporteres enten i rørledning i gass-form eller den kan gjøres om til flytende LNG for å transporteres i skip. Ved Shtokmanfeltet vil antakelig mye av transporten skjer gjennom av rørledninger, men en del vil også bli transportert som LNG. I fase 1 er det planlagt av 7.5 millioner tonn vil produseres som LGN, mens 11 billioner kubikk vil transporteres i rørledninger som gass – se «oil transport from the Russian part of the Barents Region» s. 19

¹¹ Det er forventet at produksjonen på Goliat kan starte i 2013, jfr. «Oil transport from the Russian part of the Barents Region» s. 66

¹² Står for norsk internasjonalt skipsregister, se lov 12. juni 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister

¹³ «Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Status per January 2009» s. 77

¹⁴ «Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Status per January 2009» s. 77

¹⁵ Forskriften er gitt med hjemmel i soneloven og havne- og farvannsloven

trafikkseparasjonssystemer, følger av SOLAS konvensjonen¹⁶ kapittel V regulation 10. Første og andre punkt i bestemmelsen sier følgende:

1 Ships routing systems contribute to safety of life at sea, safety and efficiency of navigation and/or protection of the marine environment. Ships' routing systems are recommended for use by, and may be made mandatory for all ships, certain categories of ships carrying certain cargoes, when adopted and implemented in accordance with the guidelines and criteria developed by the Organization.*

2 The Organization is recognized as the only international body for developing guidelines, criteria and regulations on an international level for ships' routing systems. ...

Den organisasjon det refereres til er FNs sjøfartsorganisasjon, IMO. IMO godkjente seilingsledene i desember 2006¹⁷.

Mellom øst-vest ledene er det en separasjonssone. Denne skal forhindre at kryssende skip kommer for nær hverandre. Da seilingsledene er lagt i den økonomiske sone, oppnår man at skipstrafikken flyttes lengre ut fra land enn der den tidligere var. Resultatet blir at myndighetene sikres en lengre responstid dersom det skjer en ulykke med disse skipene. Dersom et skip i den økonomiske sone mister fremdriften eller får problemer med navigasjonen, har man bedre tid på seg til å mobilisere slepebåtberedskap enn dersom skipet oppholder seg i territorialfarvannet.

På den annen side innebærer denne flyttingen av trafikken at man ikke har samme adgang til å regulere skipstrafikken som man ville hatt dersom denne var innenfor territorialfarvannet. For eksempel kommer ikke forurensningsloven til anvendelse på utenlandske skip i den økonomiske sone. Som nevnt ovenfor foretas transporten av olje i all hovedsak av utenlandske skip. Videre kan avstanden føre til at det tar lengre tid før man får iverksatt en oljevernaksjon eller en redningsaksjon dersom de nødvendige ressurser for dette befinner seg på land. Ved avveining av de ulike hensyn har man likevel kommet til at det er mest hensiktsmessig å flytte trafikken lengre ut.

Det er ikke bare transport av olje som medfører risiko for akutt forurensning. Også fiskefartøy kan ha et betydelig forurensningspotensial. De største båtene kan ha store mengder bunkers om bord som kan føre til et betydelige oljesøl ved en ulykke.

Man vil ikke finne mange utenlandske fartøyer som driver fiske i territorialfarvannet. Dette følger av at Norge har eksklusiv råderett på fiskeressursene i territorialfarvannet, og kan nekte utenlandske fiskere å drive fiske her. Dette forbudet er gjennomført ved lov.¹⁸ Det er heller ikke lov å drive «fiske eller fangst ...» i den økonomiske sone for den som ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger.¹⁹ Det er imidlertid vanlig at utenlandske fiskere tildeles fangstkvoter i den økonomiske sonen. Man vil derfor finne

¹⁶ International Convention on the Safety of Life at Sea

¹⁷ IMO's Sjøsikkerhetskomité godkjente Norges forslag om etablering av disse seilingsledene under en konferanse i Istanbul 5. desember 2006.

¹⁸ Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann

¹⁹ Lov 17. desember 1978 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 3.

utenlandske fiskefartøyer i den økonomiske sone, men de kan også befinne seg i territorialfarvannet på tur til og fra land.

Status etter overnevnte er at det meste av den utenlandske skipstrafikken, som transport av petroleum, større last, samt fiske, foregår i den eksklusive økonomiske sonen. Den internasjonale skipstrafikken i territorialfarvannet vil hovedsaklig være de tankskip og større lasteskip er omfattet av forskriften når disse går til eller fra land, lasteskip på mindre enn 5 000 brutto tonn, passasjertrafikk, fiskefartøy som går til og fra land, samt annen mindre trafikk.

I tillegg til skipstrafikk, kan også utbygging og drift av olje- og gassfelt medføre risiko for akutt forurensning. Da oljeselskapene er lovpålagt å ha egen beredskap til å imøtekomme slike utfordringer, vil det bare i unntakstilfelle foreligge behov for en statlig oljevernaksjon ved akutt forurensning fra selve feltet.²⁰ Som hovedregel vil aktørene i petroleumsvirksomheten selv være i stand til å bekjempe tilfeller av akutt forurensning.

²⁰ Se petroleumsløven kapittel 9.

3 Rettskildene

3.1 Generelt om tolkningen av folkerettslige kilder

Avhandlingen omhandler et internasjonalt tema. Dette innebærer at rettskildene også er internasjonale og at vi er over i det rettsområdet som tradisjonelt kalles «folkeretten».

I norsk rett er tolkningsprinsippene i rettskildelæren i stor grad uskrevne. I folkeretten fastsetter imidlertid statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) art. 38 (1) følgende:¹

The court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting States;
- b) international custom, as evidence of general practice accepted as law;
- c) the general principles of law recognized by civilized nations;
- d) subject to the provisions of article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

Selv om disse prinsippene formelt bare er gjeldende for rettsanvendelsen i ICJ, anses de for å gi uttrykk for den generelle rettsanvendelsen i folkeretten.² Det er derfor nærliggende å anvende denne rettskildelære ved løsningen av ethvert folkerettslig spørsmål.

Art. 38 slår fast at konvensjoner er det sentrale utgangspunkt ved løsning av en folkerettslig problemstilling. En annen og like vanlig betegnelse er traktater. Ofte forbeholder man uttrykket konvensjoner for traktater med oppslutning av flere stater, altså større traktater, men dette er ikke absolutt. Heretter vil jeg bruke begrepene om hverandre, samtidig som jeg vil omtale enkelte av de bilaterale traktatene som bilaterale avtaler.

«Vienna Convention on the Law of Treaties» av 23. mai 1969 (heretter wienkonvensjonen) fastsetter retningslinjer for traktattolkning. Norge er ikke tilsluttet traktaten, men siden den i stor grad anses for å uttrykke folkerettslig sedvanerett, er den likevel et naturlig utgangspunkt ved tolkningen av traktater.³

Wienkonvensjonen art. 31-33 har regler om tolkning av traktater. Art. 31 slår fast;

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.
2. The context for the purpose of the interpretation of the treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

¹ Ruud (2006) s. 70

² Ruud (2006) s. 70

³ ICJ Judgement 25 September 1997, para. 46, som henvist til i Ruud (2006) s. 85

(a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;

(b) any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3....

Hovedregelen om traktattolkning er dermed en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Dette er uttrykk for en objektiv tolkningsteori, hvor man fokuserer på hvilke mening man kan lese direkte ut av ordlyden i traktaten. Et motsatt utgangspunkt er den subjektive tolkningsteori, hvor man legger vekt på hva som fremsto som partenes intensjoner ved traktatinngåelsen. En tredje mulighet er å legge til grunn et teleologisk utgangspunkt, hvor man tolker i samsvar med det som fremstår som traktatens formål. Man kan godt gjøre bruk av flere tolkningsmetoder.

Før jeg går nærmere inn på tolkningen av konvensjoner, må det sies litt om de ulike typer konvensjoner man står ovenfor. Det finnes flere måter å systematisere konvensjoner på. En måte er å skille mellom multilaterale og bilaterale konvensjoner. Multilaterale konvensjoner er konvensjoner hvor tre eller flere stater (evt. også organisasjoner) har bundet seg til en konvensjonstekst. Arbeidet med å utarbeide konvensjonen skjer ofte i regi av en internasjonal organisasjon, men dette er ikke nødvendig. En multilateral konvensjon kan være åpen for tilslutning fra alle stater, eller det kan være begrensninger på hvem som kan tiltre konvensjonen. Ofte er det mulig for en stat å slutte seg til konvensjonen etter at den er trådt i kraft, og uten at staten har vært med på utarbeidelsen.

Bilaterale konvensjoner er konvensjoner som gjelder mellom to stater. Grunnen til at man kan ønske å operere med bilaterale konvensjoner, er at noen temaer på grunn av geografiske forhold bare har betydning mellom to land, eller at det politiske klimaet mellom enkelte land er slik at man får til en særskilt enighet som det ikke er grunnlag for å oppnå i det øvrige internasjonale samfunnet.

Et annet skille går mellom avtaler som er rettslig bindende og avtaler som bare gir uttrykk for en felles politisk vilje. Sistnevnte er et godt alternativ dersom statene ikke ønsker å binde seg rettslig, men likevel ønsker en formalisering av felles intensjoner. Disse avtalene kalles gjerne *soft law* i motsetning til *hard law*. Hvorvidt man står ovenfor det ene eller det andre må avgjøres ved en tolkning av avtalen. Dersom avtalen er gitt betegnelsen «Memorandum om forståelse», «Overenskomst» m.v., er dette en indikasjon på at man står ovenfor en avtale som må betegnes som *soft law*. Av og til kan man finne *soft law*-elementer i en *hard law* avtale, og noen ganger det motsatte. Dersom man står overfor en avtale som må betegnes som *soft law*, er det ikke nødvendig å foreta en nøyaktig tolkning av ord og uttrykk, da man sjeldent kan utlede konkrete rettigheter fra disse uttrykkene. Som vi skal se, er mye av samarbeidet mellom Norge og Russland kommet til uttrykk i slike *soft law* avtaler. Jeg skal likevel vurdere hvorvidt disse avtalene kan få rettslig betydning.

Hovedregelen i wienkonvensjonen art. 31 om objektiv tolkning er naturlig ved de større multilaterale konvensjonene. Særlig gjelder dette overfor parter som er tilsluttet konvensjoner som de ikke har vært med på å utarbeide. Siden det kan være vanskelig å finne frem til dokumentasjon om hva partene mente ved inngåelse av traktaten, er det rimelig at statene er bundet av det som er det mest nærliggende i henhold til ordlyden idet dette gir størst forutberegnelighet.

Også for de bilaterale avtaler skal man ta utgangspunkt i ordlyden. Forholdene rundt inngåelsen av disse avtalene kan imidlertid være annerledes enn ved inngåelsen av eller tilslutningen til de større, multilaterale traktatene. Siden man bare har to parter, kan det være enklere å bringe på det rene hva som har vært partenes intensjoner ved å inngå traktaten, det som i art. 31 refereres til som traktatens «object and purpose». Dersom dette «object and purpose» er vanskelig tilgjengelig ut fra ordlyden, er det ikke så forsvarlig å legge vekt på det ved multilaterale traktater som det er ved bilaterale traktater. Særlig gjelder dette dersom den multilaterale traktat er åpen for tilslutning fra parter som ikke var med på å fremforhandle den. For disse parter kan et vanskelig tilgjengelig formål representere en overraskelse dersom det medfører et tolkningsresultat som avviker fra det som følger av ordlyden. For de bilaterale avtaler er ikke dette et tema, da de to parter som inngår traktaten er klar over formålet med traktaten. Begge parter må naturligvis være enige om formålet før man kan tale om at det i det hele tatt eksisterer et formål. Dette kan forsvare at partenes intensjoner utgjør et viktig tolkningsmoment ved disse avtalene, selv om dette ikke har kommet like godt til uttrykk i tekstens ordlyd. Dersom man ikke har holdepunkt for partenes intensjoner, eller dersom den part som hevder at det foreligger en slik intensjon, ikke er i stand til å bevise dette, må utgangspunktet bli at en mer objektiv ordlydstolkning bli avgjørende.

I tillegg til ordlyden gir wienkonvensjonen anvisning på andre tolkningsmomenter. Dette er for eksempel etterfølgende praksis, andre internasjonale regler mellom partene, og som tilleggsmomenter; forarbeidene til konvensjonen og andre forhold ved traktatinngåelsen. Særlig det siste, forarbeidene til konvensjonen, vil kunne vektlegges tyngre ved en bilateral traktat enn ved en multilateral traktat. Imidlertid er det sjeldent disse er tilgjengelige.

Oppsummeringsvis kan man si at tolkningen av multilaterale avtaler baserer seg på en objektiv tilnærming hvor ordlyden og konteksten får avgjørende betydning. Tolkningen av bilaterale avtaler kan preges noe mer av partenes intensjoner dersom disse intensjonene kan bringes på det rene.

3.2 Forholdet mellom norsk rett og internasjonal rett – særlig om legalitetsprinsippet

Dersom en stat har folkerettslig adgang til å foreta en handling, innebærer dette at den man foretar denne handlingen overfor, ikke kan påberope seg at handlingen representerer brudd på internasjonal folkerett. Selv om man har folkerettslig adgang til å foreta en handling overfor en utenlandsk borger, kan handlingen representere en krenkelse mot den borger som man handler overfor. I tillegg til at handlingen må være folkerettslig tillatt, må den også være tillatt i henhold til legalitetsprinsippet. Det er legalitetsprinsippet som er gjenstand for den følgende drøftelse.

Innledningsvis må det avgjøres hvorvidt legalitetsprinsippet gjelder fullt ut for all offentlig myndighetsutøvelse. Representerer legalitetsprinsippet en skranke for statens myndighetsutøvelse overfor borgere uavhengig av hvor disse befinner seg, og er utenlandske borgere beskyttet i samme grad som norske borgere? Den tradisjonelle definisjonen av legalitetsprinsippet er at offentlige myndigheters inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel. Det er ingenting som tilsier at dette bare gjelder overfor borgere som befinner seg på norsk territorium, eller at det er begrenset til norske borgere. At norske borgere som befinner seg i riket er beskyttet, er selvsagt. Også utlendinger som befinner seg i riket er beskyttet av legalitetsprinsippet.⁴ Spørsmålet er hvorvidt norske og utenlandske borgere er beskyttet av legalitetsprinsippet også dersom de befinner seg utenfor riket. Riket omfatter hele fastlandsriket samt territorialfarvannet. Den økonomiske sone, derimot, går vanligvis ikke inn under betegnelsen «riket». Hvordan stiller situasjonen seg for borgere her og for borgere på det åpne hav?

I Rt. 1996 s. 654 på side 657 la Høyesterett til grunn at legalitetsprinsippet kommer til anvendelse også på utlendinger som fisker i fiskerivernsonen utenfor Svalbard⁵. Fiskerivernsonen på Svalbard svarer til den norske økonomiske sone.⁶ Det er dermed forsvarlig å legge til grunn at legalitetsprinsippet kommer til anvendelse i den økonomiske sone. Det neste spørsmålet blir da hvorvidt prinsippet også kommer til anvendelse utenfor dette området, dvs. på det åpne hav. Jeg er tilbøyelig til å legge til grunn at det gjør det. Dette finner jeg å kunne begrunne ut fra en sammenligning av den økonomiske sones karakter sammenlignet med det åpne hav. Den økonomiske sone er ikke av samme karakter som verken landterritoriet eller territorialfarvannet. Utgangspunktet om jurisdiksjon over skip er her det motsatte, nemlig at det er flaggstaten som utøver den primære jurisdiksjon. Dette understrekes også av at kyststatens intervensjonsrettigheter følger av en særskilt

⁴ Andenæs (2006) s.227

⁵ «Jeg bemerker at etter legalitetsprinsippet må et forbud mot det aktuelle fisket ha hjemmel i formell lov eller i forskrift gitt med hjemmel i formell lov. Dette må gjelde også i forhold til fiske utøvet av utlendinger. En folkerettslig adgang til å forby slikt fiske kan ikke erstatte manglende hjemmel i norsk intern rett.»

⁶ Forskrift 3. juni 1977 nr. 3 om fiskevernsoner ved Svalbard

konvensjon, inngrepskonvensjonen, og ikke av alminnelige regler om kyststatens jurisdiksjon i denne sone. For de rettigheter som ikke er av økonomisk karakter, som rettigheter til fri navigasjon og overflygning, gjelder havets frihet. Det er dermed ingen klare og relevante ulikheter mellom den økonomiske sone og det åpne hav som gir en holdbar begrunnelse for at legalitetsprinsippet ikke gjelder utenfor den økonomiske sone. Også begrunnelsen for legalitetsprinsippet kan gi veiledning. Prinsippet er begrunnet ut fra hensynet til borgernes frihet, at disse ikke skal utsettes for vilkårlige handlinger fra staten. Prinsippet gjelder selv om man står overfor situasjoner hvor staten kan ha et reelt behov for å foreta et inngrep. Det å begrense prinsippets anvendelsesområde til et angitt geografisk område, harmonerer dårlig med begrunnelsen for legalitetsprinsippet. Dette understrekes også av prinsippets plass i det norske rettssystem. Legalitetsprinsippet regnes for å ha grunnlovs rang, og enkelte anvendelser av det er slått fast i Grunnloven.⁷ Prinsippet står dermed sterkt, og det skal mye til for å begrunne begrensninger i dets anvendelsesområde. Jeg legger dermed til grunn at både norske og utenlandske borgere er beskyttet av legalitetsprinsippet også der hvor disse befinner seg i den økonomiske sone eller det åpne hav.

Dersom man har folkerettslig hjemmel for en handling, må det avgjøres hvilken betydning denne får for norsk intern rett. Utgangspunktet i norsk rett er dualisme, dvs. at man trenger en norsk rettsakt, for eksempel lov eller forskrift, for at folkerettsregelen skal få betydning for norsk intern rett.

Det internasjonale regelverk åpner flere steder for at det kan utøves kyststatsjurisdiksjon der hvor flaggstatsjurisdiksjon ellers er hovedregelen. Et eksempel på dette er inngrepskonvensjonen, som jeg skal komme tilbake til. Denne gir kyststaten en utvidet jurisdiksjon over utenlandske skip dersom dette er nødvendig for at kyststaten kan ivareta vesentlige interesser. Stilles det krav om en norsk rettsakt for at denne adgangen skal kunne benyttes? Det følger av det dualistiske prinsipp at svaret som utgangspunkt er ja; det kreves en norsk rettsakt. Fleischer sier imidlertid følgende om problemstillingen:⁸

«Ofte kan det imidlertid være naturlig å tolke norsk lov slik at det er meningen at all kompetanse folkeretten godtar, skal kunne utøves. Dette er naturlig når det gjelder tvangstiltak overfor skip – oppbringelse mv. – i f.eks. den økonomiske sone eller ved forfølgning ut på fritt hav. Straffeprosessloven må naturlig forstås slik at den tillater tvangstiltak i samme omfang som folkeretten. Det har her fremkommet visse synspunkter om at en særlig lovhjemmel skulle være nødvendig for den norske kystvaks tvangstiltak i samsvar med folkeretten, og om at den norske kystvaks bruk av tvangsmidler uten særskilt lovhjemmel skulle være rettsstridig.

Det mest naturlige utgangspunkt må imidlertid være at straffelovens og den øvrige lovgivnings forbudsbestemmelser er tilstrekkelige. Dermed er legalitetsprinsippets krav oppfylt. En annen sak er at det kan være fornuftig å vedta en særlig lovhjemmel i alle fall, for å unngå eventuell uklarhet. (Jfr. kystvaktloven av 13.6.1997 nr. 42.)»

⁷ Jfr. grl. §§ 96,99

⁸ Fleischer (2005) s. 376

Dersom folkeretten tillater bruk av tvang overfor andre skip, ser Fleischers utgangspunkt ut til å være at man trenger en norsk rettsakt for å benytte seg av denne adgangen. Dette følger av legalitetsprinsippet. Fleischer mener imidlertid at det ikke kreves en *særlig* lovhjemmel, dvs. en hjemmel som eksplisitt inkorporerer den folkerettslige regel, eller som eksplisitt slår fast at eventuelle forbud kan håndheves også overfor utenlandske rettssubjekter. Dersom man har en alminnelig norsk forbudshjemmel, enten i straffelovgivningen eller i øvrig lovgivning, skal denne forbudshjemmelen tolkes slik at den kan håndheves også overfor utenlandske skip, dersom dette er folkerettslig tillatt. Dersom handlingen er lovregulert, oppnår utenlandske borgere dermed den samme grad av forutberegnelighet og beskyttelse for vilkårlighet som det norske borgere har. Dersom man legger til grunn at en slik lovhjemmel er tilstrekkelig, må man selvsagt kreve at hjemmelens geografiske virkeområde dekker handlingsstedet. For eksempel kan man ikke bruke forbudsbestemmelsene i Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann, til å foreta inngrep overfor utenlandske skip som fisker ulovlig i den økonomiske sone selv om en slik rett til inngrep følger av folkeretten.⁹

Ved gjennomføring av en folkerettslig regel i norsk intern rett kan det videre oppstå nyanseforskjeller mellom det norske og det internasjonale regelverk. Dette vil ofte være utilsiktet fra lovgivers side. Resultatet kan bli at de norske regler ikke går like langt som de folkerettslige, for eksempel slik at man ikke benytter all den kompetanse folkeretten tillater. Denne problemstillingen kommer på spissen for Norges vedkommende ved at det er oppstått en nyanseforskjell mellom inngrepskonvensjonen og den norske gjennomføringen av denne i inngrepsforskriften. Den norske gjennomføringen gir ikke norske myndigheter hele den kompetanse som følger av konvensjonen. Spørsmålet blir da hvorvidt man kan akseptere andre hjemler for myndighetsutøvelse enn lov eller forskrift. Under drøftelsen av inngrepskonvensjonen og den norske gjennomføringen av denne, vil jeg redegjøre for adgangen til å supplere intern norsk rett med nødrett for at myndighetene skal kunne utøve all den jurisdiksjon denne har i henhold til konvensjonen.

⁹ Dette har man ikke behov for, da soneloven kommer til anvendelse

4 Om utvalget av internasjonale avtaler

På sjø- og havrettens område foreligger det et omfattende internasjonalt regelverk. Havrettstraktaten av 10. desember 1982 (United Nations Law of the Sea Convention) er det sentrale regelverket i havretten.¹ Denne anses i stor grad for å kodifisere internasjonal sedvanerett, og disse reglene er derfor bindende også for stater som ikke har tiltrådt traktaten. Formelt vil jeg ta utgangspunkt i reguleringen i havrettstraktaten. Norge ratifiserte havrettstraktaten i 1996.

Havrettstraktaten har regler om jurisdiksjonsfordelingen mellom kyststat og flaggstat i de ulike havområdene, samt regler som regulerer forholdet mellom kyststatene.² Hovedreglene om statenes handlingsrom på havet kan derfor sies å følge av havrettstraktaten, evt. den sedvane denne anses for å kodifisere.

FNs spesialorgan, International Maritime Organization (IMO), er en av de ledende premissleverandører for konvensjonsarbeid på sjørettens område. IMOs konvensjonsarbeid strekker seg over svært mange områder av internasjonal shipping, hvor arbeidet for sjøsikkerhet står sentralt. De IMO konvensjonene jeg skal se særskilt på i denne avhandlingen er inngrepskonvensjonen, OPRC-konvensjonen³ og SAR-konvensjonen⁴, men også andre IMO-konvensjoner vil bli nevnt. Både i henhold til SAR-konvensjonen og OPRC-konvensjonen har Norge og Russland inngått et nærmere samarbeid på feltene som dekkes av konvensjonene. Det vil bli redegjort for dette samarbeidet i del IV.

Transport av radioaktivt avfall samt bruken av atomskip, reiser spørsmål om atomberedskap. Jeg ser derfor kort på IAEAs konvensjon «Early Notification of a Nuclear Accident». Norge og Russland har videreutviklet denne varslingsplikten gjennom et bilateralt samarbeid.

Jeg har vurdert de overnevnte traktatene å være de mest sentrale hva angår mulighetene til å utøve en effektiv beredskap. Jeg gjør samtidig oppmerksom på at det forligger flere konvensjoner som kan være aktuelle, som for eksempel SOLAS og MARPOL, men av plasshensyn er det ikke mulig å redegjøre for alle. Jeg vil foreta henvisninger til andre konvensjoner underveis.

Jeg skal også redegjøre kort for hovedtrekkene i «Memorandum om gjensidig forståelse mellom Det Kgl. Norske Fiskeri- og Kystdepartement og Den Russiske Føderasjons

¹ Ruud (2006) s. 147

² For eksempel prinsipper om avgrensning til sjøs

³ «International Convention on Oil Pollution preparedness, response and co-operation»

⁴ «International Convention on Maritime Search and Rescue»

Transportministerium om styrking av samarbeidet for å øke sjøsikkerhetsnivået på seilingsrutene i Norskehavet og Barentshavet».

5 Organisering av beredskapen i Norge

5.1 Organisering av den statlige beredskapen; forurensningsberedskap og redningstjenesten

Ved en sjøulykke ligger det primære fokus på å berge liv og helse. Dernest vil man prioritere naturmiljøet, før man til slutt konsentrerer seg om materielle verdier.¹ Justisdepartementet ved Hovedredningsentralen har ansvar for redningsaksjoner for å redde liv og helse. Disse kan trekke på alle tilgjengelige ressurser, både offentlige og private. Alle fartøyer har plikt til å bistå ved en forespørsel fra Hovedredningsentralen.^{2 3}

Ved situasjoner som innebærer akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, er Fiskeri- og kystdepartementet ved Kystverket ansvarlig myndighet etter forurensningsloven.^{4 5} Når Hovedredningsentralen er involvert i en redningsaksjon, skal Kystverket stille sine ressurser til disposisjon, samtidig som de mobiliserer de nødvendige ressurser for oljevernaksjon. Kystverket skal bare iverksette oljevernaksjon når hovedredningsentralen anser dette som tilrådelig i forhold til redningsaksjonen.⁶ Hovedredningsentralen blir således øverstkommanderende myndighet ved ulykker som innebærer fare for liv og helse.

Nærings- og handelsdepartementet ved Sjøfartsdirektoratet har ansvar for regler om skips standard og utrustning, og mannskapets opplæring. I en rednings- eller

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Oljevernberedskap/ulykker-til-sjos---redningsaksjon-og-olj.html?id=447339> [sitert 28. mai 2009]

² Fra NOU 2001:31 pkt.3.3.2.2. "Samvirkeprinsippet": «Hva angår offentlige etater, må det legges til grunn at disse har plikt til å stille etatens ressurser og personell til disposisjon for redningsledelsen og at deltagelse i redningsaksjoner påhviler etatens ansatte som tjenesteplikt. »

³ Se også sjøloven § 135 (3)

⁴ Myndigheten er delegert fra Miljøverndepartementet til Kystdirektoratet ved FOR-2002-12-20-1805 « Delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven og svalbardmiljøloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.» Myndigheten er videredelegert til Kystdirektoratet ved FOR-2002-12-20-1912 « Delegering av ansvar og myndighet til Kystdirektoratet etter forurensningsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning».

⁵ Inngrepsforskriften er gitt med hjemmel bl.a. i forurensningsloven § 74 (5). Foruten å være en forskriftshjemmel angir bestemmelsen enkelte retningslinjer for hvordan inngrep skal gjennomføres. I henhold til det ovennevnte delegeringsverk er Kystverket delegert myndighet også etter forurensningsloven § 74 (5). Dette må innebære at disse er ansvarlige for å gjennomføre tiltak i henhold til inngrepsforskriften selv om forskriften er gitt av Miljøverndepartementet.

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Oljevernberedskap/ulykker-til-sjos---redningsaksjon-og-olj.html?id=447339> [sitert 27. mai 2009]

oljevernsaksjon er Sjøfartsdirektoratet rådgiver for henholdsvis Hovedredningsentralen og Kystverket.⁷

Også Kystvakten kan være en sentral aktør, både i oljevernsaksjoner og redningsaksjoner. Kystvakten er en del av Sjøforsvaret, og har per i dag en flåte på 14 skip.⁸ Kystvaktens primære arbeidsoppgaver er statlig myndighetshåndhevelse på havet, men skipene vil også kunne bistå Hovedredningsentralen og Kystverket dersom dette er ønskelig. Kystvakten er en særlig viktig ressurs for Kystverket, og Kystvaktens skip kalles ofte inn til oljevernsaksjonene som ledes av Kystverket.

5.2 Nærmere organisering av beredskapen mot akutt forurensning

Den primære beredskapsplikten ved akutt forurensning tilligger forurenseren.⁹ Virksomheter som driver med særlig risiko for miljøskader, er pålagt å ha en beredskap som er tilpasset virksomhetens risiko. Dette er særlig praktisk for petroleumssektoren, som er pålagt en beredskap for å imøtekomme de forurensningstruslene virksomheten representerer. Operatørselskapenes oljevernberedskap ivaretas av Norsk Oljevernforening for Operatørselskap (NOFO), som er en sammenslutning av operatørselskaper på norsk sokkel.¹⁰ Det er således forurenseren selv som primært skal begrense omfanget av en eventuell forurensning, og som skal sørge for opprydning når forurensningen har inntrådt.

Det er også bygget opp en kommunal beredskap. Denne er organisert i 34 beredskapsregioner, hvor beredskapen er i henhold til hva man vurderer som normal risikovurdering i regionen. Den kommunale beredskapen er rustet til å håndtere mindre, akutte utslipp.¹¹

Dersom den private og kommunale beredskapet ikke er tilstrekkelig for å bekjempe forurensningen, eller dersom man er usikker på kilden til forurensningen, vil aksjonen kunne overtas av den statlige beredskapen, helt eller delvis.¹² Som nevnt ivaretas denne av Kystverket. Dersom Kystverket overtar aksjonen, vil aksjonen bli en samarbeidsaksjon mellom privat, kommunal og statlig innsats. Dersom utslippene bekjempes av privat eller kommunalt beredskap, vil Kystverket inneha en tilsynsfunksjon.¹³

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/Oljevernberedskap/ulykker-til-sjos---redningsaksjon-og-olj.html?id=447339> [sitert 27. mai 2009]

⁸ <http://www.mil.no/sjo/kv/start/fartoyene/> [sitert 27. mai 2009]

⁹ Se forurensningsloven § 46

¹⁰ For tilfelle av oljesøl fra en offshoreinstallasjon i Barentshavet, ligger det nærmeste NOFO depotet Hammerfest. www.nof.no

¹¹ Se forurensningsloven § 46

¹² Se forurensningsloven § 46

¹³ <http://www.kystverket.no/?aid=9103650> [sitert 28. mai 2009]

6 Kort om havrettstraktatens inndeling i ulike sjøsoner

Kyststatens handlingsrom ved en sjøulykke er avhengig av hvor sjøulykken er inntrådt.

Havrettstraktaten deler havområdene utenfor kyststaten inn i sjøsoner. Sjøsonene har ulik utstrekning, og jurisdiksjonsfordelingen mellom kyststat og flaggstat varierer i de ulike sjøsonene. Kyststatens jurisdiksjon blir mindre omfattende jo lengre man beveger seg fra kysten, samtidig som flaggstatsjurisdiksjonen blir mer omfattende. På det åpne hav er kyststatsjurisdiksjonen for de aller fleste tilfeller avløst av fullstendig flaggstatsjurisdiksjon.¹ Det er havrettstraktatens regulering av kyststatens rettigheter og jurisdiksjon i disse sonene som angir utgangspunktet og grunnlaget for hvilke muligheter kyststaten har til å utøve en effektiv beredskap innenfor disse sonene. Når jeg vurderer statens handlingsrom i de ulike sonene, vil jeg hele tiden ta utgangspunkt i havrettstraktatens regulering. Jeg ser deretter på hvordan denne er gjennomført i norsk rett, samt om det foreligger andre konvensjoner som utgjør en endring fra rettstilstanden i havrettstraktaten.

¹ Et unntak følger av havrettstraktaten art. 221 som jeg kommer tilbake til.

Del II
Kyststatens
jurisdiksjon
over
utenlandske
skip i
territorialfarv
annet

7 Havrettstraktatens regler om territorialfarvannet

Territorialfarvannet består av det indre farvann og sjøterritoriet. Med «indre farvann» menes særlig havner, reder og i stor utstrekning fjorder og bukter. I moderne folkerettspraksis er det videre vanlig å regne alt farvann innenfor de såkalte «rette grunnlinjer» som indre farvann.¹ Likevel er det nødvendigvis ikke full sammenheng mellom grunnlinjene og skillet mot det indre farvann, jfr. havrettstraktaten art. 8 nr. 2. Grunnlinjenes egentlige funksjon er å fungere som et utgangspunkt for å måle grensen for sjøterritoriet. Det følger av art. 7 at det er adgang for land med kystlinje som er «deeply indented and cut into, or if there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity» til å trekke opp grunnlinjene ved hjelp av rette linjer. På denne måten vil noen områder som ellers ikke ville blitt kategorisert som indre farvann falle innenfor grunnlinjen. I disse områdene foreligger det i henhold til havrettstraktaten art. 8 (2) adgang for skip til å foreta uskyldig gjennomfart, (se under om sjøterritoriet).

Havrettstraktaten artikkel 2 slår fast at «The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters ...». Det indre farvann er således underlagt kyststatens fulle jurisdiksjon, både lovgivnings- doms- og tvangsjurisdiksjon.² I motsetning til i sjøterritoriet oppstilles ingen unntak for fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart i det indre farvann. Selv om det har hersket en viss tvil om hvorvidt statene er forpliktet til å tillate anløp fra fremmede skip med mindre dette setter kyststatens vitale interesser i fare, fremstår kyststatens rett til å nekte fremmede skip adgang til dennes havner og indre farvann som en klar og akseptert regel i dag.³ Man finner flere eksempler i havrettstraktaten på at kyststaten kan sette vilkår for fremmede skips adgang til dennes havner eller indre farvann.⁴ Havrettstraktaten angir ingen begrensninger på hva disse vilkår kan være. Det foreligger imidlertid ett unntak fra denne hovedregel, og det er dersom et skip må anløpe en fremmed havn fordi det foreligger fare for menneskeliv. For disse tilfeller følger det av sedvaneretten at kyststaten må tillate anløpet.⁵

Det følger av Forskrift om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdsel i norsk territorialfarvann under fredsforhold av 23. desember 1994 nr. 1130 (heretter anløpsforskriften) § 9 at det er «Forsvarsdepartementet eller den departementet bemyndiger» som er ansvarlig myndighet for fremmede ikke-militære fartøyers anløp og

¹ Fleischer 2005 s. 109

² Med unntak for krigsskip og andre statlige skip brukt i ikke-kommersielt øyemed

³ Churchill (1999) s. 61-62 og Ringbom (2008) s. 208

⁴ Se art. 25 (2), art. 221 (3), art. 255.

⁵ Churchill (1999) s. 63

ferdsel i det indre farvann. Enkelte fartøy må søke om skriftlig forhåndstillatelse for å få adgang til norsk indre farvann. Disse er opplistet i § 13. Fartøy som må søke nødhavn er unntatt fra plikten til å søke om forhåndstillatelse. Førere av alle fartøy som nevnt i § 13 samt alle fartøy med lengde større enn 24 meter eller tonnasje større enn 50 bruttotonn har meldeplikt når disse anløper norsk indre farvann, og skal senest 24 timer før ankomst sende melding til norske myndigheter. Det er ikke gjort unntak fra meldeplikten for fartøy som må søke nødhavn, men her vil nok kravet om at melding må sendes senest 24 timer før ankomst ofte være vanskelig å praktisere.

Utenfor det indre farvann ligger sjøterritoriet. I henhold til havrettstraktaten art. 3 har statene adgang til å bestemme at sjøterritoriet skal strekke seg ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene.

Havrettstraktaten art. 2 nr. 1 sier:

The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic state, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.

Den nærmere avgrensningen av sjøterritoriet følger av art. 3 flg., denne går jeg ikke videre inn på.⁶ Norge har opprettet en territorialgrense på 12 nautiske mil, jfr. Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone av 27. juni nr. 57 (heretter territorialfarvannsloven) § 2 (1). Kyststatens suverenitet innebærer full lovgivnings- doms- og tvangsmyndighet overfor norske og utenlandske skip i sjøterritoriet. Suvereniteten innebærer som utgangspunkt en rett til å nekte andre skip adgang til sjøterritoriet. Imidlertid fastslår havrettstraktaten art. 17 at alle skip har rett til uskyldig gjennomfart gjennom territorialfarvannet. Retten til uskyldig gjennomfart innebærer ikke bare en rett til å ferdes i kyststatens territorialfarvann. Skip som er i uskyldig gjennomfart er heller ikke underlagt kyststatens fulle lovgivnings- og tvangs- og domsjurisdiksjon. Dersom skipet ikke er i uskyldig gjennomfart, er skipet gjenstand for kyststatens fulle jurisdiksjon.⁷

Art. 18 definerer hva som menes med «gjennomfart». Skipet må navigere fortløpende gjennom sjøterritoriet. Det foreligger bare rett til å stanse og ankre opp dersom dette skjer i henhold til alminnelig navigering eller er nødvendig ut fra force majeure-betraktninger. Dersom skipet har vanskeligheter som gjør at det ikke er i stand til å seile videre, opphører reisen karakter av «gjennomfart».⁸ Skipet blir dermed underlagt kyststatens fulle lovgivnings- doms- og tvangsmyndighet, og det har heller ingen rett til å ferdes i sjøterritoriet. Det avgjørende må være hvorvidt skipet har pådratt seg skader som er av et slikt omfang at skipet ikke vil kunne seile videre.

Videre definerer art. 19 hva som menes med at gjennomfarten er uskyldig. Gjennomfarten er uskyldig så lenge den ikke utgjør en fare for «... the peace, good order

⁶ For en nærmere redegjørelse, se Fleischer (2005) s. 115 flg.

⁷ Churchill (1999) s. 87

⁸ Churchill (1999) s. 353

or security of the coastal state.» Bestemmelsens annet ledd angir tilfeller hvor gjennomfarten mister til karakter av å være uskyldig.⁹ Jeg skal ikke gjengi hele denne listen, men gjør oppmerksom på at ikke enhver forurensning innebærer at gjennomfarten mister sin karakter av uskyldig, bare den forurensning som er «h) ... wilful and serious», (best oversatt til *forsettlig og alvorlig*).

Dersom et skip kommer ut for en sjøulykke som innebærer akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, mister ikke gjennomfarten nødvendigvis av den grunn sin karakter av uskyldig. Dette er fordi forurensningen som regel ikke vil være «wilful», med mindre man kan påvise særlige forhold. Norske myndigheter har dermed ikke full jurisdiksjon over skipet. Likevel, som jeg skal komme tilbake til, har kyststaten en begrenset jurisdiksjon også over skip i uskyldig gjennomfart som gjør at kyststaten kan ivareta sine interesser ved en sjøulykke.

Adgangen til uskyldig gjennomfart er gjengitt i både i territorialfarvannsloven § 2 (2) og anløpsforskriften § 10. Territorialfarvannsloven § 2 (2) lyder som følger;

Fremmede fartøyer har rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet og til stans eller ankring i sjøterritoriet når dette er nødvendig på grunn av force majeure eller havsnød, eller for å yte assistanse til personer, skip eller luftfartøyer som er i fare eller nød. Med uskyldig gjennomfart forstås navigasjon over sjøterritoriet, enten i transitt eller på vei til eller fra norsk indre farvann.

Bestemmelsen i anløpsforskriften § 10 har et tilsvarende innhold. Territorialfarvannsloven kan ikke forstås antitetisk slik at den sperrer for adgang fra skip som ikke er i uskyldig gjennomfart. Den angir bare positivt hvilke skip som har adgang til sjøterritoriet. Siden skip som ikke er i uskyldig gjennomfart ikke har en folkerettslig rett til gjennomfart i sjøterritoriet, står kyststaten fritt til å avgjøre hvorvidt den vil tillate denne adgangen eller ikke.

I henhold til det Fleischer uttaler¹⁰ om forholdet mellom norsk lov og folkeretten, er det naturlig å tolke § 10 slik at «anløpsforbudet» mot skip i ikke-uskyldig gjennomfart skal kunne håndheves i samsvar med det som er tillatt etter folkeretten. Disse tiltak finner vi i havrettstraktaten art. 25 nr.1. Denne sier følgende; «The coastal State may take the necessary steps in its territorial sea to prevent passage which is not innocent. » Det er derfor adgang til å forvise disse skip bort fra sjøterritoriet, og dersom de trosser denne anvisningen, må det være adgang til å fjerne dem ved bruk av tvang selv om man ikke har uttrykkelig hjemmel for tvangsjurisdiksjonen i norsk lov.

Selv om et skip som kommer ut for en ulykke ofte vil være i uskyldig gjennomfart, og dermed ikke underlagt kyststatens lovgivnings- tvangs- og domsjurisdiksjon, kan kyststaten ha et reelt behov for å beskytte seg mot konsekvensene av en slik ulykke.

⁹ Det er uklart hvorvidt listen i art. 19 (2) skal anses uttømmende. Churchill (1999) s. 85 ser ut til å mene at den er uttømmende, men det er også grunner som taler mot at den skal anses uttømmende. Særlig er det vanskelig å se hvilken betydning 1. ledd har dersom 2. ledd er uttømmende.

¹⁰ Fleischer (2005) s. 376

Dette behov er reflektert i havrettstraktaten art. 21 som gir kyststaten adgang til å fastsette lover og regler i sjøterritoriet for skip i uskyldig gjennomfart til regulering av en rekke opplistede forhold. Brudd på disse reglene kan tvangshåndheves av kyststaten.¹¹ Av særlig interesse for denne avhandlingen er regler som skal bidra til « (d) the conservation of the living resources of the sea;» samt «(f) the preservation of the environment of the coastal State and the prevention, reduction and control of pollution thereof;». Slike regler må ikke relatere seg til skipenes utforming og lignende.¹² De regler kyststaten kan fastsette må være «in conformity with the provisions of this Convention», jfr. bestemmelsens første ledd. Slike forholdsregler finner man blant annet i art. 24 og art. 211 nr. 4. Disse fastslår blant annet at kyststatens lovgivning ikke må være til hinder for den frie gjennomfart, og at reglene ikke må virke diskriminerende.

Det er med hjemmel i art. 21 at lovgiver er gitt adgang til å la regelverk som for eksempel forurensningsloven komme til anvendelse på utenlandske skip i det norske sjøterritorium, selv om disse er i uskyldig gjennomfart.¹³ Siden kyststaten er gitt en vidtgående jurisdiksjon over utenlandske skip når hva gjelder tiltak for å begrense forurensning, har det for disse forhold mindre betydning å avgjøre hvorvidt skipet er i uskyldig gjennomfart.

¹¹ Churchill (1999) s. 97 «...there is no doubt that States may enforce these laws against foreign ships, whether passing or stationary, in the territorial sea»

¹² Et eksempel på krav til skips utforming er krav om dobbelt skrog for tankskip. Disse bestemmelsene følger av Regulation 13F av 1992-endringene til vedlegg I i MARPOL. Det er også EU-lovgivning om krav til dobbelt skrog, se Ringbom (2008) s. 266 flg.

¹³ I Ot.prp.nr. 75 (2007-2008) på s. 81 ser det ut til at Fiskeri- og kystdepartementet er av en annen oppfatning. Disse uttaler «I den grad et skip i territorialfarvannet utgjør en slik fare for akutt forurensning at det kan gripes inn med hjemmel i forurensningsloven § 74 må det generelt kunne legges til grunn at dets gjennomfart ikke er uskyldig, og prinsippet om uskyldig gjennomfart er således ikke til hinder for inngrep». Dette mener jeg bare er tilfellet hvor skipet ikke lengre er i «gjennomfart». Dersom det er i gjennomfart, fører ikke forurensningen automatisk til at gjennomfarten ikke er «uskyldig», da den som hovedregel ikke er «wilful and serious». Som jeg har redegjort for ovenfor må derfor den riktige folkerettslige hjemmel for å inngrep være havrettstraktaten art. 21.

8 Forurensningsloven

8.1 Virkeområde

Forurensningsloven er den alminnelige lov om hindring og begrensning av forurensning.¹ I tillegg til forurensningsloven har man flere spesiallover som retter seg mot forurensning fra særlige virksomheter, slik som for eksempel skipssikkerhetsloven, som blir behandlet nedenfor. Hva angår skipsfarten, inneholder skipssikkerhetsloven først og fremst regler om forurensning som følger av den alminnelige drift, mens forurensningsloven regulerer den akutte forurensning. Videre tar forurensningsloven først og fremst sikte på den offentlige beredskapen, mens skipssikkerhetsloven retter seg mot beredskapen som utøves av rederiet og besetningen om bord på skipet.

Forurensningsloven § 3 angir lovens virkeområde. Loven gjelder forurensning og avfall i det ytre miljø, og med de begrensninger som følger av folkeretten gjelder loven;

1. for forurensningskilder og avfall som befinner seg her i riket,
2. for forurensninger som truer med å inntreffe her i riket,
3. for forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller for øvrig i den utstrekning Kongen bestemmer. ...

Siden tema for denne delen av oppgaven er statenes handlingsrom i territorialfarvannet, er det her nr. 1 og nr. 2 som er relevante.

Det kan stilles spørsmål ved om reservasjonen for begrensninger som følger av folkeretten får selvstendig betydning ved anvendelse av forurensningsloven i territorialfarvannet. Som et utgangspunkt må man legge til grunn at det handlingsrom forurensningsmyndighetene er gitt gjennom forurensningsloven er i tråd med det som følger av havrettstraktatens art. 21. Forurensningsloven gjelder jo nettopp «the preservation of the environment of the coastal State and the prevention, reduction and control of pollution thereof;», som art. 21 henviser til. Det foreligger ingen holdepunkter for å si at forurensningsloven går lengre enn det statene har adgang til å regulere i henhold til art. 21.

Jeg vil gjøre oppmerksom på at forurensningsloven også vil komme til anvendelse på skip som på grunn av «wilful and serious» forurensning ikke anses for å være i uskyldig

¹ Ansvarlig departement etter loven er Miljøverndepartementet. Ved overføringsvedtak (kongelig resolusjon) av 20. desember 2002 nr. 1629 er ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning overført fra Miljøverndepartementet til Fiskeridepartementet (nå Kyst- og fiskeridepartementet). Ved delegasjonsvedtak av 20. desember 2002 nr. 1912 er myndigheten videre delegert til Kystdirektoratet (nå Kystverket).

gjennomfart. For anvendelsen av forurensningsloven er det dermed ikke av praktisk betydning å avgjøre hvorvidt skipet befinner seg i uskyldig gjennomfart eller ikke.

Det er én særlig interessant folkerettslig problemstilling vedrørende lovens anvendelsesområde som ikke er nevnt i forurensningsloven, og som heller ikke ser ut til å være problematisert i forarbeidene. Dette er hvorvidt den tvangsjurisdiksjon som forurensningsloven § 46 åpner for kan utøves overfor krigsskip og andre statsskip som brukes utelukkende til ikke-kommersielle formål dersom disse befinner seg i territorialfarvannet. Forurensningsloven gjør ikke eksplisitt unntak for slike skip, men det er mulig at forbeholdet om de begrensninger som følger av folkeretten innebærer en begrensning i adgangen til å utøve tvangsjurisdiksjon overfor disse skipene. Det er ikke uvanlig at skip som har immunitet er unntatt fra internasjonale konvensjoner.²

For å besvare dette må man se hen til folkerettens regler om immunitet for krigsskip og andre statsskip som brukes til ikke-kommersielle formål.

Det foreligger en internasjonal konvensjon om immunitet for statsskip, «Convention for the Unification of Certain Rules Concerning the Immunity of State-owned Ships (Brussels, 10 April 1926) and Additional Protocol (Brussels, 24 May 1934), (heretter statsskipkonvensjonen). Konvensjonen er bare ratifisert av 13 stater, deriblant Norge, så gjennomslagskraften må bero på at reglene anses som sedvanerett^{3, 4}.

Konvensjonens art. 1 og 2 slår fast at statsskip er underlagt de samme regler om ansvar og de samme plikter som privateide skip. Statsskip er også underlagt de samme regler om jurisdiksjon som privateide skip. Art. 3 gjør imidlertid unntak fra disse regler. Bestemmelsens første ledd lyder:

(1) The provisions of the two preceding Articles shall not apply to ships of war, State-owned yachts, patrol vessels, hospital ships, fleet auxiliaries, supply ships and other vessels owned or operated by a State and employed exclusively at the time when the cause of action arises on Government and non-commercial service, and such ships shall not be subject to seizure, arrest or detention by any legal process, nor to any proceedings in rem. ...

Bestemmelsen slår fast at krigsskip og andre statsskip som eies eller befraktes av en stat og som benyttes utelukkende i ikke-kommersiell virksomhet, er unntatt fra pågripelse, arrest eller tilbakeholdelse fra enhver rettslig prosess⁵. Bestemmelsen retter seg ikke direkte mot de tiltak som kan være aktuelle i henhold til forurensningsloven, da disse ikke kan betegnes som en «rettslig prosess» (legal process).

² Se for eksempel inngrepskonvensjonen art. I nr. 2, oljesølskonvensjonen (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) art. XI nr. 1.

³ Ruud (2006) s. 180

⁴ Tidligere var disse reglene gjennomført ved Lov om enkelte bestemmelser om fremmede statsskip m.v av 17. mars 1939 nr 1. Loven er nå opphevet og reglene er gjennomført i Lov om tvangfullbyrdelse av 26. juni 1992 nr. 86.

⁵ «Proceedings in rem» vil si rettslige skritt som retter seg mot en gjenstand eller eiendel, i motsetning til mot en særlig person.

Man finner også enkelte regler om immunitet i Havrettstraktaten. Havrettstraktaten art. 30-32 har bestemmelser om utenlandske krigsskip og andre statsskip som brukes i ikke-kommersielt ærend som oppholder seg i territorialfarvannet. Kyststaten har adgang til å forvise krigsskip fra territorialfarvannet dersom disse etterlever kyststatens regler, men bestemmelsen er taus om hvorvidt dette kan gjennomføres ved bruk av tvang. Bestemmelsen nevner uttrykkelig bare krigsskip, men det er ingen grunn til at det samme ikke gjelder for andre statsskip i ikke-kommersielt ærend. Flaggstaten kan videre holdes erstatningsansvarlig for eventuelle skader og tap som kyststaten påføres av disse skip. Endelig slår art. 32 fast at ingenting i art. 30 eller 31 påvirker den immunitet som krigsskip og andre statsskip i ikke-kommersielt ærend nyter. Dette er en henvisning til slike alminnelige regler om immunitet som de vi finner i statsskipskonvensjonen.

Det er vanskelig å gi en nærmere presisering av hva som ligger i denne immuniteten, og hvilke unntak som kan foreligge. Skip som har immunitet er bundet av reglene i de områder de befinner seg, men brudd på disse reglene kan ikke håndheves. Kyststaten mangler tvangs- og domsmyndighet. Spørsmålet blir da hvorvidt forbudet mot å utøve tvangsmyndighet bare gjelder for håndheving av lovbrudd eller rettslige krav, eller om man kan iverksette tvang overfor disse fartøyene ut fra andre begrunnelser enn som håndheving av lovbrudd.

Fleischer uttaler om krigsskip at selv om disse er unntatt fra oppholdsstatens tvangsmyndighet og domsmyndighet, kan selvsagt staten gripe inn når det er nødvendig for å hindre at skade blir voldt, såkalt preventiv tvangsmakt.⁶ Det samme ser ut til å være oppfatningen om andre statsskip som benyttes utelukkende i ikke-kommersielt ærend. En statlig oljevernaksjon i henhold til forurensningsloven § 46 kan utgjøre et inngrep for å forhindre skade på miljøet. Dersom det er alvorlige skader på skipet, det lekker for eksempel olje etter et mindre sammenstøt/grunnstøt, eller ballasten har forskjøvet seg slik at det foreligger fare for kantring, kan kyststaten ønske å holde skipet tilbake for å forhindre et alvorlig tilfelle av forurensning. Det er mulig dette kan karakteriseres som preventiv tvangsmakt, og at det dermed ikke utgjør et ulovlig inngrep i skipets immunitet.

Det foreligger imidlertid andre momenter som taler for at man ikke kan bruke forurensningslovens § 46 til å iverksette tiltak overfor skip som har immunitet. Inngrepskonvensjonen, som jeg skal komme tilbake til, kan ikke brukes for å iverksette tiltak overfor «any warship or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial services.» Inngrepskonvensjonen er et utslag av nødrettsprinsipper, men åpner likevel ikke for inngrep overfor statsskip med immunitet. Inngrepskonvensjonen anses i mange henseender for å gi uttrykk for folkerettslig sedvane. Dersom unntaket for inngrep overfor immune statsskip er en kodifisering av sedvane, tilsier dette at inngrep over for disse ikke er folkerettslig tillatt,

⁶ Fleischer (2005) s. 166

heller ikke under betraktninger om preventiv tvangsmakt. Imidlertid sier ikke inngrepskonvensjonen eksplisitt at det ikke er tillatt å foreta inngrep overfor disse skipene. Den sier bare at dette ikke kan skje med «under the present convention». Hvorvidt det foreligger annen hjemmel for å foreta inngrep sier konvensjonen ingenting om. Inngrepskonvensjonen er et tungtveiende moment mot at man kan foreta inngrep overfor immune skip i den økonomiske sone, hva enten dette anses som preventiv tvangsmakt eller ikke. At preventiv tvangsmakt ser ut til å være avskåret i den økonomiske sone kan tale mot at det er tillatt i henhold til forurensningsloven i territorialfarvannet. Momentet er imidlertid ikke tungtveiende. Den tvangsjurisdiksjon som forurensningsloven § 46 åpner for skal utøves i territorialfarvannet. Ved avveiningen av kyststatens og flaggstatens interesser i territorialfarvannet har man funnet at kyststatens interesser har veid tyngre enn flaggstatens interesser sammenlignet med situasjonen i den økonomiske sone. Dette gjelder særlig for forurensning, hvor kyststaten står friere med hensyn til lovgivning og håndheving enn det den gjør i den økonomiske sone. Det er derfor ikke mulig å slutte fra inngrepskonvensjonen at preventiv tvangsmakt ikke er tillatt overfor immune skip.

Løsningen fremstår som usikker. Likevel mener jeg de beste grunner taler for å tillate kyststaten inngrep overfor disse skipene dersom det er strengt nødvendig. Det fremstår som urimelig at kyststaten må se på at dennes kyst blir forurenset av olje eller andre skadelige stoffer uten å kunne foreta seg noe. Skadepotensialet i territorialfarvannet er som regel større for kyststaten enn det er i den økonomiske sone, noe som kan forsvare at rettstilstanden på dette punkt kanskje er ulik for de to områdene. Man bør likevel kunne forvente at myndighetene legger til grunn en noe høyere terskel før de griper inn overfor disse skipene enn de ville gjort overfor alminnelige skip. Når det gjelder statens refusjonsplikt for pådratte utgifter i forbindelse med oljevernaksjonen, er det klart at kyststaten verken har doms- eller tvangsjurisdiksjon over skipet til å inndrive disse utgiftene. Kyststaten kan dermed ikke ta arrest i skipet. For disse kravene er det ikke aktuelt å gjøre inngrep i immuniteten.

8.2 Myndighetsutøvelse i henhold til forurensningsloven

Forurensningsloven har en rekke bestemmelser til regulering av den alminnelige tillatte og ikke-tillatte forurensning. I tillegg har lovens kapittel 6 regler om akutt forurensning.

Forurensningsloven § 38 definerer begrepet akutt forurensning:

«Med akutt forurensning menes forurensning av betydning, som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av denne lov».

Det følger av forurensningsloven § 39 at det foreligger en plikt til å varsle om akutt forurensning. Denne plikten påligger først og fremst den ansvarlige, dvs. den som har begått forurensningen, men det er også plikt for andre til å varsle om forurensningen, med

mindre dette «åpenbart er unødvendig». Dette vil typisk være tilfellet der myndighetene allerede har kunnskap om forurensningen. Varslingsplikten er utdypet i Forskrift 9. juli 1992 nr. 1269 om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning (heretter varslingsforskriften). Forskriften angir blant annet hvem som er varslingsinstans. Ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning fra fartøy, er Hovedredningsentralen eller nærmeste kystradio varslingsinstans, mens det ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning fra virksomhet på kontinentalsokkelen er Hovedredningsentralen og Oljedirektoratet som skal varsles. Også skipssikkerhetsloven oppstiller krav om varsling. I medhold av skipssikkerhetsloven er det også utferdiget en forskrift som ytterligere presiserer denne plikten. Forskriftene overlapper til dels, og det er samsvar mellom regelsettene. Varslingsplikten er begrunnet i at myndighetene må få rede på tilfeller av akutt forurensning så raskt som mulig for evt. å gjennomføre nødvendige tiltak.⁷

Det følger videre av forurensningsloven §§ 40 og 41 at den som driver virksomhet som medfører fare for akutt forurensning er pålagt å utarbeide en beredskapsplan. Tilsvarende regler finnes i skipssikkerhetsloven. Systemet i forurensningsloven er at det er forurenseren selv som primært skal søke å hindre eller begrense den akutte forurensningen, enten ved egen hjelp, eller ved å inngå avtaler med andre selskaper om at disse skal bistå dersom forurensning inntreffer. Det er derfor nødvendig at forurenseren har rutiner for hvordan denne skal bekjempe forurensningen. Plikten til å iverksette tiltak ved inntrådt forurensning følger både av § 7 (2) og 46 (1). Forurensningsloven § 7 (4) slår fast at forurensningsmyndighetene kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter andre ledd innen en nærmere frist. Man kan ikke forvente så mye av beredskapen fra rederiet eller besetningen. Som regel vil ikke disse ha ressurser til å møte større utslipp. Kommunen skal da med hjemmel i § 46 (2) søke å bekjempe forurensningen, eventuelt med hjelp fra statlig forurensningsmyndighet (Kystveket). At kommunen har plikt til å iverksette tiltak fritar ikke den ansvarlige fra plikten til bidra til å bekjempe forurensningen.⁸

Ved større tilfeller av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning åpner forurensningsloven § 46 (3) for at statlig myndighet helt eller delvis kan overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken. Statens adgang til å overta aksjonen er ikke betinget av samtykke fra den ansvarlige, og § 46 kan således klassifiseres som en inngrepshjemmel. Rammene for den statlige myndighetsutøvelsen følger av § 7 (4) sammenholdt med § 74. Denne slår fast at dersom forurensningsmyndighetene har gitt pålegg i medhold av § 7 (4) (eller § 37), og påleggene ikke etterkommes, kan forurensningsmyndighetene sørge for iverksetting av tiltakene. Det er ingen begrensninger på hvilke tiltak forurensningsmyndighetene kan iverksette i henhold til § 7. Forurensningsmyndighetene kan derfor få skipet fjernet, tvangslosset, utbedret på stedet eller iverksette andre tiltak som fremstår som

⁷ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 150-151

⁸ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 157

nødvendige, til og med volde skade på skipet, jfr. § 74 (3). Imidlertid kan den ansvarlige bare pålegges tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås, jfr. § 7 (2) i.f. Den samme begrensningen må naturligvis gjelde for forurensningsmyndighetenes gjennomføring av tiltak på den ansvarliges vegne. Reglene i forurensningsloven §§ 46 (3) jfr. 74 (3) jfr. (4) er de helt sentrale bestemmelsene når det kommer til kyststatens jurisdiksjon over fremmede skip som kommer ut for en sjøulykke i territorialfarvannet.

Det følger av § 2 nr. 5 at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning skal dekkes av den som er ansvarlig for forurensningen.⁹ Denne vil derfor bli møtt med et refusjonskrav for de pådratte utgifter. Den ansvarlige kan være lite interessert i å betale bergelønn, og det kan tenkes at denne har egne synspunkter på hvordan aksjonen skal gjennomføres for å holde kostnadene nede. Det kan også være andre grunner til at den ansvarlige ikke ønsker statlig innblanding ved en ulykke. Dersom skipet er skadet og fortsatt befinner seg på ulykkesstedet, kan en statlig oljevernaksjon innebære at mange aktører opererer tett på skipet, for eksempel i forbindelse med lossing eller utbedring av skader. Det kan være forhold ombord på skipet som den ansvarlige av ulike grunner ikke ønsker at andre skal gjøres kjent med, som for eksempel arbeidsforhold, forhold rundt skipets last og oppdrag osv. Den ansvarlige kan derfor ha motforestillinger mot at statlige aktører blir involvert. Disse hensyn har lovgiver funnet må vike til fordel for hensynet til miljøet. Forurensningsmyndighetene er ikke forpliktet til å etterkomme forespørsler fra den ansvarlige, og dersom det blir nødvendig, kan tiltakene gjennomføres med tvang.

8.3 Oppsummering

Forurensningsloven er den helt sentrale lov når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse i forbindelse med akutt forurensning i territorialfarvannet. Ved at loven ikke setter begrensninger for hvilke tiltak myndighetene kan iverksette, men opererer med vide formuleringer som «tiltak», sikrer den at myndighetene har internrettslig hjemmel til å benytte seg av all den kompetanse som folkeretten gir.

Loven ser ut til å gi forurensningsmyndighetene det handlingsrom disse trenger dersom det oppstår en akutt forurensning eller fare for akutt forurensning. Jeg kan ikke se for meg forurensningssituasjoner hvor forurensningsloven ikke gir den nødvendige hjemmel. Den eventuelle reservasjonen om håndheving overfor enkelte statsskip er det ikke mulig å gjøre noe med for den norske lovgiver. Det kan likevel være greit å på forhånd ta standpunkt til hvordan myndighetene vil forholde seg til en slik situasjon.

⁹ Dette er et utslag av det alminnelige prinsipp om at forurensere skal betale (polluter pays- principle)

9 Havne- og farvannsloven

9.1 Innledning

Nylig ble Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (heretter havne- og farvannsloven) vedtatt¹. Loven er ennå ikke trådt i kraft. ²En av nyskapningene i loven er at skillet mellom kommuner som har og kommuner som ikke har havnedistrikt oppheves, slik at alle kommuner får myndighet etter loven innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan og bygningsloven, jfr. § 9, dvs. ut til grunnlinjene.³ En annen viktig nyskapning i loven er at den gir en inngrepshjemmel overfor fartøy i fare. Selv om loven ennå ikke er trådt i kraft, skal jeg redegjøre kort for denne bestemmelsen.

9.2 Virkeområde

Lovens virkeområde er «i riket, herunder i territorialfarvannet og indre farvann», jfr. § 2 (1). I henhold til (3) har Kongen i statsråd adgang til å bestemme at loven også skal gjelde i den økonomiske sone. Bestemmelsen skiller ikke mellom norske og utenlandske skip, men det følger av § 3 at loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat. Bestemmelsen vil særlig kunne få betydning dersom loven gis anvendelse i den økonomiske sone, jfr. § 2 (3).

9.3 Myndighetsutøvelse i henhold til Havne- og farvannsloven § 38

Den nye bestemmelsen i havne- og farvannsloven § 38 lyder;

Departementet kan pålegge eieren, rederen eller føreren av fartøy som har grunnstøtt eller sunket, eller som av andre grunner har havarert eller er i fare for å havarere, eller som på annen måte truer sikkerheten i farvannet, å iverksette tiltak for å avverge nødssituasjonen og sikre fartøyet når departementet finner at tiltaket er påkrevd for å

- a) hindre tap av liv eller skade på person, miljø eller eiendom,
- b) sørge for sikkerhet og fremkommelighet i farvannet

¹ Fiskeri- og kystdepartementet er ansvarlig myndighet etter loven

² Planlagt tidspunkt for ikrafttredelse er satt til 1. januar 2010.

³ Tidligere var det bare kommuner med havnedistrikt som hadde myndighet etter havne- og farvannsloven, jfr. den tidligere lovens § 5 (2) og § 14

Pålegget kan bl.a. gå ut på at fartøyet skal endre kurs, endre fart, ankre opp, nødlosse, ta slep om bord eller skaffe nødvendig assistanse fra bergningselskap.

Dersom et pålegg etter første ledd ikke etterkommes, eller utferdigelse av slikt pålegg kan medføre at nødvendige tiltak forsinkes, kan departementet sørge for å iverksette de nødvendige tiltakene. Om nødvendig kan departementet be om bistand fra politiet.

Pliktene til å utføre tiltak etter første ledd og departementets rett til å iverksette tiltak etter annet ledd gjelder også i tilfelle der tiltaket kan medføre skade på fartøyet eller gjenstander om bord eller volde tap for eieren, rederen eller lasteiere. Skipsføreren og mannskapet kan pålegges å medvirke til gjennomføring av tiltak etter paragrafen her.

Utgifter, skade og tap som oppstår ved tiltak som iverksettes etter annet ledd, kan kreves dekket av fartøyets eier eller reder.

Ved fare for akutt forurensning gjelder forurensningslovens bestemmelser.

Bestemmelsen skal bidra til å styrke sikkerheten i farvannet. Dette er et formål som klart ligger innenfor de formål kyststaten i henhold til havrettstraktaten art. 21 kan gi regler om.⁴ Det følger av bestemmelsen at det primært er eieren, rederen eller føreren (heretter den ansvarlige) som skal iverksette de tiltak som departementet (Fiskeri- og kystdepartementet) beslutter. Departementets adgang til å iverksette disse tiltak selv etter (3) er derfor subsidiær. Dette er det samme mønster som i forurensningsloven. Før vi fikk denne bestemmelsen (og før den trer i kraft) var forurensningsloven eneste hjemmel for inngrep overfor utenlandsk fartøy for å avverge farer i territorialfarvannet. Dette ble ikke ansett tilstrekkelig, da det er andre farer enn forurensning som kan medføre et behov for å gripe inn.⁵ De faresituasjoner hvor departementet er gitt adgang til å utstede pålegg eller gripe inn, er vidt angitt. Særlig alternativet «på annen måte truer sikkerheten i farvannet» sikrer departementet vide handlingsrammer for å vurdere hvorvidt en oppstått situasjon faller inn under § 38. Videre er det vide rammer for hvilke interesser som skal beskyttes ved tiltakene, jfr. a) og b). Loven oppstiller ikke krav om at faren må være betydelig, men siden tiltaket må være «påkrevd» stilles det nødvendigvis krav til at faren er alvorlig. Bokstav a) slår fast at tiltak kan iverksettes bl.a. for å hindre skade på miljø. Dette må ses i sammenheng med (6) som slår fast at ved fare for akutt forurensning gjelder forurensningslovens bestemmelser. Dersom hovedformålet med inngrepet er å berge miljøet, skal inngrepet skje med hjemmel i forurensningsloven.⁶ Avgjørende er hva som er hovedformålet bak inngrepet. Miljøhensyn vil kunne være et relevant moment når man vurderer hvorvidt situasjonen er så alvorlig at man skal iverksette tiltak med hjemmel i havne- og farvannsloven § 38, men det kan ikke være avgjørende.

De tiltak departementet kan iverksette er angitt i (2). Listen er ikke uttømmende, jfr. «bl.a.». Departementet må derfor stå fritt til å iverksette de tiltak som fremstår som nødvendige ut fra disses vurderinger. Begrensninger ligger i at tiltaket må være «påkrevd»,

⁴ Særlig art. 21 nr.1 (a) «the safety of navigation and the regulation of maritime traffic»

⁵ Ot.prp.nr.75 (2007-2008) s. 81

⁶ Se ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 85 pkt 14.6.4

jfr. ovenfor. Dette må innebære et krav om forholdsmessighet mellom de tiltak myndighetene iverksetter og den fare man vil avverge med tiltaket.

9.4 Oppsummering

Selv om havne- og farvannsloven § 38 ikke først og fremst har til hensikt å begrense forurensning, kan den ha slike virkninger. Bestemmelsen skal sikre en forsvarlig ferdsel i territorialfarvannet, noe som blant annet skal bidra til å avverge ulykker. Dette vil nødvendigvis kunne redusere faren for akutt forurensning.

Hensynet til miljøet er dessuten angitt som relevant for hvorvidt man utsteder pålegg med hjemmel i § 38. Det er vanskelig å si noe generelt om hvor stor vekt man kan tillegge dette hensyn før tiltaket skal hjemles i forurensningsloven. Det har imidlertid ikke stor praktisk betydning å trekke grensen mellom de tilfeller som skal vurderes etter forurensningsloven og havne- og farvannsloven. Det er Fiskeri- og kystdepartementet som er ansvarlig myndighet både for tiltak med hjemmel i forurensningsloven, og for tiltak med hjemmel den nye havne- og farvannsloven. Den praktiske gjennomføringen vil i begge tilfeller skje av Kystverket. Videre er rammene for når myndighetene kan utstede pålegg eller iverksette tiltak mer eller mindre sammenfallende i de to lovene. Det samme gjelder hvilke type tiltak som kan iverksettes. Likevel er det selvsagt viktig at departementet formelt tar stilling til med hvilken hjemmel de iverksetter tiltak.

10 Skipssikkerhetsloven

10.1 Virkeområde

Skipssikkerhetsloven § 3 definerer lovens geografiske virkeområde.

Loven gjelder for norske skip uansett hvor de befinner seg.

Med de begrensninger som følger av folkeretten, gjelder loven for utenlandske skip:

- a) i Norges territorialfarvann, herunder ved Svalbart og Jan Mayen,
- b) i Norges økonomiske sone,
- c) på norsk kontinentalsokkel.

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på utenlandske skip også utenfor områdene nevnt i annet ledd, så langt folkeretten tillater det

Loven gjelder ikke for skip under 24 meters lengde som brukes utenfor næringsvirksomhet, jfr. § 2.

10.2 Skipssikkerhetslovens betydning for beredskapen

Skipssikkerhetsloven tar først og fremst sikte på å regulere forurensning fra den daglige driften av skip. Håndtering av akutt forurensning reguleres i hovedsak av forurensningsloven. Skipssikkerhetsloven har imidlertid en regel i § 34 om beredskap og varsling ved akutt forurensning fra skip. I motsetning til forurensningsloven, regulerer skipssikkerhetsloven den private beredskapen, det vil si den beredskap som skal iverksettes av rederiet eller andre som er ansvarlige for skipet. Skipssikkerhetsloven § 34 lyder:

Et skip skal ha nødvendig beredskap, herunder en beredskapsplan, for å kunne avverge eller eventuelt begrense virkningene av forurensning av det ytre miljø fra skipet.

Ved forurensning eller fare for forurensning, skal det umiddelbart varsles om hendelsen og om de tiltakene som er eller vil bli truffet for å avverge eller begrense virkningene. En etterfølgende rapport om ulykken skal sendes tilsynsmyndigheten.

Internasjonalt er disse forhold regulert gjennom «International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention as adopted by the Assembly, as may be amended by the Organization», (heretter «ISM-koden»).¹ ISM-kodens formal er «to provide an international standard for the safe management and operation of ships and for pollution prevention», jfr. jfr. bestemmelse nr. 1 i regelverkets preamble. De mest relevante bestemmelsene for denne sammenheng finner vi i pkt. 8:

¹ ISM-koden er innlemmet i SOLAS-konvensjonen, og er derfor bindende for Norge som medlem av konvensjonen

8.1. The Company should establish procedures to identify, describe and respond to potential emergency shipboard situations.

8.2. The Company should establish programmes for drills and exercises to prepare for emergency actions.

Det følger av pkt 11.3. at det skal foreligge dokumentasjon for de tiltak som følger av ISM-koden, og at slik dokumentasjon skal finnes om bord i skipet. En tilsvarende plikt for skip til å ha beredskapsplaner følger av «International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation» («OPRC-konvensjonen»)² OPRC-konvensjonen art. 3 sier følgende:

(1)(a) Each Party shall require that ships entitled to fly its flag have on board a shipboard oil pollution emergency plan as required by and in accordance with the provisions adopted by the Organization for this purpose.

Kravet om nødvendig beredskap etter skipssikkerhetsloven må ikke tolkes for strengt. Forarbeidene³ sier følgende om kravet til beredskapsplan:

«Første ledd fastslår at et skip skal ha nødvendig beredskap, herunder en beredskapsplan, for å kunne avverge eller eventuelt begrense virkningene av forurensning av det ytre miljø. I uttrykket «nødvendig beredskap» ligger bl.a at skipet skal ha utstyr som kan anvendes i en truende situasjon, og at skipsføreren og mannskapet er kjent med og har trent på de forholdsregler som det vil være mulig og naturlig å treffe i en slik situasjon. Det vil likevel ofte være slik at det enkelte skip ikke kan forventes å ha utstyr som kan bekjempe forurensning effektivt og kravet til nødvendig beredskap må derfor ses i lys av dette. Det er og viktig at det finnes en gjennomtenkt strategi for skipet om hvilke tiltak som må treffes i en krisesituasjon der forurensning truer med å inntreffe eller allerede er inntruffet. En slik strategi vil naturlig komme til uttrykk i en beredskapsplan.»

Det er rederiet i samarbeid med skipsføreren og den øvrige besetningen som har ansvaret for at en tilfredsstillende plan blir utarbeidet, og det er besetningen og rederiet selv som skal utføre beredskapen. Med hjemmel i lovens § 44 følgende er myndighetene gitt adgang til å føre tilsyn med utenlandske skip. Tilsynet utføres av Sjøfartsdirektoratet.⁴ De nærmere regler om hvordan tilsynet skal skje, følger av Forskrift av 1. juli 2003 nr. 969 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norske havner mv. Forskriftens § 1 slår fast at kontroll av skip skal skje når disse anløper eller ligger for anker i norsk havn, evt. på laste- og losseplass i sjøen undergitt norsk jurisdiksjon. Dersom det er åpenbare grunner til å anta at skipet eller flyttbar innretning, typegodkjent utstyr, besetning eller dets arbeidsmiljø ikke er i henhold til de relevante krav i konvensjonene, kan det foretas en detaljert inspeksjon, jfr. § 2. For øvrig er det tilstrekkelig med en alminnelig inspeksjon hvor tilsynet undersøker sertifikater og dokumenter som det er krav til i henhold til

² Norge er tilsluttet konvensjonen

³ Ot.prp.nr.87 (2005-2006) s. 121

⁴ Se Forskrift 16. februar 2007 nr. 171 om delegering av myndighet til Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet etter Skipssikkerhetsloven og utpeking av tilsynsmyndighet

konvensjonene og vedlegg 1 til denne forskriften, samt vurdere skipets eller flyttbar innretnings generelle standard, utstyr, besetningens størrelse og kvalifikasjoner, samt arbeidsmiljø.

Dersom tilsynet kommer til at krav som følger av lov eller forskrift ikke er oppfylt, kan tilsynsmyndighetene pålegge rederiet å gjennomføre tiltak innen en viss frist. Dersom tilsynet for eksempel finner at skipet ikke har en tilfredsstillende beredskapsplan, kan de pålegge rederiet å utarbeide en tilfredsstillende plan innen en gitt frist. Dersom rederiet ikke etterkommer et slikt pålegg, kan tilsynsmyndighetene ilegge tvangsmulkt eller trekke tilbake relevante sertifikater. Dersom dette ikke anses tilstrekkelig, kan tilsynsmyndigheten forby skipet å forlate havn eller pålegge det å gå til havn eller fastsette andre nødvendige tiltak overfor skipet, om nødvendig ved bruk av tvang, innenfor de grensene som følger av folkeretten. Siden kyststaten som nevnt har svært vidtgående jurisdiksjon i eget territorialfarvann, er grensene for folkeretten tilstrekkelig vide til at man kan holde tilbake utenlandske skip.

Den varslingsplikt som følger av skipssikkerhetsloven § 34 overlapper i stor grad varslingsplikten etter forurensningsloven. Ved en ulykke skal det dessuten utferdiges en etterfølgende rapport som sendes til tilsynsmyndighetene. De nærmere regler om denne rapporteringen følger av Forskrift av 27. juni 2008 om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs. Rapporteringsplikten inntreffer ved enhver sjøulykke, og forøvrig hvor det har inntrådt utslipp eller fare for utslipp av farlige eller forurensende stoffer, selv om tilfellet ikke er å regne som en sjøulykke. Varsling gjør det mulig for ansvarlig myndighet å iverksette de tiltak som den finner nødvendig, mens rapporteringsplikten gjør det mulig å ta lærdom av erfaringene.

10.3 Oppsummering

Skipssikkerhetslovens betydning for bekjempelse av akutt forurensning ligger i kravene den stiller til de ansvarlige. Da man bare i begrenset utstrekning kan forvente at de ansvarlige er i stand til å bekjempe større tilfeller av akutt forurensning, kan ikke kravene i skipssikkerhetsloven få vesentlig betydning for hvordan man organiserer den statlige beredskapen. Varslingskravene i lovens § 34 (2) og forskriften har liten selvstendig betydning ved siden av varslingsreglene i forurensningsloven og forskrift gitt i medhold av forurensningsloven.

11 Problemstillinger vedrørende nødhavn i nordområdene

11.1 Innledning

Når et skip kommer i havsnød, er det naturlig at det søker seg mot en havn eller et annet sted hvor det kan avverge eller begrense konsekvensene av den faresituasjonen det står ovenfor. Dette stedet blir da å betegne som en nødhavn. I stedet for begrepet «nødhavn» eller «ports of refuge», har det i den senere tid vært vanlig å operere med det utvidede begrepet «places of refuge», som i tillegg til havner også kan være strandsettingssteder, farvann med ly som ikke er inne i en havn, og lignende.¹ I denne fremstillingen bruker jeg for enkelthets skyld betegnelsen nødhavn, selv om det er noe upresist. Skipet trenger ikke befinne seg i territorialfarvannet når det blir aktuelt å søke nødhavn, det kan godt tenkes at skipet er på det åpne hav når det får problemer. Jeg velger likevel å behandle problemstillingen i del II av oppgaven, da skipet vil søke seg til territorialfarvannet, gjerne det indre farvann.

Det stilles ingen særskilte krav til en havn for at denne kan klassifiseres som en nødhavn, det er tilstrekkelig at det er et sted hvor skip kan komme for å søke ly og hvor man kan foreta skadebegrensende tiltak. Eksempler på skadebegrensende tiltak kan være å losse skipet for olje eller bunkers, annen last, og om mulig å utbedre eventuelle skader. Havsnøden kan skyldes brann, navigeringsproblemer, strukturelle problemer m.m. Disse situasjonene representerer gjerne en fare for forurensning, typisk i form av olje/bunkersutslipp. Denne forurensningsfare kan medføre at kyststaten har motforestillinger mot å tillate skipet anløp i disses indre farvann eller havner, fordi man ønsker forurensningskilden langt vekk.

Alvorlige ulykker har inntrådt hvor kyststaten har gitt avslag på forespørsler om nødhavn.² Dersom skipet havarerer utenfor kysten til den stat som har gitt avslag på en forespørsel om nødhavn, kan kyststaten bli rammet likevel ved at forurensningen trekker inn mot kysten. Dersom skipet kommer til nødhavn vil gjerne en mindre del av kysten bli rammet, selv om belastningen på denne del vil bli hardere. Når oljesølet skjer innenfor et mer begrenset område har man imidlertid større muligheter for å sette i gang

¹ Definisjon i direktiv 2002/59/EC art. 2 (m) "place of refuge" means a port, the part of a port or another protective berth or anchorage or any other sheltered area identified by a Member State for accommodating ships in distress;"

² Eks. hendelsen med skipet «Prestige»

skadebegrensende tiltak som for eksempel å legge ut lenser. Det kan dermed være i kyststatens interesse å innvilge en søknad om nødhavn.

Spørsmålet om nødhavn har også en annen side. Situasjonen kan være den at kyststaten ser at skipet har problemer, og finner at det tryggeste er å få skipet inn til havn. Dersom skipsføreren eller andre ansvarlige ikke er enig i kyststatens vurdering, kan denne motsette seg å komme til nødhavn fordi en slik deviasjon kan medføre økonomisk tap i form av tidstap, økt bunkersforbruk m.m. Vi ser dermed at spørsmålet om nødhavn representerer to ulike interessermotsetninger. Den interessermotsetning jeg først har skissert er den som er viet mest oppmerksomhet i juridisk teori og som det for tiden jobbes mest med internasjonalt. For Norge som kyststat er ikke denne problemstilling veldig praktisk, da norske myndigheter som regel vil innvilge en nødhavnsforespørsel. Norske myndigheter har innsett at de som regel er bedre tjent med å få skipet inn til havn for dermed å få kontroll over en eventuell forurensning.³ Den andre interessermotsetningen, at kyststaten ønsker å få skipet inn til nødhavn mot skipsføreren eller andre ansvarliges vilje, er mer praktisk for norske myndigheter som kyststat. Denne problemstillingen behandles til slutt, og vil bli viet mindre oppmerksomhet. Som jeg vil komme tilbake til, reiser ikke dette spørsmålet særskilte problemstillinger hva angår utøvelse av tvangsjurisdiksjon fra kyststaten.

11.2 Rettstilstanden hvor et fartøy fremsetter en forespørsel om å komme til nødhavn

Som nevnt reguleres kyststatens rett til å tillate eller nekte fremmede skip adgang til dennes havner primært av havrettstraktaten artikkel 2. Med forbehold for situasjoner hvor det er fare for menneskeliv, innebærer kyststatens suverenitet over dette området at den har rett til å nekte fremmede skip adgang til dennes havner og indre farvann for øvrig. Dersom skipet må søke nødhavn for å redde menneskeliv, har det i henhold til folkeretten krav på å komme til nødhavn.⁴ Et skip som søker nødhavn vil som regel heller ikke nyte godt av retten til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Dette er fordi skipet sjeldent vil være i gjennomfart, men heller på tur mot en havn/indre farvann eller til steder i sjøterritoriet hvor det er mer beskyttet. Statene har derfor folkerettslig adgang til å bortvise disse skipene sjøterritoriet. Dette er det folkerettslige utgangspunkt når man drøfter adgangen til å komme til nødhavn.

Siden konsekvensene av et avslag på en nødhavnsforespørsel kan være svært alvorlige, har både IMO og EU over lengre tid jobbet med å få i stand et internasjonalt regelverk

³ Følger av samtaler med ansatte i Fiskeri- og kystdepartementet og i Kystverket.

⁴ Churchill (1999) s. 63

hvor siktemålet er å pålegge kyststaten visse forpliktelser når det mottar en forespørsel fra et skip som søker nødhavn.

I 2004 kom IMO med en anbefaling⁵ til kyststatene om hvordan disse skal håndtere en forespørsel om nødhavn. Anbefalingen angir retningslinjer for avveininger kyststaten bør foreta, og hvordan beslutningsprosessen ved en nødhavnssituasjon skal gjennomføres. De hensyn som skal avveies er listet opp i anbefalingens vedlegg pkt. 3.9 samt vedlegg 2 «Guidelines for the evaluation of risk associated with the provision of places of refuge.» Både miljømessige og sosiale hensyn er opplistet. I henhold til anbefalingen skal kyststaten ikke avgjøre en forespørsel før den har foretatt en reell avveining av de ulike hensyn. Kyststaten står fortsatt fritt til å avslå en forespørsel om nødhavn etter at den har foretatt vurderingene⁶.

IMOs retningslinjer er inkorporert i EU direktiv 2002/59/EF.⁷ Direktivet er gjennomført i EØS avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 13/2003 av 31. januar 2003 om endring av EØS-avtalens vedlegg XIII (Transport). Norge er derfor forpliktet til å gjennomføre den beslutningsprosess som anbefalingen fra IMO gir anvisning på. På bakgrunn av direktivet har Kystverket, på vegne av Fiskeri- og Kystdepartementet, utarbeidet en beredskapsplan⁸. Denne tar for seg «... hvordan kystverket kan gripe inn og handle ovenfor nødstedte norske og utenlandske fartøyer som truer sjøsikkerheten eller representerer en miljørisiko», jfr. punkt 1. Prosedyren har blant annet bestemmelser om hvem som skal treffe avgjørelsene, og hvilke vurderinger som skal ligge til grunn. Det er også utarbeidet en liste over utpekte steder som er særlig godt egnet som nødhavner eller strandsettingsplasser.⁹

Etter vedtakelsen av direktiv 2002/59/EF har EU fortsatt å utvide regelverket om nødhavn. Dette har resultert i et endringsdirektiv til direktiv 2002/59/EF.¹⁰ Endringsdirektivet ble godkjent av Europaparlamentet 11. mars 2009, og er ennå ikke gjennomført i EØS-avtalen.

Kyststatens forpliktelser følger av art. 20, 20a, 20b, 20c og 20d.

Artikkel 20 er en nyskaping. Denne lyder:

⁵ Resolution A.949(23) – ”Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance”. Punkt 3: “Guidelines for actions expected of coastal states”

⁶ Se Ringbom (2008) s. 209 - «Accordingly, both the IMO Guidelines on places of refuge and the EU rules on the matter tend to focus on the decision-making *process* in a place of refuge situation, rather than its outcome. Both instrument, however, implicitly incline towards acceptance, rather than refusal, of a request of access to a place of refuge.»

⁷ Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system and repealing Council Directive 93/75/EEC

⁸ Kystverkets Beredskapsplan, Uønskede hendelser på sjø. Prosedyre- nødhavn og strandsetting. Prosedyren er først og fremst tilpasset situasjonen hvor det er aktuelt å beordre et fartøy inn til nødhavn, men de vurderinger det gis anvisning på er relevant også hvor det er skipet som ønsker å komme inn.

⁹ For en oversikt over disse, se kystverkets hjemmeside – www.kystverket.no – / <http://www.kystverket.no/?aid=9031006> [sisert 30. mai 2009]

¹⁰ En del av «Erika III-pakken»

Competent authority for the accommodation of ships in need of assistance

1. Member States shall designate one or more competent authorities which have the required expertise and the power, at the time of the operation, to take independent decisions on their own initiative concerning the accommodation of ships in need of assistance.
2. The authority or authorities referred to in paragraph 1 may, as appropriate in particular in the event of a threat to maritime safety and protection of the environment, take any measures included in the list set out in Annex IV, which is non-exhaustive.
3. ...

Videre følger det av art. 20b:

Decision on the accommodation of ships

The authority or authorities referred to in Article 20(1) shall decide on the acceptance of a ship in a place of refuge following a prior assessment of the situation carried out on the basis of the plans referred to in Article 20a. The authority or authorities shall ensure that ships are admitted to a place of refuge if they consider such an accommodation the best course of action for the purposes of the protection of human life or the environment.

Endringsdirektivet representerer også andre nyskapinger som jeg ikke finner grunn til å gå inn på her.

Kravet om en uavhengig kompetent myndighet er ikke et krav om politisk uavhengighet. Kravet er fremsatt for at myndighetene ikke skal bli handlingslammet som følge av uenighet om hvilke myndighet som har kompetanse til å avgjøre spørsmålet¹¹. Beslutningsmyndigheten skal være utpekt på forhånd, og skal ha de nødvendige fullmakter.

Norske myndigheter har ikke funnet at kravet om uavhengig myndighet krever endring i norsk praksis. Da direktivforslaget ble sendt på høring 1. februar og 14. november 2006 uttalte Forsvarsdepartementet følgende:

«Når det gjelder reglene om uavhengig myndighet peker Forsvarsdepartementet på at Forsvaret, gjennom Forskrift om fremmede ikke-militære fartøyers anløp og ferdsel (forskrift 23.12.1994 nr. 1140), er primærmyndighet for fartøys adgang til norsk sjøterritorium. § 20 i forskriften regulerer fartøyers plikt til å kontakte norske myndigheter ved force majeure/havsnød. Dette vil bli opprettholdt fra Forsvarets side.»¹²

Det ble ikke reist innsigelser mot Forsvarsdepartementets uttalelse.

Anløpsforskriften § 20 lyder:

Fremmede ikke-militære fartøyer som må anløpe norsk indre farvann på grunn av force majeure eller havsnød eller for å yte assistanse til personer, skip eller luftfartøy som er i fare er unntatt fra foranstående bestemmelser om rapporteringsplikt og bruk av seilleder. Slikt fartøy skal imidlertid omgående og på hurtigste måte kontakte norske myndigheter for deretter å motta nærmere anvisninger om ankring eller videre seilas.

¹¹ Europaparlamentets 2. gangs behandling: saksordførers anbefalinger. Se <http://eos-saker.org/?q=node/151> [sitert 27. mai 2009]

¹² EØS-notat av 18.04.2006, Europaportalen. <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2006/apr/trafikkovervavnings--og-informasjonssystem.html?id=523351> [sitert 28. mai 2009]

Uttalelsen og anløpsforskriften indikerer at det er Forsvaret som har myndighet til endelig å avgjøre hvorvidt et skip skal tillates adgang til indre farvann eller ikke, og som dermed avgjør spørsmål om nødhavn. Det fremgår imidlertid av Kystverkets beredskapsplan at det er Kystverket ved beredskapsdirektøren som skal ta avgjørelsen, jfr. beredskapsplanen pkt. 7.1.

Selv om Kystverket har ansvar og myndighet til å avgjøre hvorvidt et skip skal inn til nødhavn, følger det av punkt 6 at beslutningen skal tas «... etter en samlet vurdering, nødvendig samarbeid og i kommunikasjon med øvrige myndigheter og parter...». Disse øvrige aktørene er listet opp i prosedyren og vedlegg til denne. I oppstillingen av eksterne parter som er involvert i en slik prosess finner vi blant annet Forsvaret/Kystvakten, jfr. pkt. 3.2. Punkt 7 slår videre fast at det normalt skal gjennomføres en rask samhandlingsprosess med ulike aktører, hvorav Sjøforsvaret er oppgitt som en av disse myndigheter. Om Sjøforsvarets oppgaver heter det at disse skal «konsulteres ut fra deres ansvar og kunnskap når det gjelder anløpsreglement, suverenitetshåndhevelse, skadestedsvurdering og ressursleverandør. KYBAL¹³ kan iverksette tiltak inntil Kystverket overtar aksjonen». Det følger av punkt 7.1 at det er Kystverkets aksjonsleder (som for alle praktiske tilfeller er Kystverkets beredskapsdirektør) som beslutter hvorvidt man skal beslutte nødhavn eller strandsettingsplass. Fiskeri- og kystdepartementet skal orienteres om beslutningen, men har ikke kompetanse til å overprøve spørsmålet.

Det er uvisst hvordan Forsvarets myndighet etter anløpsforskriften kan forenes med de klare bestemmelser i beredskapsplanen som slår fast at det er Kystvakten som har myndighet til å avgjøre hvorvidt et skip skal inn til nødhavn eller ikke. Forsvarsdepartementet oppfatning under høringen, jfr. ovenfor, tyder på at Forsvaret anser at disse har kompetanse gjennom anløpsforskriften til å avgjøre spørsmålet. Det ble som nevnt ikke reist innsigelser mot denne oppfatning. Selv om uttalelsen klart tyder på at Forsvaret hevder å ha en viss myndighet til å avgjøre spørsmålet, er den ikke absolutt på dette punkt. I uttalelsen henviser Forsvarsdepartementet blant annet til anløpsforskriftens § 20. Bestemmelsen slår direkte bare fast at skip som må anløpe norsk indre farvann på grunn av force majeure eller havsnød skal kontakte norske myndigheter (Forsvarsdepartementet eller den departementet bemyndiger jfr. § 9), for å motta nærmere instruksjoner. Bestemmelsen sier ikke hvem som skal avgjøre henvendelsen etter at den kommer inn til departementet, eller hvem som skal gi de nærmere anvisninger som det henvises til. Det er derfor forenlig med anløpsforskriften at Kystverket utøver den kompetanse disse er tildelt gjennom beredskapsplanen. Norsk regelverk er derfor ikke i strid med kravene i det nye EU-direktivet. Ut fra samtaler både med Kystverket og Forsvaret ser det ut til at disse samarbeider bra, og at Kystverket anses for å ha kompetanse til å avgjøre spørsmålet. Det er derfor liten sannsynlighet for at spørsmålet om hvem som

¹³ Forsvarets kystberedskap og aksjonsledelse

har myndighet vil komme på spissen. Det kan likevel være greit å foreta en presisering av ansvarsfordelingen mellom Kystverket og Forsvaret

Av det overnevnte følger det at Norge gjennom medlemskapet i EØS er pålagt forpliktelser når vi mottar en forespørsel om nødhavn. Norge kan ikke gi avslag uten å foreta en seriøs vurdering. I tillegg er det som følge av regelverket blitt utarbeidet rutiner for hvordan responsen skal skje, og vurderingen av hvilke steder som evt. egner seg som nødhavn, er foretatt på forhånd. Man er derfor faktisk godt rustet til å innvilge en forespørsel om nødhavn.

Russland er derimot ikke medlem verken av EU eller EØS. De er derfor ikke forpliktet til å foreta en like grundig avveining av de ulike hensyn før de avgjør en nødhavnsforespørsel. De er heller ikke forpliktet til å ha like gode praktiske rutiner for å imøtekomme et skip som er i vanskeligheter, som for eksempel forhåndsutpekte havner.

Siden Russland ikke er medlem av EU/EØS, kan ikke disse påberope seg det aktuelle direktivet dersom et russisk skip retter en forespørsel om nødhavn til Norge. Imidlertid er Norge overfor EU forpliktet til å følge dette regelverket også overfor skip som ikke er omfattet av avtalen, jfr. direktivets art. 20 «Member States ... shall draw up, taking into account relevant guidelines by IMO, plans to accommodate, in the waters under their jurisdiction, ships in distress...» Regelverket gjelder altså overfor alle skip som befinner seg i farvann underlagt norsk jurisdiksjon, og skiller ikke mellom skip som er registrert i EU/EØS-stater og skip som ikke er det. Den samme løsning må også kunne utledes fra hensynene bak regelen. Reglen er ikke gitt utelukkende for å beskytte det skip som kommer i havsnød, men også for å beskytte havmiljøet. Det kan derfor være i alle medlemsstatenes interesse at kyststatene innvilger forespørsler om nødhavn.

Resultatet av det jeg har skissert ovenfor kan bli at russiske skip kan nyte godt av Norges forpliktelser overfor EU, mens norske skip utenfor Russland ikke kan forvente at en eventuell forespørsel blir vurdert like seriøst. Videre er det en risiko for at russiske myndigheter vil spekulere i Norges forpliktelser ved at de avviser nødhavnsforespørsler dersom de regner det for sannsynlig at norske myndigheter vil innvilge en slik forespørsel. Særlig for skip som befinner seg i området rundt grensen mellom norsk og russisk farvann kan dette være aktuelt. Russiske havnemyndigheter kan være skeptiske til å ta imot disse skipene, og med mindre situasjonen er helt akutt, kan de satse på at skipet blir innvilget nødhavn i en norsk havn i stedet.

Den overnevnte problemene vil ikke bli aktuelle dersom begge land er bevisst på at det er i disses egen interesse å få skipet raskt inn til nødhavn. Som regel bør man kunne forvente en slik holdning fra kyststater. Dersom det kan spores en generell motvilje mot å innvilge en nødhavnsforespørsel, ser vi at rettstilstanden ikke er helt tilfredsstillende. Dette er et godt eksempel på vanskeligheter som kan oppstå dersom det er EU som står i spissen for nytt regelverk i stedet for IMO.

11.3 Konsekvenser av avslag på en nødhavnsforespørsel

I henhold til EU-direktivet står kyststaten fortsatt fritt til å avslå en forespørsel om nødhavn. Avgjørelsen skal imidlertid tas på bakgrunn av en vurdering av ulike hensyn, hvor hensynet til kyststatens behov for å ivareta sine egne interesser vil være et tungtveiende moment. Dersom kyststaten finner at dennes interesser kan bli alvorlig skadelidende ved å innvilge en forespørsel om nødhavn, kan forespørselen avslås. Dette gjelder selv om konsekvensene av et avslag kan bli katastrofale for skipet. Det staten er forpliktet til, er å foreta en seriøs vurdering. Det er dermed vanskelig å statuere brudd på de forpliktelser som følger av direktivet.

Selv om staten har en skjønnsmargin ved avgjørelsen av spørsmålet, og selv om denne marginen kan være ganske bred, kan det likevel tenkes tilfeller hvor et avslag kan utgjøre et brudd på direktivet. Dette vil for eksempel være tilfellet dersom avslaget er gitt i henhold til interne instruksjoner om at man ikke skal innvilge en forespørsel om nødhavn, uavhengig av den faktiske situasjon. Det samme må gjelde dersom det utvikler seg en praksis på at man avslår alle søknader under henvisning til at dette er den mest forsvarlige løsning, selv om man ikke har foretatt en seriøs vurdering. Så lenge man har vurdert spørsmålet seriøst, har man etterlevd direktivet.

Dersom Norge bryter sine forpliktelser i henhold til direktivet, kan Norge bli gjenstand for undersøkelse av ESA, og for søksmål for EFTA-domstolen. Dette gjelder både dersom forespørselen kommer fra et russisk skip eller et annet utenlandsk skip. At manglende etterlevelse av direktivet overfor et russisk skip likevel kan utgjøre brudd på Norges forpliktelser, følger av at reglene ikke bare skal beskytte det enkelte skip som søker nødhavn, men naturmiljøet i hele fellesskapet.

11.4 Kyststatens adgang til å beordre et skip til nødhavn

Det forekommer at kyststaten blir oppmerksom på at et skip som seiler i dennes farvann utgjør en alvorlig trussel om akutt forurensning. En trafikksentral kan se at skipet har navigeringsproblemer, eller man kan motta slik informasjon fra andre skip i området. Det kan også hende at skipsføreren eller andre om bord på skipet selv innrømmer å ha vanskeligheter, og ber kyststaten være på vakt dersom situasjonen forverrer seg. Dersom kyststaten er redd for at skipet skal forulykke, kan denne ønske å iverksette tiltak for å forhindre dette, for eksempel beordre skipet inn til nødhavn. Dette er ikke helt upraktisk. De ansvarlige for skipet kan på sin side hevde at situasjonen ikke er så alvorlig at de behøver å gå inn til havn. Dette kan skyldes både at de vurderer den faktiske faresituasjon som annerledes enn det kyststaten gjør, men det kan også være forhold som gjør at skipet kvier seg for å gå til land.¹⁴ Hvorvidt kyststaten kan pålegge skipet å gå inn til nødhavn,

¹⁴ Se kapittel 8.2 «Myndighetsutøvelse i henhold til forurensningsloven»

om nødvendigvis med tvang, reguleres av de alminnelige regler om kyststatens jurisdiksjon i de ulike farvann. Dersom skipet er i territorialfarvannet, er adgangen til å beordre et skip inn til nødhavn et tiltak som kan iverksettes med hjemmel i forurensningsloven §§ 46 (3) jfr. 74 jfr. 7 (4). Dersom skipet befinner seg i den økonomiske sone, følger kyststatens myndighet til å bringe skipet inn av de alminnelige regler om jurisdiksjon i den økonomiske sone. Det er ikke en særlig regulering for tilfeller hvor kyststaten ønsker å beordre eller slepe et skip inn til nødhavn, verken nasjonalt eller internasjonalt. Kyststatens avgjørelse av hvorvidt man skal beordre et skip til nødhavn skal skje i henhold til rutine i Beredskapsplanen.

11.5 Oppsummering og vurdering

Som nevnt ovenfor er det en pågående diskusjon omkring retten til å søke nødhavn og i hvilken grad man skal pålegge kyststaten forpliktelser i så henseende. Det kan ta tid å få i stand et tilfredsstillende resultat, om man i det hele tatt oppnår det. At Russland ikke er medlem av EU/EØS, medfører dessuten at skip utenfor russland kan ha vanskeligere for å få innvilget en søknad om nødhavn enn det de har dersom de kommer seg utenfor norsk farvann.

Det er vanskelig å se hvordan man kan forbedre denne situasjonen. Dersom trafikken i hovedsak hadde bestått av norske og russiske skip, kunne et bilateralt samarbeid kanskje vært aktuelt. Imidlertid er det slik, jfr. pkt. 2.2, at de fleste skip som transporterer olje og gass fra russland verken er norske eller russiske. Et bilateralt samarbeid om å tillate hverandres skip nødhavn vil derfor ikke hjelpe stort på situasjonen. Det er ingenting som tilsier at Russland er villig til å påta seg noen forpliktelser overfor skip i nød. Man har derfor en rettsstilstand som ikke er helt tilfredsstillende. Likevel kan man håpe at Russland har den samme tilnærming til nødhavnsspørsmålet som det norske myndigheter har, nemlig at det er i landets egen interesse å få skip i nød inn til en nødhavn. Erfaring har imidlertid vist at dette ikke alltid er kyststatens holdning.

Del III
Kyststatens
jurisdiksjon
over
utenlandske
skip i den
eksklusive
økonomiske
sonen

12 Utgangspunktet om kyststatens jurisdiksjon i henhold til havrettstraktaten

Kyststatens jurisdiksjon strekker seg for visse hensende forbi territorialfarvannet og ut i det som kalles den eksklusive økonomiske sonen (heretter den økonomiske sonen). Havrettstraktaten art. 57 fastsetter den maksimale bredden av den økonomiske sonen til 200 nautiske mil fra grunnlinjen. En rett til å opprette økonomiske soner på 200 nautiske mil fulgte av sedvanerett allerede før slike regler ble vedtatt i havrettstraktaten.¹ Norge vedtok ved Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (heretter soneloven) med virkning fra 1. januar 1977, å opprette en økonomisk sone ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene.

Den økonomiske sone er ment som en særlig ny rettsdannelse. Det er en sone «sui generis»², jfr. havrettstraktaten art. 55 som bruker uttrykket «specific legal regime established in this Part.» Den økonomiske sone er sidestilt med det åpne hav blant annet hva gjelder retten til skipsfart og overflygninger. Kyststaten er imidlertid gitt suverene rettigheter når det kommer til forvaltning og utnyttelse av de levende og ikke-levende ressurser i denne sonen, jfr. havrettstraktaten art. 56. Denne lyder

1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:
 - (a) sovereign rights for the purpose for exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the sea-bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;
 - (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:
 - (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;
 - (ii) marine scientific research;
 - (iii) the protection and preservation of the marine environment;
 - (c) other rights and duties provided for in this Convention.
2. ...

Bestemmelsen gir kyststaten jurisdiksjon til å fastsette regler for å beskytte de eksklusive rettighetene disse har i den økonomiske sonen. Art. 211 «pollution from vessels» gir

¹ For en oversikt over den historiske utviklingen av den økonomiske sone, se Attard (1987) s. 1-31

² Fleischer (2005) s. 126

nærmere anvisning på hvordan denne reguleringen kan skje. Bestemmelsens punkt 1 slår fast:

1. States, acting through the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels.

Videre følger det av art. 211 nr. 5:

5. Coastal States, for the purpose of enforcement as provided for in section 6, may in respect of their exclusive economic zones adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution from vessels conforming to and giving effect to generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference.

Bestemmelsen sier ikke hvilke regler som skal regnes som «generally accepted international rules and standards», annet enn at det blant annet omfatter regler om tidlig varsling ved utslipp som kan skade kyststatens kystlinje eller beslektede interesser, jfr. nr. 7. Det avgjørende må være hvorvidt regelverket har bred tilslutning. Kravet til tilslutning må nødvendigvis settes høyt.³ Reglene må dessuten være fastsatt av IMO for at de skal ha denne status. Det ligger derfor betydelige begrensninger på kyststatens adgang til å gi regler om forurensning i den økonomiske sone. Kyststatens myndighet til å håndheve brudd på slike regler følger av art. 220.

Art. 234 har en sær-regel for områder innenfor kyststatens økonomiske sone som er dekket av is mesteparten av året. Disse områdene anses som særlig sårbare, og kyststaten er derfor gitt en særlig adgang til å gi regler for å beskytte miljøet for disse områdene. Det er ikke et krav om at slike regler må ligge innenfor det som er allment akseptert, men reglene må være ikke-diskriminerende. Innenfor norsk økonomisk sone har man ingen områder som er dekket av is mesteparten av året. Enkelte områder har mye is om vinteren, men det er tvilsomt om slik vinter-is er tilstrekkelig i henhold til art. 234.

Art. 221 har videre en sær-regel om kyststatens jurisdiksjon over fremmede ved tilfeller av sjøulykker. Denne lyder:

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

³ Attard (1987) på s. 97 mener at «Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil» (OILPOL) antakeligvis er å regne som «generally accepted rules», mens det er usikkert hvorvidt «Convention for the Prevention of Pollution from Ships» (MARPOL) er ratifisert av tilstrekkelig mange stater til at den kan regnes som «generally accepted rules». Churchill (1999) på s. 346 sier følgende: «Presumably 'generally accepted international rules' include the first two annexes to the MARPOL Convention, which are now widely ratified. But do they also include the provisions of the other annexes, which are not so widely ratified? » Ringbom (2008) på s. 394-395 mener at det avgjørende må være hvorvidt en bestemmelse har bred støtte i statspraksis.

2. For the purpose of this article, «maritime casualty» means a collision of vessels, stranding or other incident of navigation, or other occurrence on board a vessel or external to it resulting in material damage or imminent threat of material damage to a vessel or cargo.

Artikkel 221 gir uttrykk for et folkerettslig «nødrettsprinsipp». Bestemmelsens virkeområde er «beyond the territorial sea», dvs. både i den økonomiske sone og på det åpne hav. Bestemmelsen er ikke en selvstendig hjemmel for kyststaten til å iverksette tiltak overfor utenlandske skip, men den forutsetter at det allerede foreligger en slik hjemmel, enten konvensjonsbasert eller sedvanerettsbasert. En konvensjonsbasert rett til å iverksette tiltak overfor utenlandske skip følger av inngrepskonvensjonen.⁴ Hvorvidt det eksisterer en sedvanerettsregel som gir kyststaten myndighet til å iverksette tiltak overfor utenlandske skip er usikkert. Da «Torrey Canyon» forliste utenfor Storbritannia i 1967 (før inngrepskonvensjonen var vedtatt), ble det ikke protestert mot Storbritannias handlinger, som blant annet gitt ut på å bombe skipet for å sette fyr på oljelasten. Inngrepskonvensjonen bekrefter i stor grad de skritt som ble tatt av Storbritannia overfor «*Torey Canyon*». Dette kan indikere at det eksisterer en rett til å iverksette disse tiltak i kraft av sedvanerett.⁵ Siden Norge er tilsluttet inngrepskonvensjonen, har problemstillingen mindre praktisk betydning.

For å ivareta sine suverene rettigheter til de ikke-levende ressurser i den økonomiske sone er kyststaten gitt en særskilt jurisdiksjon over installasjoner som befinner seg på kontinentalsokkelen, jfr. havrettstraktaten art. 80. Denne jurisdiksjon omfatter installasjoner på hele kontinentalsokkelen, uavhengig av om disse er plassert på sokkelen under territorialfarvannet, den økonomiske sone eller det åpne hav. Den norske kontinentalsokkelen⁶ strekker seg lengre ut enn den økonomiske sone, slik at deler av den befinner seg under det åpne hav.⁷ Selv om sokkelen ikke er begrenset til den økonomiske sone, behandler jeg likevel dette tema under del III. Dette er fordi virksomheten i dag skjer i den økonomiske sone.

Det følger av havrettstraktaten art. 80 at art. 60 kommer til anvendelse på «artificial islands, installations and structures on the continental shelf.» Art. 60 står under kapittelet om den økonomiske sone. I henhold til art. 60 har kyststaten eksklusiv rett til å autorisere, regulere konstruksjonen, driften og bruken av bl.a.

⁴ Se kapittel 15

⁵ Churchill (1999) s. 216: «It is also widely suggested that such a right exists in customary international law, and there are several instances of the assertion of the right in national legislation »

⁶ «I forurensningsloven skal uttrykket «kontinentalsokkelen» forstås så omfattende at omfatter havbunnen helt opp til land», jfr. Bugge i Rettsdata, kommentar til forurensningsloven § 4.

⁷ 27. mars 2009 presenterte FNs Kontinentalsokkelkommissjon sin anbefaling om utstrekningen av norsk kontinentalsokkels yttergrenser i nordområdene, jfr. ”Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the Submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea on 27 November 2006”. Se http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_rec_summ.pdf [sitert 30. mai 2009]

1. ...

b) installations and structures for the purpose provided for in article 56 and other economic purposes.

Videre sier bestemmelsen at

2. The coastal State shall have exclusive jurisdiction over such artificial islands, installations and structures, including jurisdiction with regard to customs, fiscal, health, safety and immigration laws and regulations.

3. ...

4. The coastal State may, where necessary, establish reasonable safety zones around such artificial islands, installations and structures in which it may take appropriate measures to ensure the safety both of navigation and of the artificial islands, installations and structures.

5. The breadth of the safety zones shall be determined by the coastal State, taking into account applicable international standards. Such zones shall be designed to ensure that they are reasonably related to the nature and function of the artificial islands, installations or structures, and shall not exceed a distance of 500 meters around them, measured from each point of their outer edge, except as authorized by generally accepted international standards or as recommended by the competent international organization. Due notice shall be given of the extent of safety zones.

Tilsvarende regler følger av «Convention on the Continental Shelf» (heretter kontinentalsokkelkonvensjonen) av 29. april 1958. Reglene i havrettstraktaten og kontinentalsokkelkonvensjonen overlapper i stor grad og kan anvendes side om side.

13 Kort om forurensningslovens anvendelse i den økonomiske sone

Det følger av forurensningsloven § 3 at lovens anvendelsesområde i den økonomiske sone er begrenset til norske skip. Dette fordi det følger av folkeretten at skip i dette området primært er underlagt flaggstatens jurisdiksjon. Forurensningsloven § 3 åpner for at loven kan komme til anvendelse i den økonomiske sone også overfor utenlandske skip, i den utstrekning Kongen bestemmer. Denne adgangen er foreløpig ikke benyttet.¹ Som redegjort for i kapittel 12, er det snevre rammer for kyststatens adgang til å fastsette regler for den økonomiske sone til beskyttelse av miljøet. Forurensningsloven går nok på flere steder lengre enn det kyststaten har adgang til å regulere i henhold til havrettstraktaten art 211 nr. 5, og loven kan dermed ikke gis anvendelse fullt ut på utenlandske skip utenfor territorialfarvannet. Eksempler på regler som går for langt er reglene om tiltak overfor utenlandske skip i §§ 46 (3) jfr. 74 (1) jfr. 7.² Forurensningsloven gir dermed ikke hjemmel for å iverksette tiltak overfor utenlandske skip i forbindelse med akutt forurensning.

Loven kommer imidlertid til anvendelse på enkelte sider av virksomheten på kontinentalsokkelen, jfr. § 4. Dette gjelder uavhengig av hvilken del av sokkelen virksomheten skjer på. Loven gjelder bare i begrenset utstrekning for sider ved virksomheten som innebærer fare for akutt forurensning, som for eksempel oljesøl som følge av ukontrollert utblåsing osv. og for krav til beredskap for å forebygge og bekjempe en ulykke.³ Disse er nærmere regulert i petroleumsloven. Det følger av forurensningsloven § 4 (1) siste punktum at § 7 (2) jfr. (4) ikke gjelder tiltak for å hindre eller stanse akutt forurensning. Bestemmelsen i § 7 om tiltak for å fjerne eller begrense virkningen av forurensningen kommer imidlertid til anvendelse. Dette er opprydningstiltak o.l., og for disse gjelder reglene i kapittel 6 om organisering av opprydningsaksjonen.

¹ Også soneloven § 7 gir kongen hjemmel til å fastsette forskrift om miljøvern i den økonomiske sone. Heller ikke denne hjemmel er benyttet. Dersom det er ønskelig å fastsette regler til å verne miljøet, er det et hensiktsmessighetsspørsmål hvilke av disse regelsett man vil benytte.

² Forurensningsloven § 74 (5) presiserer at inngrep mot akutt forurensning utenfor territorialfarvannet skal skje i samsvar med mellomfolkelig overenskomst som Norge har sluttet seg til.

³ Bugge i Rettsdata, kommentar til forurensningsloven § 4

14 Petroleumsloven

14.1 Lovens virkeområde

Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 nr. 72 (heretter petroleumsloven)¹ § 1-4 slår fast at loven kommer til anvendelse bl.a. på «petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon. Loven gjelder også petroleumsvirksomhet i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat.» «Petroleumsvirksomhet» er definert i § 1-6 c) som «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.»

14.2 Hvilke regler er aktuelle?

Petroleumsloven har utførlige regler om krav til beredskap for rettighetshaver og andre som deltar i petroleumsvirksomheten. Det er gitt utfyllende bestemmelser til loven i Forskrift av 31. august 2001 nr. 1016 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (heretter rammeforskriften). De forpliktelser som påligger aktører i petroleumsvirksomheten går betydelig lengre enn de krav som stilles til beredskapen for skip i henhold til skipssikkerhetsloven. I motsetning til forutsetningen i skipssikkerhetsloven forventes det at den ansvarlige har en beredskap som gjør at denne selv er i stand til å håndtere eventuelle større utslipp slik at statlig assistanse ikke er nødvendig.²

Plikten for rettighetshaver og andre som deltar i petroleumsvirksomheten til å sørge for en effektiv beredskap og til å iverksette nødvendige tiltak for å minske skadevirkningene av en fare- og ulykkessituasjon følger av petroleumsloven § 9-2. Selv om den ansvarlige forventes å kunne håndtere et utslipp, kan myndighetene vurdere de tiltak denne iverksetter som utilstrekkelige eller uhensiktsmessige. Dette kan skyldes at den ansvarlige ikke har ressurser til å iverksette de nødvendige tiltak, eller at den ikke ønsker å iverksette slike tiltak fordi den vurderer situasjonen som mindre kritisk enn det myndighetene gjør. Myndighetene kan i disse tilfeller gripe inn for å påvirke måten situasjonen blir håndtert

¹ Ansvarlig myndighet etter petroleumsloven er Olje- og energidepartementet ved oljedirektoratet. Oljedirektoratets myndighet er fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon om det nye Oljedirektoratets ansvar og oppgaver etter utskillelsen av Petroleumstilsynet, fastsatt i Statsråd 19.12.2003

² Beredskapen ivaretas av Norsk Oljevernforening for Operatørselskap (NOFO), en sammenslutning av operatører på norsk sokkel. NOFOs ressurser inkluderer personell, utstyr og fartøyer. Se www.nof.no

på. Dersom det er inntrådt fare- og ulykkessituasjoner som nevnt i petroleumsloven § 9-2 (fare- og ulykkessituasjoner som kan medføre tap av menneskeliv eller personskade), kan myndighetene med hjemmel i § 9-5 påby at petroleumsvirksomheten stanses i nødvendig utstrekning eller sette særlige vilkår for fortsettelse. Dersom rettighetshaver ikke etterkommer et pålegg om stansing eller oppfyller de særlige vilkår som settes, følger det av § 10-16 at departementet selv kan iverksette nødvendige tiltak for rettighetshavers regning og risiko. I forarbeidene³ står det i kommentaren til § 10-16 at bestemmelsen har hatt liten praktisk anvendelse, men trolig en viss preventiv effekt. Det er upraktisk at myndighetene selv vil iverksette tiltak med mindre det foreligger en situasjon hvor dette er sterkt påkrevd og andre midler ikke har ført frem.

Det må bemerkes at eksisterende metoder for å begrense virkningene av et oljesøl ikke er like effektive under de klimaforhold som er alminnelige der petroleumsvirksomheten foregår. Dette gjelder særlig for nordområdene. Lenser for å samle opp oljesøl mister mye av effekten ved grov sjø, og dispergeringsmidler fungerer ikke optimalt i kaldt vann. Det er dermed vanskelig å bekjempe forurensningen når den først er inntrådt. Det som vanligvis vil skje under slike forhold, er at noe av oljen vil fordampe, noe vil blande seg med sjøvann og synke bort, mens noe vil drive innover mot land eller utover havet. Dersom oljen kommer inn mot land, må det være operatørens ansvar å foreta opprydding av strender og lignende.

14.3 Særlig om tiltak overfor fartøy i drift

Fartøy som driver mot installasjoner på sokkelen kan representere en akutt og omfattende forurensningsfare, i tillegg til fare for liv, helse og materielle verdier. Det vil være både i reders, operatør samt myndighetenes interesse at fartøyet ikke driver inn i installasjonen. Det mest naturlige er at rederen av fartøyet søker å avverge faren ved å iverksette tiltak, men dette er ikke alltid mulig. Det kan være at reder ikke har tilgjengelige ressurser til å iverksette de nødvendige tiltak, eller at denne ikke ønsker å iverksette slike tiltak. Dersom eneste praktiske tiltak er å senke fartøyet, kan reder ønske å heller satse på at skipet går klar av installasjonen. Reder kan også motsette seg taubåtassistanse av frykt til å måtte betale bergelønn. Det blir da et spørsmål hvorvidt myndighetene kan iverksette de nødvendige tiltak uten reders samtykke, evt. pålegge operatøren å iverksette tiltak.⁴

Innenfor sikkerhetssonen som er opprettet med hjemmel i petroleumsloven § 9-4 har myndighetene hjemmel til å iverksette de tiltak denne anser som nødvendig overfor skip som truer installasjonen. Forbudet i § 9-4 (5) mot uvedkommende fartøyer å befinne seg innenfor sikkerhetssonen er hjemmel for å iverksette de nødvendige tiltak mot skip som

³ Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 64

⁴ For en nærmere redegjørelse av problemstillinger knyttet til fartøy i drift, se Bjurstrøm, "Fartøy i drift", Marius 1987 nr. 139

krenker sikkerhetssonen. Myndighetene kan pålegge operatøren å gjennomføre disse tiltak med hjemmel i § 9-2.⁵ Da dette vil være i operatørens interesse, er det ikke behov for å presisere denne plikten

Et mer uavklart spørsmål er hvorvidt kyststaten har hjemmel til å gripe inn overfor fartøy i drift som ennå ikke har krenket sikkerhetssonen. Dersom det er sannsynlig at disse vil drive inn i sonen, er det et spørsmål om man kan gripe inn før dette skjer, eller om man må vente til skipet krenker sonen. Det er gjerne ønskelig å iverksette tiltakene så tidlig som mulig og så langt unna installasjonen som mulig for å oppnå et størst mulig handlingsrom, både fysisk og tidsmessig.

Utenfor sikkerhetssonen er det havrettens regulering av den aktuelle havsone som utgjør utgangspunktet for kyststatens jurisdiksjon over fartøy i drift. Dersom installasjonen befinner seg i den økonomiske sone eller det åpne hav, er kyststatens jurisdiksjon over utenlandske skip svært begrenset. Man må da se hen til hvorvidt det foreligger unntak som kan begrunne at man likevel kan gripe inn før skipet krenker sikkerhetssonen.

Hanne Bjurstøm hevder i sin avhandling «Fartøy i drift»⁶ at de samme forhold som begrunner adgangen for kyststaten til å opprette sikkerhetssoner, også kan begrunne en begrenset jurisdiksjon over fartøy utenfor sonen når fartøyet representerer en faktisk trussel mot virksomhetens sikkerhet. Dette begrunnes med at det ville vært svært uheldig om myndighetene måtte vente med å iverksette tiltak til fartøyet var innenfor sonen siden det da kan være for sent, og at en slik begrenset jurisdiksjon derfor følger av en fornuftig tolkning av kontinentalsokkelkonvensjonen. Bjurstrøm finner støtte for dette synspunkt hos Fleischer.⁷ Jeg er enig i at kyststaten kan ha et beskyttelsesverdig behov i å kunne gripe inn på et tidligere tidspunkt. Jeg er imidlertid ikke overbevist om at dette behovet er tilstrekkelig til å begrunne en slik utvidet jurisdiksjon. Regelen om at sikkerhetssonen ikke kan ha større utstrekning enn 500 meter er svært klar. Når kyststatens jurisdiksjon i denne sonen nettopp er begrunnet i dens behov for å beskytte installasjonen, er det vanskelig å begrunne at man kan ha utslag av den samme jurisdiksjon også utenfor sikkerhetssonen, uten at dette er kommet til uttrykk i noen bestemmelse. Selv om rimelighetsbetraktninger klart trekker i retning av en begrenset jurisdiksjon, mener jeg det er høyst uklart om disse kan forsvare en slik tolkning av konvensjonen.

Inngrepskonvensjonen kan være en aktuell hjemmel for inngrep her. Det som kan gjøre den upraktisk, og som jeg kommer nærmere tilbake til under drøftelsen av konvensjonen, er at jeg tolker konvensjonen slik at den krever at kysten, dvs. den del av territorialfarvannet som ligger nærmest land, blir alvorlig rammet av forurensning. For de

⁵ Se også rammeforskriften § 40

⁶ Bjurstrøm (1987) s. 81-82

⁷ Fleischer (1983) s. 339 «Siden konvensjonen heller ikke har tatt det uttrykkelige standpunkt at begrensede forbud utenfor 500 meters sonen skal være utelukket, må en viss adgang her anses hjemlet i kraft av alminnelige betraktninger om kyststatens behov for å beskytte den virksomhet den har rett til å drive i kraft av folkeretten.»

installasjoner som er plassert ute i den økonomiske sone, evt. på sokkelen utenfor den økonomiske sone, kan det være vanskelig å påvise at kollisjonen kan få miljømessige virkninger helt inn til kysten. Dersom dette kan påvises, kan inngrepskonvensjonen være et alternativ. Dersom feltet ikke er aktivt, slik at en kollisjon bare kan føre til tap av materielle verdier eller liv og helse til personell, er ikke inngrepskonvensjonen anvendelig siden denne skal beskytte kyststaten mot forurensning. Bjurstrøm hevder dessuten at inngrepskonvensjonen først og fremst tar sikte på forurensning fra fartøy, i dette tilfellet fartøyet som er i drift.⁸ Man må derfor påvise at forurensningen fra dette skipet er tilstrekkelig til at man kan iverksette tiltak. Selv om dette kan være konvensjonens siktemål, er det ingenting i den som eksplisitt utelukker at den anvendes på forurensning fra en installasjon. Artikkel I utelukker ikke eksplisitt at forurensningen kan komme fra noe annet et skipet, jfr. «pollution or threat of pollution of the sea by oil, following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty». Etter mitt syn åpner ordlyden for at inngrepskonvensjonen kan være anvendelig selv hvor forurensningsfaren kommer fra installasjonen.

Det er vanskelig å gi et klart svar på hvorvidt man har adgang til å iverksette tiltak overfor drivende fartøy før disse krenker sikkerhetssonen. Hovedregelen er klar, kyststaten er avskåret fra dette, men kanskje foreligger det unntak som kan begrunne slike tiltak. Siden behovet kan være svært stort, er det mulig at en slik handling vil bli akseptert av det internasjonale samfunnet selv om den folkerettslige hjemmel er høyst usikker.

14.4 Oppsummering

Da petroleumsvirksomheten er basert på at aktørene selv skal ivareta beredskapen mot akutt forurensning, er reglene i petroleumsloven som åpner for at myndighetene kan iverksette tiltak mot akutt forurensning, ikke veldig praktiske. Det er lite sannsynlig at myndighetene vil ha behov for å iverksette en statlig oljevernaksjon som følge av en ulykke ved virksomheten.

Det er verdt å merke seg at petroleumsloven § 1-5 slår fast at annen norsk lovgivning også kommer til anvendelse på petroleumsvirksomheten, med mindre annet følger av annet regelverk. Forarbeidene⁹ nevner forurensningsloven som et eksempel på slik annen relevant lovgivning på området. Ovenfor har jeg redegjort for forurensningslovens anvendelse på akutt forurensning fra petroleumsvirksomheten.

⁸ Bjurstrøm (1987) s. 84

⁹ Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s. 29

15 «International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties of 1969»

15.1 Innledning

Kyststatens begrensede jurisdiksjon over den økonomiske sone kan gjøre det vanskelig å ivareta dennes interesser i området. Som nevnt i kapittel 12 åpner havrettstraktaten art. 221 for at kyststaten kan foreta inngrep overfor utenlandske skip utenfor territorialfarvannet dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet. Bestemmelsen forutsetter imidlertid at det foreligger hjemmel for et slikt inngrep. En slik hjemmel følger av «International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties of 1969», (heretter inngrepskonvensjonen), med «The Protocol of 1973- extension to other substances».¹ I norsk rett er inngrepskonvensjonen gjennomført ved Forskrift 19. september 1997 nr. 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en sjøulykke, (heretter inngrepsforskriften). Det er også hevdet at det eksisterer en rett til å iverksette tilsvarende inngrep som de som følger av konvensjonen i henhold til sedvanerett.²

15.2 Virkeområde

Konvensjonens virkeområde følger av art. I;

1. Parties to the present Convention may take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and imminent danger to their coastline or related interest from pollution or threat of pollution of the sea by oil, following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences.

2. ...

Konvensjonen har «the high seas» (det frie hav) som sitt virkeområde. Den kommer dermed ikke til anvendelse i territorialfarvannet, hvor kyststatens jurisdiksjon er mer omfattende. Den økonomiske sonen går imidlertid inn under betegnelsen «high seas» i denne sammenheng, da grunnen til at konvensjonen opererer med dette begrepet er at den

¹ Oversikt over litteratur om emnet har jeg fått oversendt fra Aage Thor Falkanger ved Universitetet i Tromsø

² Churchill (1999) s. 216

ble utarbeidet før reglene om den økonomiske sonen var fastlagte. I 1969 ble uttrykket «high seas» brukt om havområdet utenfor territorialfarvannet.³ Havrettstraktaten art. 58 peker i samme retning, da den sier «In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87...» Artikkelen 87 stadfester prinsippet om «freedom of the high seas». Dersom man tolker uttrykket «high seas» restriktivt og i tråd med alminnelig språkbruk, resulterer dette i at kyststaten får en mer omfattende jurisdiksjon på det åpne hav enn den har i den økonomiske sone. En slik løsning kan ikke godtas.⁴ Også området utenfor den økonomiske sone, det man vanligvis refererer til som «high seas», er omfattet av konvensjonen.

Inngrepsforskriften angir sitt geografiske virkeområde som «norsk økonomisk sone eller på åpent hav...», jfr. § 1. Også havområdene rundt Svalbard og Jan Mayen er omfattet.

Hva gjelder den økonomiske sone er det verdt å merke seg at den jurisdiksjon konvensjonen gir konvensjonspartene, ikke er begrenset til konvensjonspartenes egne økonomiske soner. For norske myndigheter kan dette være praktisk dersom russiske myndigheter ikke iverksetter tiltak i sin økonomiske sone ved en sjøulykke, enten fordi de ikke vurderer det som nødvendig, eller fordi de ikke vil gjøre seg upopulær overfor det skip eller den flaggstat som er involvert i ulykken. Myndighetene kan dessuten være usikre på hvorvidt situasjonen er så alvorlig at den berettiger et tiltak, og velger å ikke iverksette tiltak av frykt for å begå et folkerettsbrudd. Dersom ulykken skjer i nærheten av den norske økonomiske sone, kan nabostatens unnlattelse av å handle skade norske interesser. Det kan derfor være praktisk at andre stater enn den stat som har suverene rettigheter i området har adgang til å foreta inngrep dersom man ser at også disse staters interesser kan bli skadelidende. Ved gjennomføringen av inngrepskonvensjonen i norsk rett er ikke denne adgangen fulgt opp. Inngrepsforskriftens geografiske virkeområde er nemlig begrenset til «... skip i norsk økonomisk sone eller på åpent hav...» Inngrepsforskriften har således et snevrere anvendelsesområde enn det inngrepskonvensjonen har.

Dersom det oppstår en situasjon hvor det blir nødvendig å foreta inngrep i en annen stats økonomiske sone, for eksempel i Russlands økonomiske sone, kommer spørsmålet om hvorvidt myndighetene kan benytte alle inngrepsmuligheter som staten er berettiget til i henhold til inngrepskonvensjonen, på spissen. Selv om man har folkerettslig adgang til dette gjennom inngrepskonvensjonen, og dermed ikke risikerer folkerettsbrudd, kan myndighetene risikere å bli tiltalt for brudd på legalitetsprinsippet.

Jeg viser til min drøftelse av spørsmålet under kapittel 3.2. Her konstaterte jeg at legalitetsprinsippet gjelder for enhver myndighetsutøvelse, uavhengig hvor denne skjer, og

³ Nordquist (2002) s. 306

⁴ Churchill (1999) s. 354

hvem den skjer overfor. Utgangspunktet er dermed at legalitetsprinsippet utgjør en begrensning på offentlig myndighetsutøvelse også i andre staters økonomiske sone. Spørsmålet blir dermed hvorvidt man i dette tilfellet kan påvise en hjemmel som tillater staten å foreta et inngrep i en annen stats økonomiske sone.

Da forskriftens ordlyd er klar på at det bare er i den norske økonomiske sone denne kommer til anvendelse, jfr. § 1, er det ikke mulig å tolke forskriften til at den også omfatter andre lands økonomiske soner. Det alternativ man da står igjen med, er nødrett. Det er klart at det må vurderes konkret for hvert tilfelle man står overfor hvorvidt man kan benytte seg av nødrett. Det jeg her skal redegjøre for, er hvorvidt det prinsipielt er adgang til å benytte seg av nødrett dersom situasjonen er så alvorlig at det forøvrig er berettiget.

Inngrepskonvensjonen er en internasjonal anerkjennelse av kyststatens behov for å kunne beskytte seg mot akutt forurensning i den økonomiske sone. Det er dermed ikke tvilsomt at det kan foreligge et reelt behov for å foreta disse inngrepene, også langt fra land. Dette taler for at man skal tillate nødrettshandlinger.

På den andre siden har Norge ved gjennomføringen av dette regelverk valgt å avgrense inngrepsforskriftens virkeområde til norsk økonomisk sone, hva enten dette er bevisst eller ikke. Det er spesielt å supplere en så klar geografisk avgrensning med nødrett, da lovgiver hadde muligheten til å velge en annen avgrensning. Metodemessig er en slik supplering noe uheldig. Til dette kan man innvende at inngrepsforskriften bare har forskrifts rang, mens den sedvanerettslige nødrettsregelen må anses som å ha lovs rang, kanskje til og med grunnlovs rang. Dersom man mener at forskriftens klare geografiske avgrensning hindrer at man supplerer denne med nødrett, kan hindringen ryddes av veien ved å anvende lex-superior prinsippet på forholdet. Et prinsipp som har formell lovs rang kan ikke dette settes til side fordi det strider mot en forskriftsbestemmelse. Dette taler for at man kan utøve nødrett i andre lands økonomiske soner.

Ytterligere et moment som taler i samme retning, er at situasjonen er noe annet når en handling eksplisitt er tillatt etter folkeretten, og lovgiver ikke har gjennomført denne adgangen, enn når en handling ikke dekkes av noen bestemmelse. Det er naturlig å forutsette at skipsførere eller redere som opererer internasjonalt har større oversikt over de havrettslige reglene, slik som retten til inngrep, enn de har om gjennomføringen av disse reglene i norsk rett. De er dermed forberedt på å bli gjenstand for de tiltak som inngrepskonvensjonen åpner for, selv om avgrensningen av den norske inngrepsforskriften er noe snevrere. Innrettelseshensynet, som er et sentralt hensyn bak legalitetsprinsippet, kan uansett ikke veie så tungt for de situasjoner som omfattes av inngrepskonvensjonen. Inngrepskonvensjonen kommer til anvendelse ved alvorlige sjøulykker som volder fare for betydelig forurensning. Det er ingen beskyttelsesverdige grunner for å planlegge å bli utsatt for en sjøulykke slik at man har behov for å vite hvilke tiltak som evt. vil bli

iverksatt. Det er derfor mindre grunn til å skulle ivareta de ansvarliges ”behov” for å kunne innrette seg etter det interne regelverk.

Samlet sett fremstår momentene for å kunne supplere inngrepskonvensjonens virkeområde med nødrett som overbevisende. Det er derfor ikke grunn til å la myndighetenes handlingsrom begrenses som følge av forskriftens ordlyd.

Konvensjonen og forskriften hjemler ikke tiltak overfor krigsskip eller andre skip som eies eller benyttes av en stat og som på vedkommende tidspunkt benyttes i statlig, ikke-kommersiell tjeneste. En tilsvarende begrensning følger ikke av havrettstraktaten art. 221. Man kan derfor spørre seg hvorvidt man kan foreta inngrep overfor slike skip på grunnlag av nødrettsbetraktninger. Siden inngrepskonvensjonen ikke hjemler dette, må hjemmelen være den sedvanerettslige nødrett som havrettstraktaten art. 221 henviser til. Det er imidlertid usikkert hvorvidt det foreligger en slik sedvanerett. Dersom det gjør det, er det ikke grunnlag for å si at denne åpner for tiltak mot skip som ellers nyter immunitet. Dersom det eksisterer en sedvanerett til å foreta inngrep, har denne antakeligvis det samme innhold som inngrepskonvensjonen. Dersom det er enighet om at man ikke vil at de skip som har immunitet skal være omfattet av konvensjonen, er det antakeligvis grunn til å anta at folkerettssamfunnet heller ikke aksepterer at det eksisterer en slik sedvanerett. Dersom staten skulle foreta inngrep overfor disse skipene, ville dette være et folkerettsbrudd som staten kan bli holdt ansvarlig for.

15.3 Vilkår for inngrep etter konvensjonen og forskriften

Grunnvilkåret for å foreta et inngrep er at det foreligger en «maritime casualty», dvs. sjøulykke, jfr. art. I. Konvensjonen utdyper selv de ulike måtene en sjøulykke kan inntre på, jfr. art. II nr. 1, og forskriftens § 2. nr. 1. Det er videre et vilkår at sjøulykken innebærer en alvorlig og overhengende (grave and imminent) fare for kyststatens kystlinje eller andre beslektede interesser som følge av forurensning eller trussel om forurensning fra olje.⁵ Konvensjonen opplyser selv i art. II nr. 4 (forskriftens § 2 nr. 5) enkelte interesser som skal regnes som beslektede interesser, uten at listen er uttømmende, (jfr. «such as»). Det er vanskelig å si noe generelt om hvor fjernt man kan fjerne seg fra de opplyste interesser før man er utenfor det som kan regnes som beslektede interesser. Det er imidlertid klart at konvensjonen tar sikte på å verne om miljøinteresser, ikke økonomiske interesser. De interesser som opplystes i art. II nr. 4 er blant annet fiskeri (dersom det utgjør et vesentlig livsgrunnlag for de berørte parter), turist attraksjoner, helsen til kystbefolkningen og velværen (well-being) til det berørte området, herunder bevaring av levende marine ressurser og dyre- og planteliv. Det er således ikke grunnlag for å anvende inngrepskonvensjonen dersom et fartøy driver mot en oljeplattform som ennå ikke er i

⁵ Ved tilleggsprotokollen av 1973, ”Extension to other substances”, gjelder intervensjonsretten også ved forurensninger fra andre stoffer enn olje.

drift, dersom sammenstøtet bare kan få økonomiske konsekvenser. Dersom et sammenstøt kan føre til lekkasje eller ukontrollert utblåsning, kan det være at man kan foreta inngrep for å hindre omfattende oljeforurensning, forutsatt at de øvrige vilkår er oppfylte.

Det er verdt å knytte noen bemerkninger til fiskeri, som en interesse som beskyttes av konvensjonen. Art. II nr. 4 a) slår fast at beslektet interesse omfatter «maritime coastal, port or estuarine activities, including fisheries activities, constituting an essential means of livelihood of the persons concerned;». Det oppstår her et spørsmål om hvilke fiskeriaktiviteter som er relevante i henhold til konvensjonen. Forskriften bruker uttrykket «maritim virksomhet på kysten», jfr. § 2 nr. 5.1. Det avgjørende blir hvilken tolkning man legger i begrepet «kysten». Dersom man tolker det snevert, vil det bare omfatte det fiske som skjer nært land, kanskje bare i deler av territorialfarvannet. Dersom man legger en videre tolkning til grunn, og sier at kysten er alle de havområder hvor Norge har jurisdiksjon, altså de ulike «sjøsoner», er det straks en større krets av interesser som er beskyttet. Konvensjonens art. I bruker uttrykket «coastline» om konvensjonens virkeområde. Art. I må være styrende for forståelsen av blant annet art. II nr. 4, da art. I utgjør rammen for kyststatens rett til å foreta inngrep. Det er tvilsomt om det er i tråd med en naturlig språklig forståelse å betegne den økonomiske sone som en del av en stats kystlinje. Den type fiske som skjer i den økonomiske sonen er dessuten gjerne et industrialisert fiske. Det foretas med båter som kan flytte seg over større avstander. Selv om fisket i den økonomiske sone kan utgjøre en vesentlig levevei (essential means of livelihood) for de som bedriver det, vil disse gjerne kunne flytte fisket til andre områder dersom det skulle inntre et tilfelle av omfattende forurensning i det området de vanligvis fisker i. Den samme mulighet har ikke nødvendigvis de som driver fiske fra småbåter nærmere land, slik situasjonen ofte er i fattigere land. Siden det moderne fisket kan flyttes til andre områder, er det kanskje ikke grunn til å si at et forurensende utslipp i den økonomiske sone utgjør en trussel mot disse fiskeres nødvendige levevei.

Av det jeg har sagt ovenfor følger at det er et vilkår i inngrepskonvensjonen at forurensningen får virkning for kysten i snever forstand, dvs. strender, havner og lignende. Dersom skipet er i den økonomiske sone eller helt ute på det åpne hav, kan det være vanskelig å påvise med høy nok sannsynlighet at forurensningen får en slik virkning. Som en følge av dette blir inngrepskonvensjonen mindre praktisk jo lengre ut i den økonomiske sone ulykken skjer, og er forholdsvis lite praktisk på det åpne hav.

Ulykken må rimeligvis kunne forventes å ha svært skadevoldende (major harmful) konsekvenser. Kyststaten kan derfor ikke iverksette tiltak ved ethvert tilfelle av forurensning eller trussel om forurensning. Dette henger nøye sammen med vilkåret om at tiltaket må stå i forhold til den faktiske skade eller den skade som truer, og ikke gå videre enn det som med rimelighet er nødvendig for å avverge eller begrense skaden. Jo mer olje,

bunkers, eller andre skadelige stoffer skipet har om bord, jo større er sannsynligheten for at konsekvensene blir alvorlige.

Hvor stort krav til sannsynlighet som ligger i begrepet «may reasonably» («med rimelighet kan ventes»), og hvor alvorlig forurensningen eller trusselen om denne må være, er det vanskelig å si noe konkret om. Konvensjonens art. VI slår fast at stater som har foretatt handlinger som overskrider det som var «reasonably necessary», må svare erstatning til den part man har foretatt inngrep overfor. Uttrykket «reasonably necessary» indikerer at statene tillates en viss skjønnsmargin, slik at ikke enhver mindre feilbedømming av situasjonen fordrer et erstatningskrav. De tiltak som konvensjonen hjemler kan ha svært skadevoldende konsekvenser for rederen eller andre med interesse i skipet. Dette kan tilsi at en eventuell skjønnsmargin ikke bør være for stor.

Erstatningsplikten for brudd på konvensjonens vilkår er ikke inntatt i forskriften, men siden plikten bare kan pålegges staten, krever ikke legalitetsprinsippet at den også tas inn i norsk lov. Konvensjonen har regler om tvisteløsning i etterkant av et inngrep, men disse går jeg ikke nærmere inn på.

15.4 Gjennomføring av intervensjon

De nærmere rammer for gjennomføring av intervensjon følger av Art. III og V. Art. III oppstiller blant annet et krav om dialog mellom kyststaten og andre parter som er berørt av ulykken, både flaggstaten og andre kyststater. Dette gjelder både før og etter at tiltak er iverksatt. Det oppstilles også krav om at de myndigheter som iverksetter tiltak skal gjøre sitt ytterste for ikke å sette menneskeliv i fare. Hensynet til menneskeliv vil alltid ha førsteprioritet. Et sentralt poeng ved de tiltak som iverksettes, er at de må stå i forhold til den skade eller fare for skade som har oppstått, jfr. art. IV. Art. IV nr. 3 (§ 3 nr. 5 i forskriften) bestemmer at ved vurderingen av hvorvidt et inngrep står i forhold til skaden, er det som skal vurderes opp mot hverandre a) omfanget av og sannsynligheten for overhengende skade dersom tiltaket ikke blir iverksatt, b) sannsynligheten for at tiltaket får den tilsktede virkning, og c) omfanget av den skade som tiltaket kan forårsake. Siden avgjørelsen skal foretas på grunnlag av en helhetsvurdering vil situasjonen nødvendigvis bli vurdert ulikt for et fullastet tankskip enn for et mindre fartøy som ikke bærer forurensende last eller har store mengder bunkers. Særlig i Barentshavet, som er et arktisk strøk, kan akutt forurensning få større miljømessige konsekvenser enn dersom forurensningen hadde inntruffet andre steder.⁶ Det kan dermed tenkes at det stilles mindre krav til utslippets størrelse før man foretar et inngrep i dette området. Generelt kan man kanskje si at jo større verdier et skip har på kjølen, jo større vil interesse motsetningen

⁶ Olje kan ha særlig betydelige skadevirkninger i arktiske farvann. Dette skyldes blant annet at den lave temperaturen reduserer fordampingen, slik at større deler av oljen forblir i sjøen.

mellom kyststat og flaggstat kunne bli. Dette gjelder særlig dersom det er olje eller andre skadelige stoffer som transporteres.

Bortsett fra kravet om at inngrepet må stå i forhold til den skade som kan inntre, fastsetter inngrepskonvensjonen ingen begrensninger på hvilke tiltak man kan treffe, jfr. «such measures... that may be necessary», jfr. art. I. Inngrepsforskriften § 3 nr. 2 angir eksempler på tiltak som «å fjerne skipet, eller hvis det finnes nødvendig, å ødelegge eller senke skipet og lasten som forårsaker fare som nevnt under punkt 1». Angivelsen er ikke uttømmende, jfr. «bl.a.». Begrensningen ligger derfor ikke i hvilke tiltak man iverksetter, men at disse må stå i forhold til den skade som truer, og ikke gå lengre enn hva som er nødvendig, jfr. konvensjonens art. V og forskriftens § 3 nr. 4.⁷

15.5 Oppsummering og vurdering

Inngrepskonvensjonen er et nyttig regelverk. Riktignok er det forsvarlig å legge til grunn at mange av de samme regler følger av alminnelig nødrettslig sedvanerett og derfor er tillatt i henhold til havrettstraktaten art. 221. Dersom man legger dette til grunn, påvirkes ikke statenes handlingsrom av inngrepskonvensjonen. Likevel er det nyttig at det foreligger et mer presist regelverk enn det som følger av sedvane, slik at partene har sikrere holdepunkter for hvor langt handlingsrommet strekker seg. Slike synspunkter gjør seg særlig gjeldende i den akutte situasjonen som en ulykke gjerne representerer. Dette synspunktet kan imidlertid ikke strekkes for langt, da inngrepskonvensjonen er preget av skjønsmessige ord og uttrykk, slik at forutberegneligheten fortsatt er begrenset. Det foreligger dessuten svært lite praksis om konvensjonen, slik at det er vanskelig å si med sikkerhet hva som ligger i de enkelte vilkår.⁸ En svakhet ved inngrepskonvensjonen er at konvensjonspartene ikke er pålagt et ansvar for å varsle kyststaten dersom de blir klar over at et skip er kommet ut for en ulykke.⁹ I dag er dette av mindre praktisk betydning siden man har vidtgående varslingsplikter både i havrettstraktaten art. 198¹⁰ og i MARPOL konvensjonen.

Hva gjelder den norske gjennomføringen av inngrepskonvensjonen, er det uheldig at inngrepsforskriften ikke fullt ut viderefører den adgang myndighetene har fått til å utøve jurisdiksjon i henhold til konvensjonen. Som det følger av drøftelsen ovenfor, begrenser dette i realiteten ikke statens handlingsrom siden forskriften kan suppleres av nødrett. Likevel hadde det vært mer ryddig dersom hjemmelen til å foreta inngrep i andre staters

⁷ Ringbom (2008) på s. 490 hevder at de tiltak som ble iverksatt overfor «Torrey Canyon» trolig ikke ville oppfylt dagens krav til proporsjonalitet.

⁸ Ringbom (2008) s. 489 «In the absence of evidence as to how the right of intervention is being exercised by coastal States in practice it is difficult to outline the more specific borders of the right. »

⁹ Boyle (1985) s. 369

¹⁰ Mer om dette i kapittel 19.5

økonomiske soner fulgte av forskriften, og ikke av nødretten. Det bør derfor vurderes hvorvidt forskriften skal endres i samsvar med dette.

16 Særlig om jurisdiksjonsutøvelse i det omstridte området i Barentshavet

16.1 Uenigheten

Som allerede nevnt opprettet Norge sin økonomiske sone på 200 nautiske mil med virkning fra 1. januar 1977.¹ Russland opprettet sin økonomiske sone på 200 nautiske mil i 1984.² Da partene ikke har kommet til enighet over hvilke prinsipper som skal gjelde for avgrensningen mellom landenes økonomiske soner, har Norge og Russland fremsatt overlappende krav i et område av den økonomiske sone som utgjør knapt 61 000 km².³ Yttergrensene for dette området følger midtlinjen i øst og sektorlinjen⁴ i vest. Det eksisterer ikke en entydig folkerettslig regel som avgjør hvilke prinsipper som skal legges til grunn for avgrensningen. Russland har ikke akseptert at ICJ har jurisdiksjon til å avgjøre saken, og det er derfor ikke mulig å henvise saken til domstolen.

Det omstridte området utgjør en del av det området som har fått kallenavnet «Gråsonen»⁵. Det man omtaler som «Gråsonen», dvs. det som er omfattet av «Gråsoneneavtalen», er imidlertid ikke helt sammenfallende med det omstridte området, da gråsoneneavtalen, i tillegg til å dekke det omstridte området, også dekker områder som ubestridt er å regne som henholdsvis Norsk og Russisk. Jeg vil likevel referere til det omstridte området som «gråsonen». I gråsonen er Norge og Russland uenige om resursutnyttelse både til sokkelen og til havområdet ovenfor. Området er rikt på fiskeressurser, og i tillegg antar man at her er store petroleumsforekomster, uten at dette er nøye utredet.⁶ Uenigheten gjelder et stort område med verdifulle ressurser, og det har vist seg svært vanskelig for partene å komme til enighet om hvem som har rett til disse ressursene.

¹ Lov om Norges økonomiske sone av 17. desember 1976 nr. 91

² Østreng (2007) s. 4

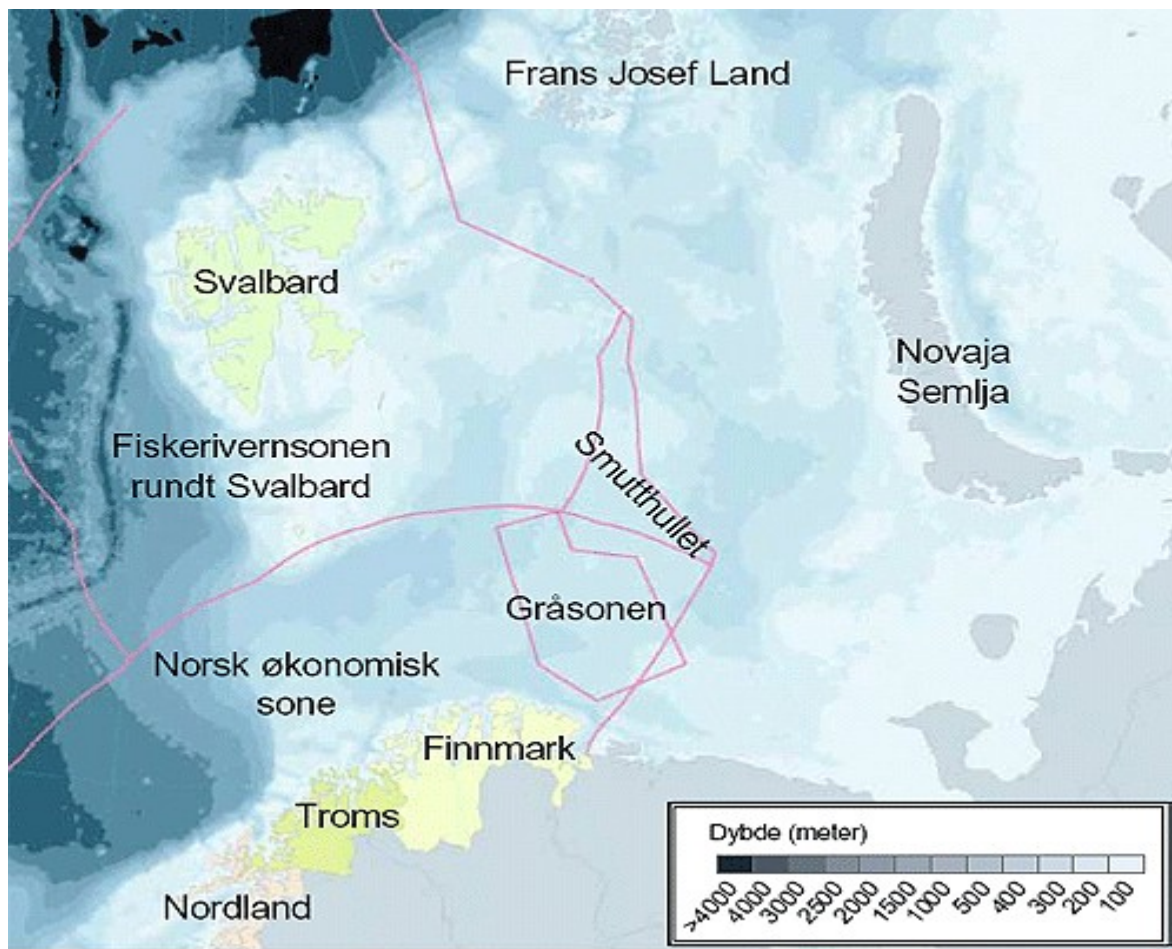
³ Avgrensningen mellom landenes territorialfarvann ble opprinnelig fastsatt ved avtale av 15. februar 1957. Ny overenskomst ble undertegnet 11. juli 2007, og trådte i kraft 9. juli 2008. Den sistnevnte overenskomst er hovedsakelig en videreføring av tidligere rettstilstand, og tar fortsatt utgangspunkt i midtlinjen. Se St.prp.nr.3 (2007-2008).

⁴ Nærmere om dette nedenfor.

⁵ Utenfor den omstridte "Gråsonen" ligger "Smutthullet". Her er det bare retten til utnyttelse av kontinentalsokkelen som er omstridt siden havområdet overfor sokkelen ligger utenfor 200 nm, og dermed er å regne som åpent hav.

⁶ Norge og Russland er enige om at det ikke skal foretas seismiske undersøkelser i gråsonen før man har avklart grensespørsmålet. Undersøkelser i nærliggende områder indikerer imidlertid at forekomstene er store.

Jeg skal her gi en oversikt over uenigheten, både partenes standpunkter og folkerettens veiledning. Deretter ser jeg på hvilken betydning uenigheten får for Norges adgang til å utøve jurisdiksjon i det omstridte området.



16.1.1 Kart over det omstridte området i Barentshavet

16.2 Partenes standpunkter

Norge hevder at grensen mellom de økonomiske sonene skal trekkes ved midtlinjen. Midtlinjen er en tenkt linje som befinner seg i like stor avstand fra begge parters grunnlinje. På norsk side stikker Varangerhalvøyen et stykke ut i havet, noe som medfører at midtlinjen går i østlig retning. Midtlinjeprinsippet innebærer derfor at betydelige havområder havner under norsk jurisdiksjon.

Russland derimot, anfører et sektorprinsipp. Dette går ut på å trekke en rett linje fra Russlands vestgrense langs meridianen opp til den geografiske nordpolen. Det må foretas en viss tillemping rundt Svalbard. Med en slik avgrensning vil Russland oppnå en betydelig større økonomisk sone enn det en avgrensning etter midtlinjeprinsippet vil gi

dem. Opprinnelig ble dette prinsippet hevdet ved avgrensningen av kontinentalsokkelen, og støttet seg bl.a. på et dekret fra 1926 hvor Russland hevdet sektorprinsippet som grunnlag for suverenitet over øyer øst for sektorlinjen i Barentshavet. Ved utvidelsen av den økonomiske sonen, ble dekretet gjort gjeldende også for avgrensningen av denne. Dette kommer jeg tilbake til.

16.3 Folkerettens veiledning ved avgrensningen

Havrettstraktaten art. 74 angir metoden for avgrensning mellom to lands overlappende økonomiske soner. Denne sier:

«The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution.»

Artikkel 38 i statuttene til ICJ er gjengitt tidligere under kapittel 3.1. I henhold til bestemmelsen skal domstolen anvende internasjonale konvensjoner, enten generelle eller spesielle, internasjonal sedvane, generelle rettsprinsipper anerkjent av siviliserte nasjoner, samt juridisk litteratur av høyt anerkjente forfattere ved løsningen av folkerettslige spørsmål. I henhold til andre ledd er domstolen ikke forhindrede fra å avgjøre en sak «ex aequo et bono», det vil si ut fra rimelighetsbetraktninger.

Selv om Russland ikke har anerkjent domstolens kompetanse i denne tvisten, er ICJ et av FNs faste hovedorganer, jfr. FN-paktens artikkel 7. I følge paktens art. 92 skal statuttene til ICJ anses som en integrert del av pakten. Det følger av art. 93 at alle medlemsland skal anses for å ha akseptert disse statuttene, og de er dermed bundet av dem. Dermed er statuttene til ICJ art. 38 styrende for rettsanvendelsen selv om Russland ikke har akseptert domstolens jurisdiksjon i denne saken.

Havrettstraktatens primære løsning er dermed at partene selv skal komme til enighet om avgrensningen. Dersom man ikke oppnår en slik enighet gir ikke havrettstraktaten noen direkte anvisning på hvilke av de to løsninger (midtlinjeprikk eller sektorprikk) som skal anvendes. Henvisningen til ICJ art. 38 innebærer imidlertid en henvisning blant annet til internasjonale konvensjoner, jfr. art. 38 nr. 1 (a), og blant disse må man regne Genèvekonvensjonen av 29. april 1958 (heretter kontinentalsokkelkonvensjonen), som er ratifisert av begge parter.

Kontinentalsokkelkonvensjonen gjelder direkte bare for kontinentalsokkelen. Før de økonomiske sonene ble opprettet, gjaldt uenigheten mellom Norge og Russland bare rettighetene til kontinentalsokkelen. Denne uenigheten foreligger fortsatt. Spørsmålet blir så hvorvidt kontinentalsokkelkonvensjonen kan få betydning også for avgrensningen mellom landenes økonomiske soner. Det er mulig å operere med to avgrensninger, en for kontinentalsokkelen og en for den økonomiske sone. En slik løsning kan imidlertid virke

noe upraktisk, og partene ser ut til å legge til grunn en felles avgrensning for den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen over.⁷ Avgjørelser fra ICJ viser også at denne helst unngår å trekke flere grenser.⁸

Kontinentalsokkelkonvensjonen art. 6 nr. 1 lyder:

1. Where the same continental shelf is adjacent to the territories of two or more States whose coasts are opposite each other, the boundary of the continental shelf appertaining to such States shall be determined by agreement between them. In the absence of agreement, and unless another boundary line is justified by special circumstances, the boundary is the median line, every point of which is equidistant from the nearest point of the baselines from which the breadth of the territorial sea of each State is measured.

Vi ser at også kontinentalsokkelkonvensjonens primære løsning er at partene blir enige om avgrensningen. Dersom man ikke oppnår en slik enighet, og med mindre det foreligger spesielle omstendigheter, skal grensen trekkes etter midtlinjeprinsippet. Dette er partene enige om. Russland hevder at det foreligger særlig to spesielle omstendigheter som tilsier at avgrensningen ikke skal følge midtlinjen. Det første er den noe spesielle utformingen av kysten. Varangerhalvøyen medfører at en deling etter midtlinjen innebærer at store havområder faller inn under norsk økonomisk sone. Varangerhalvøyens påvirkning av midtlinjen er dramatisk i forhold til halvøyens størrelse. Videre hevder Russland at et dekretet fra 1926 utgjør en spesiell omstendighet. Dekretet ble vedtatt av Sovjetunionen med det formål å hevde suverenitet over arktiske øyer øst for sektorlinjen, først og fremst Frans Josefs Land. Norge protesterte på dekretet da man mente Norge hadde interesser i området, men protestene stilnet, og Russlands krav ble etter hvert anerkjent. Dekretet er imidlertid begrenset til øyer vest for sektorlinjen, men både i 1928 og 1950 gjorde Sovjetunionen også krav på overhøyhet over havområdene innenfor denne sektoren. Disse kravene ble aldri fulgt opp med formelle erklæringer.⁹ Russlands standpunkt om at dekretet skal gjøres gjeldende også for havområder øst for sektorlinjen, har liten internasjonal oppslutning.

Sektorprinsippet som prinsipp for avgrensning mellom stater er lite internasjonalt anerkjent. Foruten Russland er det så vidt meg bekjent bare Canada som legger et slikt prinsipp til grunn for avgrensningen av sine sjøområder.¹⁰

Kontinentalsokkelkonvensjonens hovedregel om midtlinjen er, via art. 74s henvisning til ICJ art. 38 (nr. 1 (a)), et moment som taler for at midtlinjen, med en eventuell justering for særlige omstendigheter, er hovedregelen også ved avgrensningen av to lands økonomiske

⁷ Østreng (2007) s. 4

⁸ Falkanger (2007) s. 334

⁹ Børresen (2006) s. 9

¹⁰ Canada og USA har en pågående disputt om avgrensningen av kontinentalsokkelen mellom grensen til Yukon territoriet i Canada og Alaska i USA hvor Canada hevder en avgrensning i henhold til sektorprinsippet. Se Børresen (2006) s. 10

soner. Det er imidlertid viktig å huske på at denne konvensjonen bare gjelder for kontinentalsokkelen, og det å gi den direkte anvendelse på den økonomiske sonen kan derfor ikke gjøres helt ukritisk. Dersom man ikke følger kontinentalsokkelkonvensjonens løsning vil man imidlertid risikere at man får ulike avgrensninger av kontinentalsokkelen og havområdet ovenfor. Da dette som nevnt er lite praktisk, er det sannsynlig at kontinentalsokkelkonvensjonen vil kunne få stor betydning.

ICJ har imidlertid vært lite villig til å la kontinentalsokkelkonvensjonen få direkte anvendelse på den økonomiske sonen, jfr. Tunisia-Libya, 1981, Maine-saken, 1982.¹¹ I stedet har domstolen tatt utgangspunkt i havrettstraktaten art. 74 (2) om en rimelig løsning, (equitable solution). Gjennom praksis er det utviklet retningslinjer for hvilke momenter som er relevante ved vurderingen av hva som er en rimelig løsning. Jeg skal ikke foreta en gjennomgang av alle disse momentene, men peker kort på de forhold som kan ha betydning for vår sak.

Praksis viser at utgangspunktet for rimelighetsvurderingen er midtlinjen med en justering av denne dersom den fører til et urimelig resultat, jfr. Qatar-Bahrain, 2001, Cameroon-Nigeria, 2002.¹² De samme forhold som Russland anfører som grunnlag for å justere kontinentalsokkelens utgangspunkt om midtlinjen, anføres som grunnlag for å justere midtlinjen for å unngå et urimelig resultat. Dette er hovedsakelig Varangerhalvøyens utforming samt dekretet av 1926.

Domstolen har dessuten lagt vekt på statens tidligere adferd ved avgrensningen. Dersom en av partene har foretatt handlinger som den annen part har godkjent eller forholdt seg passiv til, kan dette ses på som et uttrykk for partenes forståelse og aksept av rettstilstanden. Gråsoneavtalen sier eksplisitt at denne ikke skal virke prejudiserende på den endelige avgrensningen av de økonomiske soner. Det er heller ingen andre forhold ved partenes adferd som kan få betydning ved fastsettelse av den endelige grensen. Vi ser dermed at løsningen blir mer eller mindre sammenfallende hva enten man baserer denne på kontinentalsokkelkonvensjonen eller havrettstraktaten art. 74 (2).

Oppsummeringsvis er det nok forsvarlig å hevde at det er det norske standpunkt som stemmer best overens med folkeretten. Dette følger både av kontinentalsokkelen og av praksis på hva som representerer en «rimelig løsning» i henhold til havrettstraktaten art. 74. Det er ingen sterke holdepunkter som gir støtte til Russlands krav om en grense langs sektorlinjen.¹³ Riktignok kan det hende det må foretas en justering i midtlinjen som følge av særlige omstendigheter, men siden vurderingen av hva som er særlige omstendigheter må basere seg på en samlet vurdering, er det vanskelig å forutse hvorvidt, og i så fall hvordan, en tillemping eventuelt skal skje.

¹¹ Falkanger (2007) s. 334

¹² Falkanger (2007) s. 334

¹³ Enig Falkanger (2007) s. 336

Med mindre Russland blir villig til å anerkjenne ICJs kompetanse i denne saken, vil den endelige løsningen av spørsmålet bero på hvilken enighet statene greier å komme frem til.

16.4 Kort om gråsoneavtalen av 1987

Uenigheten som er skissert ovenfor er uheldig av flere grunner. I NOU «Mot nord!» uttalte utvalget følgende: «... det er utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet. Sterke signaler fra Russland viser samme oppfatning.»¹⁴ Særlig gjelder dette avgrensningen mellom den norske og den russiske økonomiske sone.¹⁵ For det første blir det politiske klima mellom landene usikkert når man ikke kommer til enighet om viktige spørsmål. I tillegg kan usikre eierforhold vanskeliggjøre en helhetlig ressursforvaltning av området, noe som på sikt kan hemme verdiskapningen og verdiutnyttelsen. Særlig det sistnevnte forhold er Norge og Russland oppmerksomme på. Partene inngikk derfor i januar 1978 den såkalte «Gråsoneavtalen».¹⁶ Avtalen dekker et geografisk område – det som i avtalen refereres til som «... et tilstøtende område i Barentshavet», dvs. «Gråsonen», men avtalen dekker ikke hele det omstridte området mellom midtlinjen og sektorlinjen. Det øvrige omstridte området er i praksis overlatt til russisk fiskerijurisdiksjon i avtaleperioden.¹⁷ Avtalen omfatter i tillegg en større del av det som ubestridt regnes som Norges økonomiske sone, samt en mindre del av det som ubestridt regnes som Russlands økonomiske sone.¹⁸ På dette punkt er avtalen kritisert av mange fra norsk hold, da den er i tydelig favør av Russland. At disse områdene er omfattet av avtalen, og for Norges vedkommende i så stor grad, er et resultat av partenes forhandlingsposisjoner ved avtaleinngåelsen. Gråsoneavtalen er gyldig for ett år av gangen, og har blitt fornyet årlig fra 1. juli 1979 frem til i dag.¹⁹

Gråsoneavtalen etablerer en «foreløpig ordning for utøvelsen av fisket i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og USSRs fastlandskyster», jfr. art. 1. Avtalen er uten betydning for øvrig jurisdiksjonsutøvelse, og skal dessuten «ikke prejudisere partenes standpunkter eller synspunkter med hensyn til yttergrensene for

¹⁴ NOU 2003:32 s. 11

¹⁵ Sammenlignet med uenigheten som utelukkende knytter seg til sokkelen

¹⁶ Avtalepartene var opprinnelig Norge og Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker (Sovjetunionen). Etter Sovjetunionens sammenbrudd har Russland overtatt og videreført avtalen, selv om dette ikke er oppdatert i avtaleteksten.

¹⁷ Tamnes (1997) s. 298

¹⁸ Ca. 23.000 km² av havområdet i gråsoneavtalen ligger vest for sektorlinjen, dvs. på ubestridt norsk område, mens ca 3 000 km² ligger øst for midtlinjen, dvs. på ubestridt russisk område, jfr. Børresen (2003)

¹⁹ For siste forlengelse, se Utenriksdepartementets hjemmeside <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/News/2008/forlengelse-av-grasoneavtalen.html?id=519898> [Sitert 27. mai 2009]. Forlengelse skjer ved kongelig resolusjon.

partenes fiskerijurisdiksjonsområder, eller til avgrensningen av kontinentalsokkelen og havområder som er omhandlet i dette brev, og som Norge og USSR vil fortsette forhandlinger om», jfr. innledningen. Dette innebærer at avtalen er uten betydning for hvordan den endelige delingen skal skje.

Ved den årlige Fiskerkommisjonen fordeler partene kvoter for gråsonen mellom seg. De kvotene partene ikke selv vil benytte seg av kan de selge til tredjeland. Avtalens art. 3 slår fast at partene selv skal drive kontroll av sine fartøyer, en bestemmelse som er til hinder for at konvensjonspartene fører kontroll med den annen parts fartøy. Kontrollen med tredjelands fartøyer i området foretas som utgangspunkt av den avtalepart som har tildelt disse kvoter. Dersom en tredjepart er tildelt kvoter både fra Norge og fra Russland, er utgangspunktet at begge land foretar kontrollen.

For alle andre spørsmål enn de som omhandler fiskeri, er gråsoneavtalen uten betydning. Det er derfor fortsatt mange ubesvarte spørsmål.

16.5 Jurisdiksjon over annet enn fiske i «Gråsonen»

16.5.1 Kort om hvilken jurisdiksjon kyststaten kan utøve i den økonomiske sonen.

Uenigheten om jurisdiksjon over havområdet i gråsonen innebærer ikke bare en uenighet om retten å utnytte ressursene i dette området, men også om hvem av partene som kan forvalte og beskytte disse ressursene ut over det som følger av gråsoneavtalen. Eksempler på jurisdiksjonsutøvelse som kan være aktuell, er inngrep i henhold til inngrepskonvensjonen. I henhold til havrettstraktaten art. 211 nr. 5 jfr. art. 56 nr.1 (b)(iii) har kyststaten dessuten adgang til å fastsette regler for å begrense forurensning i den økonomiske sonen. Disse kan håndheves i henhold til art. 220. En avklaring av rettighetene i gråsonen kan dermed få betydning for miljøforvaltningen her dersom man vedtar slik lovgivning.²⁰

Også overfor statens egne fartøyer kan det være av interesse å avgjøre hvorvidt disse befinner seg innenfor norsk økonomisk sone eller en annen stats økonomiske sone. Dette fordi det er flere norske lover og forskrifter, som for eksempel forurensningsloven²¹ og varslingsforskriften²² som kommer til anvendelse på norske forurensningskilder (fartøy/innretninger) dersom disse befinner seg i Norges økonomisk sone, eller dersom forurensningen fra disse truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone.

²⁰ Vi har ingen slike regler i norsk rett i dag, men vi har forskriftshjemler om dette både i forurensningsloven og i soneloven.

²¹ Forurensningsloven § 3 nr. 3

²² Forskrift om varslings av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning § 2

Tema for den videre drøftelse er hvilke muligheter norske myndigheter har til å utøve lovgivnings- og tvangsjurisdiksjon både ved alminnelig forurensning og akutt forurensning i det omstridte området. Grunnen til at jeg også redegjør for adgangen til å regulere den alminnelige forurensningen, er at jeg mener det er nødvendig for tilstrekkelig å belyse problemstillingen, og å begrunne min konklusjon om jurisdiksjonsutøvelse i det omstridte området.

16.5.2 Jurisdiksjon i det norske og det russiske området som er omfattet av gråsoneavtalen, men som ubestridt er å regne som henholdsvis norsk og russisk økonomisk sone

Gråsoneavtalen omfatter som nevnt også områder som ubestridt ligger innenfor henholdsvis norsk økonomisk sone og russisk økonomisk sone, dvs. vest for sektorlinjen og øst for midtlinjen. De fiskeribestemmelsene som gråsoneavtalen fastsetter for dette området kan ikke endre avtalepartenes øvrige jurisdiksjon over området. Dette er som følge av at gråsoneavtalen kun gjelder utnyttelse av fiskeriressursene, og det er ingenting som tilsier at avtalen for andre formål likestiller disse områdene med de områdene som man ikke har oppnådd enighet om. For disse områdene er det klart at Norge har den samme jurisdiksjon som i resten av sin økonomiske sone.

16.5.3 Jurisdiksjon over det omstridte området.

Heller ikke i det omstridte området kan gråsoneavtalen ha betydning for statenes jurisdiksjonsutøvelse ut over det som følger av avtalen, nemlig regulering av fisket og kontroll med utenlandske fartøyer. For det omstridte området kommer spørsmålet om øvrig jurisdiksjon på spissen da man mangler klare holdepunkter for hvordan uenigheten virker inn på partenes adgang til å utøve kyststatsjurisdiksjon i området. Det er to mulige tilnæringsmåter til uenigheten. Den ene er at norske myndigheter utøver jurisdiksjon i henhold til det krav Norge har fremsatt, dvs. frem til midtlinjen.²³ Ved en slik tilnærming gir norske myndigheter uttrykk for at de anser området som underlagt norsk jurisdiksjon, og at disse krav vil bli håndhevet. Den andre tilnærmingen er at man anser uenigheten som et hinder mot å utøve alminnelig kyststatsjurisdiksjon, siden partene ennå ikke er enige om hvem av dem som er «kyststat» for denne del av den økonomiske sone. Det kan også tenkes at man differensierer innenfor hver av disse løsningene etter hvorvidt det er aktuelt å iverksette tiltak overfor russiske eller norske skip, eller overfor skip fra tredjeland.

Hva enten man anser området som å være underlagt norsk sonejurisdiksjon eller ikke, har man folkerettslig adgang til å iverksette tiltak i henhold til inngrepskonvensjonen overfor skip som er kommet ut for en sjøulykke og som utgjør en trussel om akutt forurensning. Dette er fordi konvensjonen ikke er begrenset til norsk økonomisk sone.

²³ Dette gjelder selvsagt ikke for det som er omfattet av gråsoneavtalen

Dersom man utøver jurisdiksjon i henhold til inngrepskonvensjonen på grunnlag av at man anser området som norsk økonomisk sone, blir inngrepsforskriften formelt den interne hjemmel for inngrep. Dersom man anser uenigheten som et hinder for å utøve kyststatsjurisdiksjon i den økonomiske sone, må hjemmelen for inngrep være nødrett. Forskjellen får ingen praktiske konsekvenser.

For de regler som gjelder alminnelig forurensning får det betydning hvorvidt man velger å forholde seg til området som norsk økonomisk sone eller ikke. Adgangen til å utstede regler om alminnelig forurensning og til å håndheve disse tilligger den kyststat som har eksklusive rettigheter til dette området, jfr. art. 211 nr. 5 «Coastal states ... may in respect of their exclusive economic zones ... », og art. 220 nr. 5 «... in the exclusive economic zone ... of a State ... that State may ...». Ordlyden utelukker at andre enn kyststaten kan utøve slik jurisdiksjon.²⁴ Norge må derfor hevde at den omstridte delen er underlagt norsk jurisdiksjon for å kunne utøve slike rettigheter.

16.6 Oppsummering

For den akutte forurensning har det liten folkerettslig betydning hvorvidt norske myndigheter anser det omstridte området som norsk økonomisk sone eller om man mener at uenigheten er til hinder for dette. Dette skyldes at inngrepskonvensjonen utgjør rammene for kyststatens handlingsrom for disse tilfeller, og dennes geografiske virkeområde er ikke begrenset til kyststatens egen økonomiske sone. Norske myndigheter løper derfor ingen risiko for folkerettsbrudd ved å foreta inngrep over utenlandske skip i det omstridte området. Dette gjelder i prinsippet også overfor russiske skip. Selv om man kan ha folkerettslig adgang til å iverksette tiltak overfor russiske skip, er det lite trolig at dette vil bli gjort dersom russiske myndigheter motsetter seg dette. Det kan imidlertid være et juridisk poeng å reagere også overfor russiske skip. Som nevnt ovenfor er partenes adferd et relevant moment ved avgrensningen av den økonomiske sone i henhold til havrettstraktaten art. 74. Dersom norske myndigheter ikke iverksette tiltak overfor russiske skip, kan dette være et moment som får betydning for partenes rettigheter til området. Da spørsmålet etter all sannsynlighet vil bli avgjort ved at partene blir enige om en løsning, er det nok begrenset hvilken betydning en slik handling eller unnlattelse kan få.

For adgangen til å regulere den alminnelige forurensning får det avgjørende betydning hvorvidt norske myndigheter anser området som underlagt norsk jurisdiksjon eller ikke. Da jeg har konkludert med at det norske krav har solid støtte i folkeretten, mener jeg det er folkerettslig forsvarlig av Norge å gi lover eller forskrifter om forurensning i området. At det norske kravet er bestridt kan ikke utgjøre en absolutt hindring dersom det norske kravet

²⁴ Det må være adgang for Norge og Russland å avtale at denne jurisdiksjonen kan utøves av disse i fellesskap.

har et solid grunnlag. Per i dag er det ikke fastsatt regler til beskyttelse av miljøet i den økonomiske sone, og det er heller ingen konkrete planer om å fastsette slike regler.

Konklusjonen blir at uenigheten har liten betydning for norske myndigheters adgang til å iverksette tiltak overfor skip som befinner seg her. Adgangen er omtrent den samme som i resten av sonen. Uenigheten vil trolig ha betydning for spørsmålet om hvorvidt man velger å benytte seg av adgangen i inngrepskonvensjonen til å iverksette tiltak, men dette er et politisk spørsmål, ikke et juridisk.

Del IV
Bilateralt
samarbeid
mellom Norge
og Russland

17 Rettslig plassering av de bilaterale avtalene mellom Norge og Russland

17.1 Om utvalget av de bilaterale avtalene

Det foreligger flere samarbeidsavtaler mellom Norge og Russland angående sjøsikkerhet i Barentshavet. Noen retter seg mot forebyggende tiltak, mens andre søker å forhindre eller begrense skadevirkningene dersom en ulykke skulle inntre. Jeg presenterer her et lite utvalg av de avtalene jeg vurderer som mest sentrale i henhold til avhandlingens problemstilling, men gjør samtidig oppmerksom på at det foreligger flere avtaler som kan ha betydning for sjøsikkerheten.

17.2 De bilaterale avtalers karakter; rettsbrudd og ansvar?

Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland har kommet til uttrykk gjennom avtaler av ulik karakter. Et gjennomgående trekk ved avtalene er at de ofte er «soft-law»-pregede¹, slik at de ikke gir anvisning på klare rettigheter som kan håndheves av partene. Dette gjelder ikke alle avtalene. Soft-law preget kjennetegnes blant annet ved at avtalene har fått tittel som «memorandum», «overenskomst» eller lignende, og at de gir anvisning på at partene skal «søke å samarbeide», yte «så langt det er mulig» eller «når partenes kompetente myndigheter er enige om det», osv. Dersom avtalene gir inntrykk av å pålegge partene plikter, kan disse pliktene være så uklart definert at det er vanskelig å fastlegge innholdet i plikten, og også å konstatere brudd på dem. Et eksempel på en slik plikt kan være en plikt for partene til å utvise tilstrekkelig aktsomhet. Flere av de avtalene partene har inngått gir derfor ikke nødvendigvis den ene part et krav på at den annen part skal handle på en angitt måte. Dersom en part ikke handler i henhold til forutsetningene i avtalen har den annen part ikke adgang til å kreve at handlingen gjennomføres.²

Selv om avtalene bærer preg av at partene ikke er pålagt en rettslig handlingsplikt, kan man spørre hvorvidt de likevel kan få rettslig betydning. Kan man statuere brudd på disse avtalene, og har man mekanismer for å holde den annen part ansvarlig for brudd på de forutsetninger partene hadde ved inngåelse av avtalen(e)? En ting er dersom en part, i strid med en varslingsavtale, ikke varsler fordi denne ikke er i besittelse av tilstrekkelige ressurser, eller fordi parten er av den oppriktige oppfatning at situasjonen ikke foranlediger

¹ Se kapittel 3.1

² Se Alan Boyle «Soft law in international law-making» publisert i Evans (2006)s. 141, og Dina Shelton «International law and relative normativity» publisert i Evans (2006) s. 180

en handleplikt. I disse tilfellene etterlever parten avtalen lojalt, selv om dette ikke resulterer i en handling. Det er her klart at partens unnlattelse av å handle ikke kan klassifiseres som et rettsbrudd, selv om det senere skulle vise seg at en slik handling fremsto som nødvendig. Hvordan stiller det seg så dersom parten bevisst unnlater å foreta en handling som den i henhold til en lojal etterlevelse av avtalen skulle ha foretatt? Ett eksempel er dersom den ene part gir interne retningslinjer til dennes underordnede om at enhver forespørsel fra den annen part om slepebåtassistanse skal avslås under henvisning til at man ikke har råd til å avse disse ressursene, uavhengig av hvorvidt dette er tilfellet eller ikke. Et annet eksempel er dersom det gis instruksjoner om at terskelen for når en part sender ressurser skal ligge høyere enn det partene gjennom avtalen er blitt enige om. I disse tilfeller opptrer parten illojalt, noe som strider mot formålet med å utarbeide disse avtalene.

Det er åpenbart at en slik handlemåte er klanderverdig, og at den representerer et brudd med de forutsetningene partene har hatt ved avtaleinngåelsen. Spørsmålet er hvorvidt man kan statuere et rettsbrudd på bakgrunn av dette, og hvorvidt et slikt brudd kan få konsekvenser. Når partene inngår en avtale, er de innstilt på at denne skal etterleves. Man kan si at partene har pådratt seg en forpliktelse til å handle lojalt.³ Denne forpliktelsen kan for så vidt klassifiseres som hard-law, dvs. at den er bindende. Som en følge av avtalen kan partene innstille sine egne rutiner og ressurser på at man kan forvente et visst bidrag fra den annen part dersom dette skulle bli nødvendig. Selve avtaleinngåelsen kan dessuten kreve en del ressurser fra partene. Typiske eksempler er reiseutgifter eller andre forhandlingsutgifter. Kanskje blir det også avholdt øvelser i henhold til avtalen, slik at investeringene etter hvert kan bli betydelige. De soft-law pregete avtalene jeg skal redegjøre for er tause på hva som kan utgjøre et brudd på avtalene og hva sanksjonene på et eventuelt brudd vil være. Dette skyldes nok at man anser et brudd for usannsynlig, evt. at det er upraktisk å håndheve et brudd. Det eksisterer en alminnelig folkerettslig ansvarslære, men denne er først og fremst utviklet med tanke på forpliktelser som klassifiseres som hard-law.⁴ For soft-law avtaler, hvor partene ikke har hatt til hensikt å forplikte seg i like stor grad, er det ikke grunnlag for å legge det samme ansvarsregimet til grunn, selv om man kan konstatere et brudd på avtalen. Partenes formål med å bruke et soft-law-instrument er jo nettopp å unngå ansvar.

I mangel av bestemmelser som regulerer brudd på soft-law regler, må man nok falle ned på at et slikt brudd ikke kan møtes med sanksjoner i form av erstatning eller

³ Se Alan Boyle "Soft law in international law-making" publisert i Evans (2006) s. 143

⁴ De folkerettslige ansvarsreglene bygger i stor grad på folkerettslig sedvanerett som er utviklet gjennom stats- og rettspraksis, jfr. Ruud (2006) s. 293. I tillegg har FN's Folkerettskommisjon siden 1949 arbeidet med å kodifisere og utvikle dette ansvaret, og et utkast av disse reglene er tatt til etterretning av FNs generalforsamling i resolusjon 56/83 av 28. januar 2002, og utkastet til regler følger som et vedlegg til resolusjonen. Disse reglene er ikke vedtatt i bindende form, men gir langt på vei uttrykk for folkerettslig sedvanerett på området

restitusjonsplikt. Dersom en part utsettes for et lojalitetsbrudd må parten imidlertid ha rett til å tre ut av avtalen uten å være bundet av en eventuell oppsigelsestid.⁵ Dette følger av wienkonvensjonen art. 60. Denne sier

«1. A material breach of a bilateral treaty by one of the parties entitles the other to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part».

Bestemmelsen definerer hva som skal regnes som brudd, blant annet «the violation of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty». Dette må omfatte bevisst illojal opptreden under en samarbeidsavtale. Andre beføyelser enn oppsigelse er nok avskåret. Dette kan umiddelbart fremstå som urimelig for den part som blir utsatt for slik illojal adferd, særlig dersom denne har innrettet seg etter avtalen og kanskje pådratt seg utgifter og lignende. Til dette kan det innvendes at partene selv har valgt denne løsningen fremfor en mer forpliktende avtale. Man har derfor akseptert en slik risiko.

Rent praktisk er nok ikke situasjonen veldig ulik fra det som antakeligvis ville vært tilfellet dersom man hadde inngått en rettslig forpliktende avtale. Det er ikke veldig praktisk at stater går til erstatningssøksmål mot hverandre eller at man på andre måter forfølger brudd på konvensjoner som må betegnes som ”hard law”.⁶ Å håndheve et traktatbrudd kan være svært skadelig for det politiske klima mellom partene. Særlig hvor avtalebruddet relaterer seg til en samarbeidsavtale som er inngått for å styrke samarbeidet mellom landene, er det vanskelig å tenke seg at partene ønsker å forfølge bruddet. Norge og Russland er avhengige av en godt samarbeid for å ivareta sjøsikkerheten i Nordområdene.

17.3 De bilaterale avtalenes forhold til konvensjoner som begge parter har tiltrådt

Flere av de bilaterale avtalene supplerer multilaterale konvensjoner som partene er tiltrådt. Disse konvensjonene kommer i tillegg til den bilaterale reguleringen. Når man vurderer partenes forpliktelser overfor hverandre, må man se de bilaterale avtalene i sammenheng med de multilaterale konvensjonene. Formålet med å utferdige bilaterale avtaler kan for eksempel være å senke terskelen for når pliktene etter de multilaterale konvensjonene inntreffer, å klargjøre hvilken betydning enkelte ord og uttrykk skal ha mellom partene, eller å bidra til praktisk utfylling av avtalene. Hva som er formålet med en avtale må avgjøres ved tolkning.

⁵ Den bilaterale avtalen om samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning har en oppsigelsestid på 6 måneder, jfr. art. XVI, den bilaterale avtalen om tidlig varsling ved atomulykker har en oppsigelsestid på ett år, jfr. art. XIII.

⁶ Ruud (2006) s. 303

I henhold til wienkonvensjonen art. 41 kan parter til en konvensjon avtale seg imellom at konvensjonens plikter modifiseres eller på andre måter endres i forholdet mellom dem. Det er enkelte unntak til denne hovedregelen, for eksempel at endringen ikke må stride mot konvensjonens formål (ii) eller lignende. De bilaterale traktater Norge og Russland har inngått på grunnlag av multilaterale traktater har ingen bestemmelser som eksplisitt sier at de gjør unntak fra forpliktelser som følger av de multilaterale konvensjonene. Jeg kommer tilbake til forholdet mellom de multilaterale og bilaterale avtalene under redegjørelsen for de enkelte regelsettene.

18 «International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation» og «Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den russiske føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet»

18.1 Innledning

International convention on oil pollution preparedness, response and co-operation (heretter den internasjonale konvensjonen/konvensjonen) er en IMO konvensjon fra 1990, (i kraft fra 1995). Konvensjonen ble signert av det tidligere Sovjetunionen, men ikke ratifisert. Ratifikasjonsdokumentene er imidlertid under forberedelse, og Russland har akseptert forpliktelsene under konvensjonen.¹ For den videre fremstillingen anser jeg Russland som medlem av konvensjonen, selv om dette foreløpig ikke er helt presist. Norge har ratifisert konvensjonen.

I konvensjonens art. 10 oppfordres konvensjonspartene til å inngå bilaterale eller regionale avtaler for å styrke beredskapen og responsen ved tilfeller av oljeforurensning. I henhold til dette undertegnet Norge og Russland «Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den russiske føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet», (heretter overenskomsten/ avtalen) i 1994. Til utfylling av overenskomsten har partene utarbeidet «Felles Beredskapsplan for Bekjempelse av Oljeforurensning i Barentshavet, heretter kalt «planen».

18.2 Hovedtrekk i «International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation»

Konvensjonen art. 1 nr. 1 pålegger statene å iverksette alle formålstjenlige tiltak i henhold til forholdsreglene i konvensjonen for effektivt å kunne aksjonere ved tilfeller av oljesøl. Videre pålegges statene i henhold til art. 3 nr. 1 å sørge for at alle skip som fører dennes flagg, alle operatører av offshore-enheter under partens jurisdiksjon, samt alle som utfører oppdrag i forbindelse med havner og oljehåndteringsinnretninger, har utferdiget en plan for å bekjempe tilfeller av akutt oljeforurensning.² I tillegg til disse aktører er andre opplistede

¹ Semanov, Dr. G.N (2005) "Russian legislation and oil spill response" s. 4.

² Regler om dette har vi blant annet i skipssikkerhetsloven § 34 og petroleumsløven § 9-2.

aktører som gjennom sitt yrke kan få informasjon om oljeutslipp, i henhold til art. 4 (1) pålagt å varsle dersom de selv er ansvarlig for et oljeutslipp eller observerer et utslipp.³ Ved forurensning som stammer fra eller observeres av et skip, skal skipsføreren varsle til nærmeste kyststat, mens ved forurensning fra installasjoner skal den ansvarlige for offshore enheten⁴ varsle til den kyststat som har jurisdiksjon over installasjonen. Konvensjonen begrenser ikke varslingsplikten til å gjelde bare overfor andre konvensjonsparter. Plikten til å varsle gjelder overfor alle stater.

I henhold til art. 5 (1) c) skal en part som har fått informasjon om forurensning varsle alle stater som kan bli berørt av forurensningen. Varslingsplikten er ikke begrenset til stater som er medlem av konvensjonen.

En viktig bestemmelse finner vi i konvensjonens art. 7 (1). Denne slår fast:

«Parties agree that, subject to their capabilities and the availability of relevant resources, they will co-operate and provide advisory services, technical support and equipment for the purpose of responding to an oil pollution incident, when the severity of such incident so justifies, upon the request of any party affected or likely to be affected...»

Bestemmelsen slår fast at partene forplikter seg til å assistere hverandre for å bekjempe akutte tilfeller av oljeforurensning. Det kan stilles spørsmål ved om dette er en egentlig plikt. For det første er plikten til å assistere avhengig av at situasjonens alvor tilsier at man skal assistere. Konvensjonen angir ikke hvem av partene som avgjør hvorvidt situasjonen er så alvorlig at assistanse er nødvendig, og det er vanskelig å finne holdepunkter i konvensjonen for hvem av partene som skal avgjøre dette. For det andre er plikten for den annen part til å assistere «subject to their capabilities and the availability of relevant resources». Selv om konvensjonen ikke sier noe om dette, må det være slik at vurderingen må foretas av den part som anmodes om å assistere. Det er bare denne som har oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelige. Dette innebærer at plikten til å assistere uthules betraktelig. Man må imidlertid legge til grunn at konvensjonspartene som utgangspunkt ønsker å yte beredskap i den grad de har ressurser til dette. Det følger videre av (1), med en henvisning til konvensjonens vedlegg, at den part som bidrar med assistanse etter forespørsel, har rett til å få dennes utgiftene dekket av den part som anmoder om assistanse. Dette gjelder dersom partene ikke er enige om en annen kostnadsfordeling.

Statene skal videre sørge for å gjennomføre rettslige og administrative tiltak for å sikre at personell og andre ressurser som benyttes i en oljevernaksjon kan flytte seg effektivt til, fra og gjennom statenes territorium, jfr. art. 7 (3). Konvensjonen pålegger ikke partene en plikt til å sørge for tilgang for disse formål, men oppfordrer til det. Bestemmelsen har likhetstrekk til SAR-konvensjonen art. 3.1.2.⁵

³ Se blant annet forurensningsloven § 39, skipssikkerhetsloven § 34, samt tilhørende varslingsforskrifter

⁴ Typisk operatøren

⁵ Se kapittel 21.4

18.3 «Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den russiske føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet»

18.3.1 Overenskomstens virkeområde

Den overnevnte avtalen er utarbeidet i henhold til den multilaterale konvensjonens art. 10 som slår fast at statene skal bestrebe seg på å opprette bilateralt eller regionalt samarbeid for oljevernberedskap. Avtalen ble utferdiget 28. april 1994.

Artikkel I angir avtalens anvendelsesområde:

«Partene vil bistå hverandre med å bekjempe tilfeller av oljeforurensning som kan påvirke Partenes ansvarsområder, uavhengig av hvor slik forurensning måtte finne sted...»

Art. II definerer en parts ansvarsområde som «de områder i Barentshavet som er vedkommende Parts indre farvann eller territorialfarvann, og de havområder utenfor territorialfarvannet hvor denne Parten utøver suverene rettigheter og jurisdiksjon i henhold til folkeretten» Med henvisningen til havområdene utenfor territorialfarvannet menes den eksklusive økonomiske sone.

Avtalen gjelder assistanse både ved forurensning som berører eller truer med å berøre begge parters ansvarsområde, og for forurensning som direkte bare påvirker den ene parts ansvarsområde dersom oljeforurensningen «er av et slikt omfang at det berettiger en anmodning om den annen Parts assistanse.» Det er uten betydning hvorvidt forurensningen inntreffer innenfor eller utenfor partenes ansvarsområde, jfr. art. VIII.⁶ Det avgjørende er hvor denne forurensningen får betydning.

18.3.2 Innhold

Artikkel 1 presenterer partenes forpliktelser i henhold til avtalen:

«Partene vil bistå hverandre med å bekjempe tilfeller av oljeforurensning som kan påvirke Partenes ansvarsområder, uavhengig av hvor slik forurensning måtte finne sted. Slik bistand skal ytes i overensstemmelse med vilkårene i denne Overenskomst. For å få dette i stand, skal Partenes kompetente myndigheter utarbeide en Felles Beredskapsplan for Bekjempelse av Oljeforurensning i Barentshavet, heretter kalt Planen, og denne skal tre i kraft etter skriftlig avtale mellom dem.»

Bestemmelsen legger ikke begrensninger på samarbeidsplikten, men henvisningen om at bistand skal ytes i overensstemmelse med vilkårene i overenskomsten innebærer at plikten er langt fra absolutt. Ett av disse vilkår følger av art. VIII. Bestemmelsen gjenspeiler den multilaterale avtalens artikkel 7, og slår fast at «plikten» til å yte bistand beror på at hendelsens omfang er så alvorlig at den berettiger en anmodning om assistanse. Heller ikke

⁶ Se også planens pkt. 2.6

den bilaterale avtalen sier hvem av partene som skal avgjøre hvorvidt hendelsens omfang er betydelig nok til å berette en forespørsel om assistanse. Videre følger det av art. X og XI at et eventuelt ressursbidrag skal skje i den utstrekning den anmodede part avgjør at denne har tilstrekkelige ressurser. Det er også opp til parten å selv avgjøre hvorvidt det er nødvendig å opprettholde den eventuelle assistanse. Alle disse forbehold, eller vilkår som de refereres til i art. I, bidrar til en betraktelig reduksjon av bistandsplikten.

Endelig følger det av art. IX:

«Den felles respons som Planen forutsetter kan bare gjennomføres når Partenes kompetente myndigheter er enige om det. Partenes kompetente myndigheter avgjør hvilke tiltak som er påkrevd i hvert tilfelle av oljeforurensning.»

Bestemmelsen gjør det klart at partene ikke er forpliktet til å handle ved en forurensningssituasjon. Dette gjelder selv om det er helt på det rene at forurensingen er så alvorlig at den berettiger en forespørsel om assistanse, og selv om det er på det rene at den anmodede part har tilstrekkelige ressurser å sette inn. Da den felles respons er avhengig av enighet, en enighet man kan komme til uavhengig av om det foreligger en avtale, er avtalen uten betydning for forpliktelsen til å yte assistanse. Fra en juridisk synsvinkel er dette en riktig slutning. Man kan også spørre hvorvidt art. IX utgjør en begrensning i det som følger av den multilaterale traktaten. Denne har ikke en tilsvarende bestemmelse. Man kan likevel hevde at art. IX gir uttrykk for at partene etter den bilaterale avtalen ønsker å gjøre det uttrykkelig klart at de ikke anser seg bundet til å utføre noe, selv om forurensningen er svært alvorlig og man har ressurser til å bidra. Dette er noe uvanlig, når formålet med å utarbeide bilaterale avtaler ofte er at man vil vise at det foreligger en samarbeidsvilje hos partene som går lengre enn det som følger av en multilateral konvensjon. Dette kan man vanskelig si at man har oppnådd her. Denne modifikasjon får ikke praktiske konsekvenser siden både den multilaterale og den bilaterale avtalen likevel ikke er rettslig forpliktende.

Varslingsplikten etter den bilaterale avtalen er den samme som etter den multilaterale traktaten art. 5, slik at bestemmelsen ikke innebærer ytterligere plikter. Den bilaterale avtalen forplikter ikke partene å pålegge skip og andre enheter under partenes kontroll en varslingsplikt, men avtalens art. III forutsetter at det skal utvikles nasjonale systemer som tillater oppdagelse og hurtig varsling av oljeforurensning, eller overhengende fare for slik forurensning. Varslingsplikten for skip og lignende følger av den multilaterale konvensjonen, slik at partene likevel er bundet av disse reglene i kraft av sin tilslutning til denne. Hva angår varsling bidrar ikke den bilaterale avtalen til ytterligere forpliktelser eller presisering av varslingsplikten.

Med mindre annet er bestemt, skal den anmodende part dekke de utgifter den assisterende parts pådrar seg ved å stille sine ressurser til disposisjon, jfr. art. XIV. Den assisterende part bestemmer satser og valuta for disposisjonen.

18.3.3 Joint Norwegian – Russian Contingency Plan for the Combatment of Oil Pollution in the Barents Sea

I henhold til overenskomsten art. I har partene utarbeidet en felles beredskapsplan. Planen angir nærmere hvordan den felles beredskap skal organiseres, både når det gjelder planlegging i forkant av eventuelle ulykker, og respons ved en inntrådt ulykke. Planen fastlegger blant annet varslingskjeden ved en ulykke for å sikre at de relevante myndigheter får informasjon så raskt som mulig. I vedleggene finner man oppdatert kontaktinformasjon inkl. navn, e-post og telefonnummer på den myndighet man skal varsle til. Videre angir planen hvordan den felles operasjon skal ledes, for eksempel hvilke parter som er ansvarlig for de ulike tiltak.

I henhold til planen arrangerer partene jevnlig felles oljevernøvelser, både praktiske og teoretiske («paper exercises»). Disse er angitt i Appendix 7 «exercises», hvorav øvelsene er listet opp under «The exercises conducted under the agreement.» Det er her det norsk-russiske samarbeidet har hatt sin største betydning. Det er blitt avholdt øvelser enten årlig eller annen hvert år, samtidig som det jevnlig avholdes møter. Norske myndigheter har vist seg å være pådriveren for samarbeidet i henhold til avtalen, og den part som legger flest ressurser inn i oljevernberedskapen. De ansvarlige myndigheter i Russland har begrensede ressurser som skal stekke over svært store områder.⁷

18.3.4 Den bilaterale avtalens betydning ved siden av den multilaterale konvensjonen

Den bilaterale avtalen kan vanskelig sies å ha selvstendig juridisk betydning. Den pålegger ikke partene ytterligere forpliktelser enn det som følger av den multilaterale konvensjonen. Det at partene har valgt å inngå en bilateral avtale kan umiddelbart ses på som et uttrykk for god vilje hos partene til å samarbeide nærmere. Dersom ser nærmere på den bilaterale avtalen ser man imidlertid at denne presiserer, i større grad enn den multilaterale traktaten, at det kreves enighet fra hver av partene før man kan iverksette en felles operasjon, og at partene ellers ikke er forpliktet til å bidra. På denne måten kan man si at vilkårene for «plikten» til å bistå representerer et skritt tilbake fra den multilaterale traktaten.

Selv om avtalen ikke har rettslig betydning, kan man ikke slutte fra dette at avtalen ikke har noen betydning for oljevern samarbeidet. Selv om vilkårene for assistanse er utformet slik at det ikke hviler særlige forpliktelser på partene, bidrar den felles planen til at partene sannsynligvis vil strekke seg lengre for å yte assistanse enn dersom den multilaterale avtalen var det eneste regelverket som forelå. I motsatt fall er disse investeringene forgjeves. Gjennom øvelser og etablering av planleggingsgrupper, samt klargjøring av kommandokjedene, øker dessuten sannsynlighetene for at aksjonen blir vellykket. Ved vurdering av avtalen må man heller ikke glemme at begge parter som regel vil se seg tjent

⁷ «Oil transport from the Russian part of the Barents Region- Status per January 2009» s. 80

med å handle ved et tilfelle av en oljesølsulykke. Det er dette felles behov som har motivert partene til å utarbeide dette regelverket.

Det er derfor ikke usannsynlig at man kan påregne ressurser fra Russland ved større oljesøl i Barentshavet, men dette grunner seg ikke på juridiske forpliktelser, men på et godt planlagt samarbeid.

18.4 Oppsummering og vurdering; regelverkets betydning sett i forhold til øvrig regelverk på området

Havrettstraktaten art. 199 har også en bestemmelse om samarbeid mellom stater dersom det skulle oppstå et forurensningstilfelle. Denne slår fast:

«In the cases referred to in article 198, States in the area affected, in accordance with their capabilities, and the competent international organizations shall cooperate, to the extent possible, in eliminating the effects of pollution and preventing or minimizing the damage. To this end, States shall jointly develop and promote contingency plans for responding to pollution incidents in the marine environment».

Det følger altså allerede av havrettstraktaten at stater i et forurensningsrammet område skal samarbeide om å begrense effektene av forurensningen. Heller ikke art. 199 gir anvisning på en absolutt plikt til å samarbeide, da innsatsen skal ytes så langt det er mulig for statene, jfr. «in accordance with their capabilities». Videre gjelder art. 199 bare for «States in the area affected». Dette kan indikere at oppfordringen om å samarbeide bare gjelder for de land som er eller kan bli berørt av forurensningen, slik at andre stater ikke har denne oppfordringen om å bistå. Dette avhenger av hvordan man tolker uttrykket «area affected». Dersom man for eksempel sier at Barentshavet er ett område, vil Norge og Russland etter havrettstraktaten ha en oppfordring om å bistå hverandre i en forurensningssituasjon selv om denne forurensningen bare får betydning for den ene parts del av Barentshavet. Det er imidlertid mulig å gi begrepet et snevrere innhold, slik at «area affected» bare er selve det området som er direkte utsatt for forurensningen, for eksempel det området som er dekket av olje. Dersom man legger dette til grunn, går den samarbeidsplikt som havrettstraktaten gir anvisning på, kortere enn den som følger av den bilaterale avtalen og konvensjonen.

Hvorvidt man legger den ene eller den andre tolkning til grunn, er det forsvarlig å anta at både den multilaterale og den bilaterale avtalen om samarbeid har selvstendig betydning ved siden av havrettstraktaten. Havrettstraktatens regel er lite presis og gir få føringer på hvordan samarbeidet skal foregå. Dersom man ikke hadde utarbeidet et ytterligere regelverk, ville det antakeligvis vært vanskelig å gjennomføre det samarbeid som havrettstraktaten gir anvisning på.

19 «Convention on Early Notification of a Nuclear Accident», og «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg.»

19.1 Innledning

Radioaktiv forurensning til sjøs kan knyttes til to ulike forhold. Det første er bruken av atomdrevne skip, både overflateskip og utbåter. Disse skipene er drevet av atomreaktorer i stedet for tradisjonelt drivstoff. En ulykke med disse skipene må regnes som en atomulykke¹, og er i visse henseende underlagt andre regelsett enn det bunkersdrevne skip er.

Da mange stater tidligere anså atomdrevne skip som særlig farlige, forelå det en motvilje mot å tillate disse skipene en rett til uskyldig gjennomfart i territorialfarvannet. Overfor atomdrevne skip var det flere stater, deriblant Spania, som opererte med et unntak for den uskyldige gjennomfart.² I dag er retten til uskyldig gjennomfart for atomdrevne skip kommet til uttrykk i havrettstraktaten art. 23, men disse er forpliktet til å ha bestemte dokumenter om bord, og til å følge særlige sikkerhetsbestemmelser.

Det foregår også transport av radioaktivt materiale med skip, for eksempel avfall fra atomkraftverk. Dersom et skip som frakter radioaktivt materiale kommer ut for en ulykke som resulterer i eller kan resultere i spredning av radioaktivt materiale, er dette å regne som en atomulykke.³

Dersom det inntreffer en ulykke som etter de ovennevnte kriteriene er å betegne som en atomulykke, er det utarbeidet særlige regler om krav til varsling overfor stater som kan bli berørt av en slik ulykke. Dette regelverket er «Convention on Early Notification of a Nuclear Accident» (heretter varslingskonvensjonen/konvensjonen) av 26. september 1986. I tillegg har Norge og Russland utarbeidet særlige regler om varsling mellom disse to landene gjennom «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg» (heretter den bilaterale avtalen/avtalen) av 10. januar 1993. I forbindelse med den bilaterale avtalen er det også utarbeidet en intensjonsprotokoll som skal senke terskelen for varslingsplikten.⁴

¹ Varslingskonvensjonen art. 1 nr. 2 a, samt Norsk-Russisk varslingskonvensjon art. 1 nr. 1

² Churchill (1999) s. 91

³ Varslingskonvensjonen art. 1 nr. 2 d, samt Norsk-Russisk varslingskonvensjon art. 1 nr. 1

⁴ Norge og Russland har samarbeidet om atomsikkerhet gjennom 15 år. Per 15. januar 2009 har Norge bevilget i overkant av 1,4 milliarder kroner til atomsikkerhetssamarbeid i Russland. For mer

19.2 Radioaktivitet og skipstrafikk utenfor kysten av Norge⁵

19.2.1 Transport av radioaktivt materiale

Fra russisk hold er det anført at det verken foregår eller foreligger planer for transport av radioaktivt materiale langs kysten av Norge.⁶ Det skjer imidlertid en begrenset frakt av radioaktivt materiale mellom Europa og Japan. Dersom fremtidige klimaendringer åpner for regulær trafikk gjennom Nordøstpassasjen, kan denne rute bli å foretrække fremfor dagens rute sør om Afrika.⁷ Dette kan føre til en økning i transport av radioaktivt avfall langs kysten utenfor Norge. Transport av radioaktivt avfall er underlagt strenge sikkerhetsregler, og det er derfor liten sannsynlighet for at det skal inntre en ulykke. Dersom det skjer en ulykke, vil avfallet kunne havne på havbunnen, men etter all sannsynlighet fortsatt i sine beholdere.⁸ Faren for eventuell forurensning av sjøen anses derfor som liten.

19.2.2 Atombrevne fartøy

Fartøy i norske farvann hvor fremdriftsmaskineriet er basert på en atomreaktor, er i det alt vesentlige militære.⁹ Den største trusselen for radioaktiv forurensning i våre farvann knytter seg til operasjoner med atombrevne undervannsbåter. Man vet ikke hvor mange atombrevne undervannsbåter som befinner seg i norske farvann, men det er rimelig å anta at det befinner seg enkelte fartøy her til enhver tid.¹⁰ I tillegg til militære skip har Russland 7 atombrevne isbrytere som opererer i arktiske strøk pr. 2008.¹¹ Disse har base ved Atomflot i Murmansk. De opererer i liten grad utenfor kysten av Norge, men de er innom Barentshavet under og på vei til oppdrag.

Trusselbildet knyttet til reaktordrevne skip er først og fremst knyttet til reaktorhavari med medfølgende nedsmelting og store utslipp. Sannsynligheten for at dette skjer er liten. Utilsiktede utslipp er imidlertid mer sannsynlig, men dette representerer nødvendigvis ikke stor radioaktiv forurensning. Man har også opplevd havari med reaktordrevne undervannsbåter, for eksempel havariet med «Komsomolets» sørvest for Bjørnøya. Her greide mannskapet å stenge ned atomreaktoren, og det er ikke registrert større økninger av

informasjon om dette samarbeidet, se «Regjeringens handlingsplan for atomvirksomhet og miljø i nordområdene. Rapport 2006-2008»

⁵ Fremstillingen er i stor grad basert på Kystverkets ”Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet – statusbeskrivelse av skipstrafikk”.

⁶ ”Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet – Statusbeskrivelse av skipstrafikk” s. 27

⁷ Passasjen er bare seilbar om sommeren, da den er dekket av is store deler av vinteren. Som følge av global oppvarming kan man oppleve at passasjen blir seilbar store deler av året.

⁸ ”Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet – Statusbeskrivelse av skipstrafikk” s. 28

⁹ ”Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet - Statusbeskrivelse av skipstrafikk” s. 28

¹⁰ Disse er først og fremst amerikanske, britiske og russiske.

¹¹ ”Oil transport from the Russian part of the Barents Region” s. 31

radioaktivitetsnivået. I tillegg til de overnevnte scenarioene foreligger det også en risiko for kollisjoner som involverer en eller flere reaktordrevne fartøy. Dette skjedde blant annet vinteren 1993 i Barentshavet mellom en amerikansk og en russisk undervannsbåt, uten at hendelsen førte til forurensning. Det skjedde også en kollisjon mellom en fransk og en britisk ubåt natt til 4. februar 2009, men heller ikke denne kollisjonen førte til radioaktivt utslipp.

Vi ser at det er lav risiko forbundet med skip som drives av atomreaktorer. Selv om statistikken hittil har vært god, er det slik at en ulykke kan ha svært alvorlige konsekvenser. Dette forsvarer at man legger stor vekt på skadebegrensende tiltak.

19.3 «Convention on Early Notification of a Nuclear Accident».

«Convention on Early Notification of a Nuclear Accident» (heretter varslingskonvensjonen), ble vedtatt i Wien, Østerrike 26. september 1986. Den trådte i kraft 27. september 1986, fra det tidspunktet også i Norge. I Russland trådte den i kraft 24. januar 1987. Konvensjonen er utarbeidet av «International Atomic Energy Agency», (Heretter IAEA), som er et spesialorgan for OECD. Initiativet til konvensjonen ble tatt etter Chernobyl ulykken, som fikk omfattende grenseoverskridende konsekvenser.¹² Ulykken avdekket et behov hos de stater som kunne bli rammet ved en slik ulykke om å bli varslet på et så tidlig tidspunkt som mulig, for dermed å raskt kunne sette i gang skadebegrensende tiltak. Selv om konvensjonen ble utarbeidet på bakgrunn av en ulykke på land, har man innsett at de samme trusler kan gjøre seg gjeldende på sjøen.

Varslingskonvensjonen art. 1 slår fast:

1. This Convention shall apply in the event of any accident involving facilities or activities of a State Party or of persons or legal entities under its jurisdiction or control, referred to in paragraph 2 below, from which a release of radioactive material occurs or is likely to occur and which has resulted or may result in an international transboundary release that could be of radiological safety significance for another state».
2. The facilities and activities referred to in paragraph 1 are the following:
 - a. any nuclear reactor wherever located;
 - ...
 - d. the transport and storage of nuclear fuels or radioactive wastes;
 - ...

Dette dekker begge de forhold som er beskrevet ovenfor.

Konvensjonen slår fast at statens varslingsplikt gjelder for handlinger begått av staten selv, og av handlinger begått av faktiske eller juridiske personer underlagt statens jurisdiksjon eller kontroll. En stats jurisdiksjon må tolkes som å omfatte alle skip som

¹² <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cenna.html> [sitert 29. mai 2009]

seiler under dennes flagg, for vår sammenheng alle skip som er registrert i Norsk(e) eller Russisk skipsregister.

Konvensjonen har ingen begrensning av dens geografiske virkeområde. Den gjelder uavhengig av om skipet befinner seg for eksempel i territorialfarvannet eller på det åpne hav. Konvensjonens brede virkeområde kan begrunnes med at radioaktivt materiale lett kan spre seg over store geografiske avstander, for dermed å falle ned som radioaktivt nedfall langt bortenfor ulykkesstedet, eventuelt at det sprer seg gjennom vannet. En stat kan ha behov for å bli varslet om en slik ulykke for raskt å kunne iverksette skadebegrensende tiltak som for eksempel å varsle skip eller installasjoner slik at disse evt. kan forflyttes eller evakueres, samt innføre restriksjoner på fisket i det berørte området.

I henhold til art. 1 nr.1 er varslingsplikten ikke avhengig av at det har skjedd et utslipp av radioaktivt materiale, men det kreves at det er sannsynlig at et slikt utslipp vil inntre, («likely to occur»). Det må imidlertid ha skjedd en ulykke. Det blir her sentralt å avgjøre hvor stor sannsynlighet som kreves før varslingsplikten inntre. Der hvor skipet er utsatt for en alvorlig ulykke kan man nok ofte si at sannsynligheten er stor for at det kan skje et utslipp, men dette kommer an på hvilke skader skipet har pådratt seg. Da en varslingsplikt ikke representerer en stor byrde for flaggstaten, bør det ikke kreves for stor sannsynlighet for utslipp må være før varslingsplikten inntre. En beslektet problemstilling er hvorvidt varslingsplikten kan oppstå før skipet er pådratt skader. Dersom skipet har mistet sitt radar- og kommunikasjonssystem under slike vær- eller lysforhold at det ikke er mulig å oppdage skjær eller andre skip, er det klart at skipet kan være i stor fare. Dette gjelder særlig dersom skipet er i farvann hvor det er mye skjær eller trafikk. Hvorvidt varslingsplikten utløses av en slik faresituasjon er avhengig av hva man legger i uttrykket ”ulykke”. Siden det her er snakk om ulykker i forbindelse med skipsfart, står man overfor en sjøulykke. Konvensjonen selv gir ingen anvisning på hvordan uttrykket skal forstås. Man må da se hen til hvorvidt man kan spore et alminnelig innhold i begrepet «sjøulykke». I inngrepskonvensjonen er «sjøulykke» («maritime casualty») definert som også å omfatte «... other incident of navigation ...resulting in material damage or imminent threat of material damage to ship or cargo». Hva gjelder begrepet «sjøulykke» ser vi at en faresituasjon kan likestilles med en inntrådt ulykke.. Det følger også av sjøloven § 472 (2) annet punktum at «Som sjøulykke regnes også hendelse som inntreffer i forbindelse med driften av et skip som har medført en umiddelbar fare for skader som nevnt i første punktum eller for sjøsikkerheten ellers». Selv om det er vanskelig å gi et klart svar på hva som ligger i begrepet ”ulykke” i henhold til varslingskonvensjonen, taler det øvrige regelverks tolkning av begrepet for at det også omfatter situasjoner hvor skipet ennå ikke har fått alvorlige skader, men hvor det er sannsynlig at slike skader kan inntre. Selv om man ikke uten videre kan legge inngrepskonvensjonen og sjølovens tolkning av

begrepet «sjøulykke» til grunn, er disse definisjonene et moment på at også etter varslingskonvensjonen kan varslingsplikten inntre før skipet er pådratt fysiske skader

Det er videre et krav om at utslippet er eller kan bli grenseoverskridende. Det blir da nødvendig å klargjøre hva som ligger i begrepet «grenseoverskridende». For landområder er det greit, da det avgjørende er hvorvidt utslippet vil krysse riksgrensen. Det kan være vanskeligere å trekke grensene til havs. Det må anses som sikkert at et utslipp som krysser grensen inn til statens territorialfarvann defineres som grenseoverskridende. Spørsmålet er hvorvidt man kan trekke begrepet så langt at det også gjelde der hvor utslippet kommer inn i en partens økonomiske sone. Kyststaten kan ha et klart behov for å bli underrettet om ulykker som får betydning utenfor sjøterritoriet. Dersom det er områder i den økonomiske sone som rammes av slik forurensning, kan det være nødvendig å varsle de skip som befinner seg her. Det samme gjelder for arbeidere i petroleumsvirksomheten. Videre kan det være behov for å innføre umiddelbare restriksjoner på fisket i de områder som er rammet. Vi ser dermed at statens interesser utenfor sjøterritoriet er betydelige, og at de derfor har behov for varsel dersom det skjer noe her. Også avgrensningen av en stats økonomiske sone er (som hovedregel) trukket ved en formell grense, og det er derfor ikke i strid med ordlyden å definere forurensning som får betydning i den økonomiske sone som ”grenseoverskridende”. Ordlyden gir imidlertid ikke støtte til å strekke varslingsplikten til også å gjelde for det åpne hav.

Det siste vilkåret for varslingsplikten er at det grenseoverskridende utslippet skal ha «radiological safety significance» («betydning fra et strålevernssynspunkt/strålingskonsekvenser») for den annen stat. Kravet om at ulykken må ha betydning fra et strålevernssynspunkt må antakeligvis forstås som et krav til utslippets omfang og alvorlighet for øvrig (om det inntreer over fjell, befolkede områder, rike naturområder osv.). Ikke et hvert utslipp trenger å ha betydning fra et strålevernssynspunkt.

Art. 3 slår fast at statene kan («may») varsle også i andre tilfeller enn de som går inn under art. 2. Denne muligheten foreligger selvsagt uten at den er presisert i en konvensjon, og fra et rettslig synspunkt er bestemmelsen således overflødig.

Videre har konvensjonen bestemmelser om hvilke opplysninger statene er forpliktet til å gi, samt andre forhold om hvordan varslingen skal gjennomføres. Avtalen har regler om tvisteløsning, men ikke om virkningene av brudd på konvensjonen. Konvensjonen gjør ikke unntak for varsling av ulykker med militære skip eller andre skip i ikke-kommersielt øyemed. Dette er svært positivt da store deler av trusselbildet består av ulykker med militære atomubåter.

19.4 «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg»

19.4.1 Innhold

Varslingskonvensjonens art. 9 oppfordrer konvensjonspartene å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler for å videreutvikle samarbeidet og for å verne sine felles interesser. Dette er gjort gjennom «Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg» av 10. januar 1988. Til utfylling av denne ble det 21. oktober 2003 utarbeidet en intensjonsprotokoll om praktisk implementering av retningslinjer for varsling og informasjonsutveksling. Avtalen er en alminnelig folkerettslig bindende avtale, i motsetning til soft-law. Dette følger både av at dokumentet har fått tittelen «avtale», samt at det gir anvisning på absolutte plikter, jfr. «skal» varsle osv. Videre gir art. X anvisning på at tvister som måtte oppstå i forbindelse med tolkningen og anvendelsen av avtalen skal bilegges gjennom forhandlinger mellom avtalepartene. Tvisteløsningsmekanismer er ikke vanlig ved soft-law avtaler.

I følge Avtalens art. 1, gjelder den de anlegg og virksomheter som nevnt i IAEA-konvensjonens artikler I og III, samt de tilfeller som er nevnt i avtalens artikkel IV. Både atomdrevne skip og skip som transporterer radioaktivt materiale er dermed omfattet.

Vilkårene for varslingsplikt er også veldig like i de to avtalene. Varslingsplikten etter den bilaterale avtalen følger art. II:

I tilfelle det på en av Avtalepartenes territorium i forbindelse med atomanlegg eller virksomhet som er nevnt i IAEA-konvensjonens artikkel I inntreffer en hvilken som helst ulykke, som leder til eller kan lede til at utslipp av radioaktive stoffer, som kan ha betydning for den annen Avtalepart fra et strålevernssynspunkt, spres til den annen Avtaleparts territorium, skal den førstnevnte Avtalepart straks og direkte varsle den annen Avtalepart om detet, og uten opphold overlate til denne all foreliggende informasjon, i samsvar med IAEA-konvensjonens artikkel V.

Selv om vilkårene i den multilaterale og den bilaterale avtalen har klare likhetstrekk, har den bilaterale avtalen et annet geografisk virkeområde enn det varslingskonvensjonen har. Etter den bilaterale avtalen utløses varslingsplikten ved en ulykke som inntreffer på en av avtalenes «territorium», og det er krav om at den spres til den annen avtaleparts «territorium». Territorium omfatter landterritoriet og sjøterritoriet, men ikke områder utenfor dette. Dette innebærer at den bilaterale avtalen har et betydelig snevrere anvendelsesområde enn varslingskonvensjonen. I henhold til varslingskonvensjonen har partene varslingsplikt ved alle ulykker som involverer subjekter under dennes jurisdiksjon, uten at det er krav om at ulykken skjer i en parts territorium. Art. III, som pålegger statene å varsle om andre tilfeller atomulykker enn de som er nevnt i art. II, bidrar heller ikke til å utvide anvendelsesområdet, da varslingsplikten etter denne bestemmelser gjelder for

konvensjonsparter «på hvis territorium ulykken har skjedd». I henhold til den bilaterale avtalen har partene ikke plikt til å varsle om ulykker som inntreffer utenfor disses sjøterritorium, eller for ulykker som inntreffer i disses sjøterritorium dersom ulykken ikke får betydning for den annen parts land- eller sjøterritorium. Den bilaterale avtalen oppstiller riktignok ikke et krav om at den som er involvert i ulykken må være underlagt partenes jurisdiksjon eller kontroll. Partene har derfor varslingsplikt ved enhver atomulykke som inntreffer på disses territorium, uavhengig av nasjonalitet på skipene. Man kan spørre hvorfor den bilaterale avtalens virkeområde er begrenset i forhold til varslingskonvensjonen. Formålet med å inngå bilaterale avtaler er gjerne at man ønsker å utvide samarbeidet mellom landene. Da den bilaterale avtalen har et vesentlig snevrere anvendelsesområde enn varslingskonvensjonen, kan man vanskelig si at dette er tilfellet her. Det kan ha vært en bevisst handling fra partenes å begrense konvensjonens virkeområde. Det er kanskje mer sannsynlig at partene ikke hadde atomskip eller sjøtransport av atomanfall i tankene da de utformet den bilaterale avtalen. Likevel er avtalens ordlyd så klar at man vanskelig kan bortfortolke denne klare begrensningen.

Det neste spørsmål blir hvorvidt varslingsplikten etter den bilaterale avtalen må suppleres med varslingsplikten etter varslingskonvensjonen, eller hvorvidt forholdet mellom partene utelukkende reguleres av den bilaterale avtalen. Som nevnt under kapittel 17.3, følger det av wienkonvensjonen art. 41 at to eller flere parter kan avtale at forpliktelser som partene har pådratt seg gjennom konvensjoner, ikke skal gjelde fullt ut mellom disse. I dette tilfellet kan man spørre hvorvidt partene har valgt at forpliktelsene i varslingskonvensjonen skal erstattes av det som følger av den bilaterale avtalen dem imellom. Heller ikke i dette tilfellet foreligger det overbevisende momenter som taler for at partene har ment å innskrenke varslingskonvensjonens virkeområde seg imellom. Dersom dette var tilfellet, er det naturlig at dette hadde kommet klarere til uttrykk i avtalen, i stedet til at man måtte finlese seg til det ved å sammenholde avtalen med varslingskonvensjonen. En modifikasjon av innholdet er dessuten i strid med det som har fremstått som partenes intensjoner ved å inngå avtalen, nemlig å styrke samarbeidet mellom partene. Det er derfor mest nærliggende å tolke den bilaterale avtalen slik at den supplerer varslingskonvensjonen i stedet for å erstatte den.

19.4.2 Den bilaterale avtalens betydning ved siden av den multilaterale konvensjonen

Dersom man ser bort fra anvendelsesområdet, er vilkårene for varslingsplikten i den bilaterale avtalen i all hovedsak sammenfallende med vilkårene i varslingskonvensjonen. Til utfylling av den bilaterale avtalen inngikk partene 21. oktober 2003 en intensjonsprotokoll. Intensjonsprotokollen gir anvisning ulike tiltak, som for eksempel at partene skal utvikle en felles forståelse i hva som ligger i begrepet «transnational

emergency» («grenseoverskridende nødssituasjon»). Videre skal partene utarbeide rutiner for kommunikasjonsøvelser og trening, og det skal utarbeides mekanismer for informasjonsutveksling m.m. I forbindelse med implementeringen av den bilaterale avtalen gjennomførte Statens strålevern, i løpet av 2006-2008, besøk hos Rosatoms krisesenter i St. Petersburg og krisesenteret hos guvernøren i Murmansk. Statens stråleven har dessuten deltatt på beredskapsøvelser blant annet ved Leningrad kjernekraftverk og ved skipsverftet Zvjozdotsjka i Severodvinsk.¹³ Dette samarbeidet skal føre til at terskelen for varsling av atom- og strålingsulykker senkes.¹⁴ Protokollen endrer imidlertid ikke vilkårene for varslingsplikten. Den bilaterale avtalen som sådan har nok ikke betydning for partenes gjennomføring av varslingsplikten, men intensjonsprotokollen som er utarbeidet i henhold til denne, har nok større praktisk betydning.

19.5 Betydningen av konvensjonens varslingsregler sett i forhold til øvrig regelverk på området

Utenlandske skip som oppholder seg i norsk territorialfarvann er forpliktet til å følge varslingsreglene i Forurensningsloven og Skipssikkerhetsloven med tilhørende forskrifter. Dette regelverket må komme til anvendelse også på den form for forurensning som en atomulykke kan medføre. For utenlandske skip i norsk territorialfarvann foreligger det dermed allerede en varslingsplikt som ikke påvirkes av varslingskonvensjonen eller den bilaterale avtalen. Varslingskonvensjonen pålegger imidlertid statene en varslingsplikt uavhengig av om situasjonen er oppstått i eller utenfor territorialfarvannet, så lenge de øvrige vilkår er oppfylte. Den samme forpliktelsen kan utledes av havrettstraktaten. Havrettstraktaten art. 198 lyder;

When a State becomes aware of cases in which the marine environment is in imminent danger of being damaged or has been damaged by pollution, it shall immediately notify other States it deems likely to be affected by such damage, as well as the competent international organizations.

Siden heller ikke havrettstraktaten art. 198 oppstiller geografiske begrensninger i varslingsplikten, overlapper denne varslingsplikten i stor grad varslingsplikten etter varslingskonvensjonen. I tillegg har også MARPOL art. 8 med tilhørende protokoll 1, «provisions concerning reports on incidents involving harmful substances» regler som pålegger konvensjonsparter som er informert om en ulykke å videreformidle denne informasjonen til organisasjonen (IMO) og til andre berørte stater. Radioaktivt materiale må utvilsomt regnes som en «harmful substance». Både Norge og Russland er tilsluttet dette regelverk. Også varslingsplikten utenfor territorialfarvannet følger dermed av andre regelsett. Det er også hevdet at det eksisterer en folkerettslig forpliktelse om å varsle

¹³ «Regjeringens handlingsplan for atomvirksomhet og miljø i nordområdene. Rapport 2006-2008» s. 6

¹⁴ Strålevern Info 2003: 14 s. 1

dersom det inntreer en alvorlig grenseoverskridende fare.¹⁵ Det er imidlertid vanskelig å vurdere hva som ligger i en slik plikt, og når ulykken er så alvorlig at det foreligger en forpliktelse til å varsle. For anlegg på land får likevel varslingskonvensjonen selvstendig betydning.

De overnevnte varslingspliktene er pålagt konvensjonspartene, det vil si statene. For at varslingsplikten skal inntre, er det nødvendig at myndighetene har kunnskap om ulykken. Varslingsreglene forutsetter derfor at det foreligger en varslingsplikt for skip når disse kommer ut for en ulykke eller observerer en ulykke, evt. at man har et overvåkning- eller rapporteringssystem som gjør at myndighetene får kunnskap om ulykken. Disse regler finner vi også i MARPOL art. 8 og den tilhørende protokollen. I henhold til disse regler er skipsføreren pålagt å rapportere ulykker til den relevante myndighet på land.

Vi ser at også uten varslingskonvensjonen eller den bilaterale avtalen påligger det statene å varsle andre berørte stater dersom disse får informasjon om en sjøulykke. Man kan dermed si at varslingskonvensjonen og den bilaterale avtalen ikke medfører en endring av rettstilstanden på dette punkt, og at den verken pålegger statene ytterligere plikter eller gir dem ytterligere rettigheter enn det som følger av det øvrige regelverk som statene er bundet av. Dette må være tilfellet hva angår sjøulykker.

19.6 Oppsummering og vurdering

Selv om varslingsplikten allerede følger av foreliggende regelverk, har det selvsagt fordeler å opprette særskilte reguleringer på dette feltet. For det første blir man bevisstgjort på problemstillingene som bruken av atomskip og transport av radioaktivt avfall representerer. For det andre har regelverket bidratt til at det er utarbeidet relativt klare retningslinjer på hvordan varslingen rent praktisk skal skje, slik at man sikrer at varslingen skjer til de riktige personer og følger de riktige kommandokjedene. Gjennom reguleringen er dessuten regelverket nærmere presisert og utformet.

Når det gjelder betydningen av det bilaterale samarbeidet i forhold til varslingskonvensjonen, utgjør dette for det første en politisk erklæring om at partene er villige til å samarbeide. I tillegg har samarbeidet praktisk betydning som følge av intensjonsprotokollen ved at det avholdes felles øvelser og møter. Den rettslige betydningen av avtalene er imidlertid mindre.

¹⁵ Catheringe Redgwell : «International Environmental Law» publisert i Evans (2006) s. 674

20 Kort om «Memorandum om gjensidig forståelse mellom det Kgl. Norske fiskeri- og kystdepartement og den russiske føderasjons transportministerium om styrking av samarbeidet for å øke sjøsikkerhetsnivået på seilingsrutene i Norskehavet og Barentshavet»

20.1 Hovedpunktene i avtalen

Norge og Russland undertegnet 29. mars 2006 et memorandum om styrking av samarbeidet for å øke sjøsikkerhetsnivået på seilingsrutene i Norskehavet og Barentshavet, (heretter memorandumet). Memorandumet retter seg mot overvåking av skipstrafikken, og er først og fremst et forebyggende tiltak mot sjøulykker. Avtalen er dermed ikke knyttet direkte opp mot utøvelse av beredskap. Likevel er det klart at overvåking av skipstrafikken bidrar til å holde responstiden nede ved ulykker, da en oversikt over trafikken fører til at kyststaten kan få informasjon om en ulykkessituasjon. Dersom man har oversikt over hvilke skip som befinner seg i et område, har man dessuten mulighet til å kalle disse opp og dirigere disse til ulykkesstedet dersom dette fremstår som hensiktsmessig. Da alminnelige skip sjeldent er i stand til å utøve en effektiv beredskap, er nok dette mest praktisk for berging av menneskeliv. Memorandumet er fulgt opp av partene med konkrete planforslag om hvordan overvåkingen skal gjennomføres. Disse er for tekniske til at de vil bli gjennomgått.

Memorandumet går ut på å etablere et felles norsk-russisk integrert informasjonssystem, jfr. punkt 2. Dette er det såkalte «Barents VTMISS»-systemet, jfr. memorandumets pkt. 3. I punkt 3 opplistes videre hovedprinsippene for hvordan dette systemet skal gjennomføres. Partene tar sikte på å modernisere eksisterende og etablere nye skipsfartsledelsessystemer, med det formål å oppnå en større oversikt over skipstrafikken i området. Partene skal utveksle den informasjon de får om skipstrafikken. Informasjonsutvekslingen skal gjelde for området mellom Røst og Murmansk, og omfatter tankskip med farlig eller forurensende last, lasteskip over 5000 bruttotonn og slep av objekter med lengde over 150 meter.¹ Trafikksentralen på norsk side ligger i Vardø mens den russiske trafikksentralen ligger i Murmansk.² Partene tar sikte på at systemet er klart innen 2010.

¹ <http://www.kystverket.no/default.aspx?did=9429894> [Sitert 27.mai 2009]

² Vardø trafikksentral har vært siden 1.1.2007

20.2 Avtalens rettslige betydning

Heller ikke denne overenskomsten er gjenstand for rettslig håndheving, da det er en «soft-law»-avtale. Dette følger både av tittelen «Memorandum om gjensidig forståelse», samt at avtalens punkt 9 som slår fast at «Dette memorandum endrer ikke de eksisterende forpliktelsene mellom Partene og pålegger ikke Partene tilleggsforpliktelser». Tiltakene i memorandumet er dessuten så vagt utformet at det er vanskelig å konstatere brudd på disse. Det overordnede formål med avtalen er å samarbeide om å øke sjøsikkerhetsnivået på en gitt seilingsrute, men det presiseres ikke hvordan dette konkret skal gjennomføres, det angis bare hovedprinsipper, jfr. pkt. 3.

Etter hvert kan det hende at partene gjennomfører betydelige investeringer i samarbeidet og utvikling av systemet. Dersom en av partene ikke holder sin del av avtalen slik at disse investeringene ikke kaster av seg, er det lite den annen part kan gjøre med dette.³ Dette er resultatet av den avtaleform partene har valgt. Avtalen har ingen bestemmelser om varighet eller adgangen til å si opp avtalen, og ved fravær av andre holdepunkter kan nok avtalen sies opp uten at man kan oppstille krav om varsel.

Da begge parter har foretatt betydelige investeringer i forbindelse med samarbeidet, kan man forvente at partene vil tilstrebe at systemet fungerer optimalt.



³ Parten unnlater for eksempel å videregående informasjon om trafikk under dennes ansvarsområde, eller en av partene finner at systemet blir så dyrt at man ikke vil fortsette driften av det.

21 «International Convention on Maritime Search and Rescue», og «Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet»

21.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for redningstjenesten i nordområdene. Temaet ligger noe på siden av den øvrige fremstilling, og omhandles tradisjonelt ikke sammen med fremstillinger om miljøberedskap.

Det er særlig to grunner til at jeg velger å redegjøre for redningstjenesten. For det første ønsker jeg å belyse ansvarsfordelingen mellom de aktører som ofte er involvert dersom det skjer en sjøulykke. Hovedansvaret for miljø og hovedansvaret for menneskeliv ligger ikke hos de samme aktører, og det blir derfor et spørsmål hvordan disse aktører skal samarbeide. Selv om det foreligger klare behov for å iverksette tiltak for å berge miljøet, er det ikke alltid disse tiltak har førsteprioritet. Miljøvernarbeidet bør derfor ses i en større sammenheng.

Videre er samarbeidet mellom Norge og Russland om redningstjenesten et godt eksempel på hvordan partene har funnet en praktisk løsning på uenighetene i gråsonen. Uenigheten ser ikke ut til å gå ut over beredskapen her hva angår berging av nødstedte mennesker.

21.2 SAR-konvensjonen og gjennomføringen av denne i norsk rett

«International Convention on Maritime Search and Rescue», (heretter SAR-konvensjonen) av 1979 er en IMO-konvensjon som pålegger partene å utvikle søk- og redningstjenester innenfor tildelte ansvarsområder. Ved informasjon om at noen befinner seg, eller kan finne seg i en nødssituasjon, er de ansvarlige myndigheter pålagte å umiddelbart iverksette de nødvendige tiltak for å komme disse til unnsetning, jfr. pkt. 2.1.1. Konvensjonen må ses i sammenheng med SOLAS-konvensjonen. Sistnevnte utgjør et omfattende regelverk med sikte på å berge menneskeliv til sjøs, som for eksempel krav om et bestemt antall livbåter om bord på fartøy, krav til radiokommunikasjon, samt krav om at

enhver plikter å gi assistanse til nødstedte mennesker m.m.¹ Jeg går ikke nærmere inn på SOLAS-konvensjonen.

SAR-konvensjonen pålegger konvensjonspartene plikter innenfor angitte områder, men gir dem ingen rettigheter eller jurisdiksjon over disse områder. En konvensjonspart kan således ikke med hjemmel i SAR-konvensjonen kreve å utføre en redningsoperasjon dersom den/de nødstedte motsetter seg dette. En rett til å iverksette en redningsoperasjon må følge av andre regelsett, evt. kunne forsvares ut fra nødrettsbetraktninger.

I Norge er det Rednings- og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet som har det overordnede administrative samordningsansvaret for land-, sjø-, og flyteredningstjenesten. Redningstjenesten er organisert med 2 hovedredningssentraler og 28 lokale redningssentraler (tilsvare antallet politidistrikt, herunder Sysselmannen på Svalbart) samt 16 flyredningssentraler.² Som nevnt ovenfor er det Kystverket, ved Fiskeri- og Kystdepartementet, som har ansvar for tiltak dersom en ulykke til sjøs medfører forurensning eller fare for forurensning. Ved en sjøulykke må det derfor skje en ansvarsfordeling og koordinering mellom arbeidet som skal utføres av henholdsvis Hovedredningssentralen og Kystverket, hvor Hovedredningssentralens arbeid har den høyeste prioritet. Kystverkets aksjon kan ikke vanskeliggjøre redningstjenestens arbeid, og må stå tilbake dersom den kommer i veien for redningsarbeidet. Man kan stille spørsmål ved om en slik ansvarsfordeling er hensiktsmessig. Som regel er det Hovedsentralen som først mottar varsel om en sjøulykke. En organisering med to enheter i stedet for en kan føre til at det tar lengre tid før begge parter blir varslet. Man kan videre risikere koordineringsproblemer. Etter samtale med vakthavende hos Hovedredningssentralen i Bodø, oppfattes denne ansvarsfordelingen som uproblematisk. For det første er det ingen grunn til å anta at beredskapen for å verne miljøet kommer senere i gang enn om også denne hadde ligget hos Hovedredningssentralen. I henhold til disses sjekkliste skal Kystverket varsles omgående ved informasjon om en sjøulykke. For det andre er det klart at Hovedredningssentralen og dennes arbeid er overordnet Kystverket. Eventuelle koordineringsvansker mellom Hovedredningssentralen og Kystverket skal dermed løses av Hovedredningssentralen ut fra hva disse anser som hensiktsmessig. Ansvarsfordelingen har den fordel at Hovedredningssentralen utelukkende kan holde fokus på livredningsarbeidet. Selv om man vet at dette hensyn er det primære, kan handlingsalternativene veies annerledes mot hverandre dersom man også har det miljømessige ansvar. Organiseringen fremstår dermed som forsvarlig.

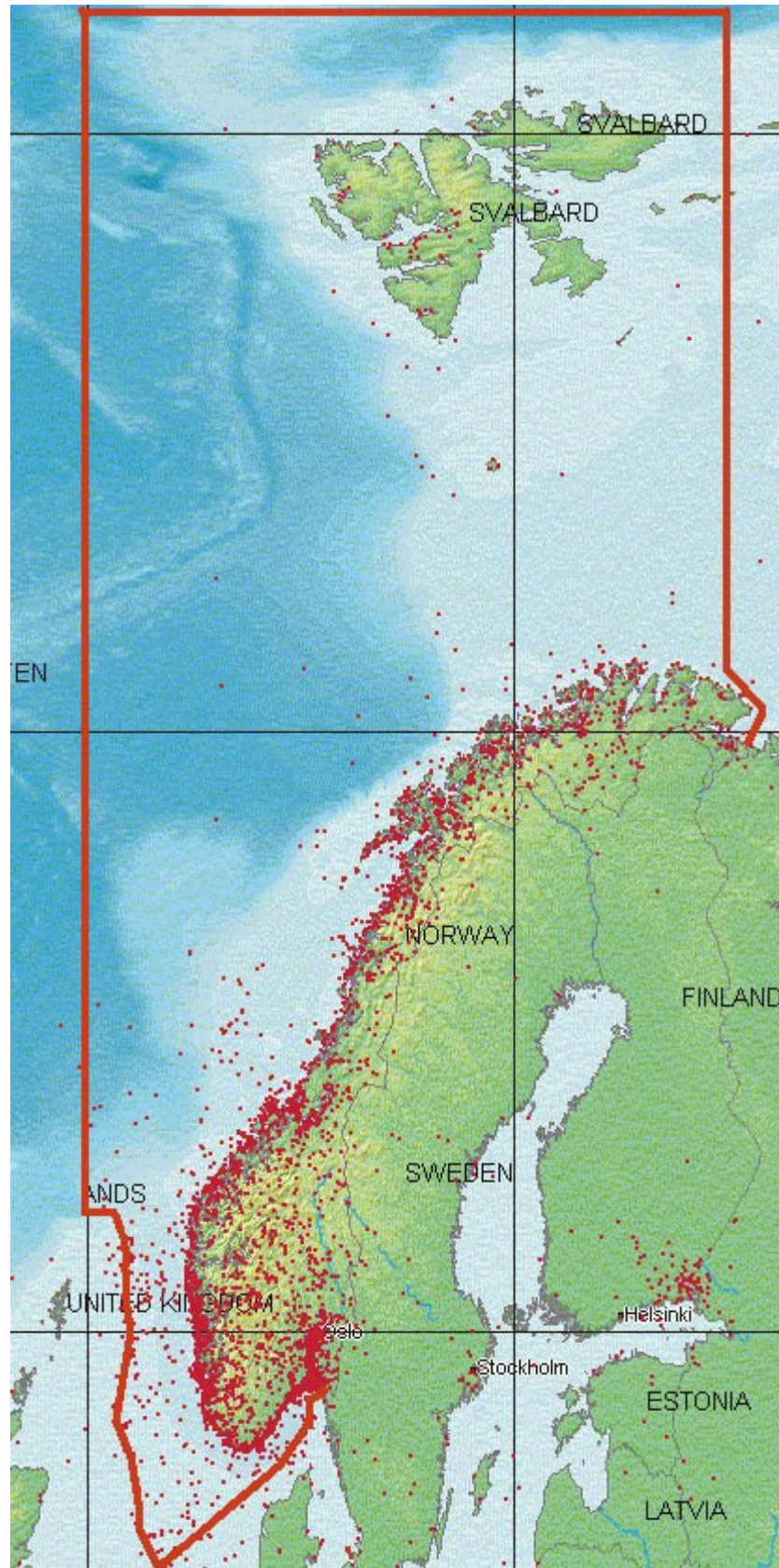
¹ Se sjøloven § 135 (3)

² www.hovedredningssentralen.no - Redningstjenesten – Organisasjon og regelverk [sitert 30. mai 2009]

21.3 Den norske Søk- og redningsregionen

Konvensjonspartenes forpliktelser følger av et vedlegg til selve konvensjonen. Punkt 2.1.3 følgende forutsetter at det opprettes s.k. «search and rescue regions», (heretter SRR). Dette er geografisk avgrensede områder med et senter som organiserer og koordinerer redningsarbeidet innenfor redningsregionen. IMOs sikkerhetskomité delte verdenshavene inn i 13 SAR-regioner, hvorav landene i disse regionene fikk ansvaret for hver sine områder. Norge er i verdenssammenheng å regne som én SRR. Den norske SRR er avgrenset slik at vest-øst akse avgrenses av Greenwich meridianen (nullmeridianen), med en viss tillemping i Nordsjøen på grunn av oljevirkosomheten, til ca 30 grader øst utenfor Varanger. Sør- Nord akse strekker seg fra 57 grader nord i Skagerakk, til 82 grader nord, nord for Svalbard. Den norske SRR strekker seg således lengre ut i havet enn det området som er å regne som vår økonomiske sone, og er for øvrig helt uavhengig av havrettstraktatens inndeling i sjøsoner.

Videre er Norge delt opp i 2 mindre SRR, én region for hver av hovedredningssentralene i Stavanger og Bodø, og videre i 28 lokale redningssentraler underlagt disse.



Figur 21.3.1: Norsk redningstjenestes ansvarsområde, samt registrerte hendelser i 2007.

Kilde: Hovedredningsentralen

21.4 Statenes forpliktelser etter konvensjonen, særlig om kapittel 3; «Co-operation between states»

SAR-konvensjonen pålegger redningsssentralene å ha oversikt over hvilke skip som befinner seg innenfor disses SRR. Kapittel 5 har anbefalinger om hvilke krav man bør stille til partenes rapporteringssystemer, uten at det stilles absolutte krav.³ Formålet med å ha et tilfredsstillende rapporteringssystem er at statene får oppdatert informasjon om bevegelsen av fartøyer. Dette innebærer at man raskere kan avdekke en ulykke dersom skipet ikke har vært i stand til å sende ut nødsignal, samtidig som man kan identifisere hvilke skip som er i nærheten for eventuelt å henvise disse til ulykkesstedet, jfr. pkt. 5.1.3.1 og 5.1.3.2. Når et redningssenter får informasjon om en ulykke, skal dette umiddelbart iverksette de tiltak dette er ansvarlig for, samt videreformidle meldingen til koordinasjonssentret (Hovedredningsssentralen) eller regionscenteret som har ansvaret for det området hvor ulykken er inntrådt, jfr. punkt 4.3.

Konvensjonen stiller ingen krav til hvilke beredskapsressurser konvensjonspartene skal være i besittelse av. Det stilles heller ikke krav om at staten skal ha ressurser som gjør dem i stand til å dekke hele konvensjonspartens SRR. I henhold til konvensjonen kan man derfor belage seg på at mye av redningsarbeidet kan gjennomføres ved at man henviser private skip til ulykkesstedet. At det ikke stilles krav til konvensjonspartenes ressurser, bidrar til at flest mulig stater kan slutte seg til konvensjonen.

Konvensjonens punkt 3.1.2 omhandler konvensjonspartenes adgang til hverandres territorium, både landterritorium og territorialfarvann. Konvensjonspartene er ikke forpliktet til å gi andre konvensjonsparter adgang til disses territorium, men de oppfordres til dette, jfr. begrepet «should». «Should» er definert i art. 1.1 som «...to indicate a provision, the uniform application of which by all Parties is recommended in the interest of safety of life at sea». Dersom en konvensjonspart gis adgang til en annen parts territorium, skal denne adgangen brukes «... solely for the purpose of searching for the position of maritime casualties and rescuing the survivors of such casualties...»

Det er dermed ikke mulig å bruke adgangen man har skaffet seg via SAR-konvensjonen til også å drive oljevernaksjon eller bergningsoperasjon for å redde skipet. Så snart man har reddet de nødstedte, må man avslutte enhver aksjon med mindre man får tillatelse fra den annen part til å fortsette.

SAR-konvensjonen tildeler som sagt ikke konvensjonspartene noen form for jurisdiksjon over sine ansvarsområder. Dette innebærer at partene står fritt til å gjennomføre redningsoperasjoner i andre staters ansvarsområde, så lenge de ikke krenker disses sjø eller landterritorium. Dersom man skal utføre en redningsoperasjon utenfor en annen parts territorium, men innenfor dennes SRR, trenger man ikke tillatelse til dette. I

³ SOLAS-konvensjonen inneholder krav til skipsrapporteringssystem. Disse vil få betydning for redningstjenesten.

nordområdene er det særlig praktisk at Norge utfører redningsaksjoner innenfor Russisk SRR. Redningsaksjonen kan ledes fra Norge uavhengig av om det er et norsk skip eller et utenlandsk skip som kommer ut for en nødssituasjon. Dette kan være praktisk dersom situasjonen er oppstått i et område hvor den norske beredskapen har lettest for å komme til, eventuelt at de allerede har ressurser i området, eller dersom tilfældigheter har ført til at den norske redningstjenesten først mottar nødmeldingen. Dette bør imidlertid gjøres i samråd med senteret for den SRR hvor situasjonen er oppstått.

21.5 utfordringer for redningstjenesten

Ved en nødssituasjon kan Hovedredningssentralen trekke på alle nødvendige ressurser, både offentlige og private. Ved en ulykke til sjøs er det skip og redningshelikoptre som utgjør redningsressursene. Dette omfatter både statlige skip, som kystvaktskip, samt private skip som måtte befinne seg i området. Redningstjenesten har 12 Westland Sea King helikoptre utplassert ved ulike baser. Disse drives av luftforsvaret gjennom den gjenopprettede 330 skvadronen.⁴ Redningshelikoptrene utgjør den viktigste ressursen under søk- og redningsarbeid, og er noen gang den eneste effektive ressurs.

Redningshelikopterbasen i Finnmark ligger på Banak flyplass, innerst i Porsangerfjorden. Ved en ulykke i nordområdene er dette den nærmeste basen. Siden redningstjenesten i Norge er integrert, dvs. at den skal dekke ulykker både til sjøs, land og i luften, er plasseringen i Banak et kompromiss mellom nærhet til sjøen og nærhet til sentrale landområder. Med tanke på sjøulykker, kunne det vært mer fordelaktig med en beliggenhet nærmere sjøen, noe som ble forestått av utvalget i NOU-1997-3.⁵ For å unngå isingsproblemer må Sea King helikopteret i dag ofte fly ut Porsangerfjorden og følge kysten rundt for å komme til for eksempel Kirkenes eller Tromsø.⁶ Dette medfører en betydelig omvei. Ved å plassere basen ved kysten kan dette unngås. Utvalget utpeker Hammerfest som den best egnede basen på Finnmark for plassering av en redningshelikopterbase.

Da det norske redningsansvarsområdet (norsk SRR) er veldig stort, har vi et område mellom 66 og 75 grader nord og mellom 0 og ca 8 grader øst som ikke kan dekkes med dagens helikopterressurser, da det ligger for langt fra land.⁷ En del av området kan dekkes dersom redningshelikopteret etterfyller drivstoff på Bjørnøya. Dersom det befinner seg et Kystvaktfartøy i området, er det dessuten mulig for helikopteret å etterfylle drivstoff fra ett av disse fartøyene, noe som kan være en løsning dersom man vet at det er stor

⁴ NOU 1997:3 pkt. 3.2. s. 20

⁵ NOU 1997:3 pkt. 1.5.1. s. 37

⁶ Helikoptrenes rotor kan ise dersom helikoptrene flyr over land i lave temperaturer. Dette vil ikke skje over sjøen, da luften over sjøen ikke vil bli så kald.

⁷ St.meld. nr. 44 (2000-2001) pkt. 3.2

fiskerivirksomhet i området.⁸ Enkelte kystvaktfartøy i den økonomiske sonen har dessuten helikopterdekk med helikoptre som er med på tolk, men disse helikoptrene er bare middels godt egnet for redningsoppdrag.

Dersom det settes i gang større petroleumsaktivitet i nordområdene risikerer man at disse problemstillingene blir særlig aktuelle. For å løse dette kan man flytte helikopterbasen ut mot kysten, øke tilstedeværelsen av kystvaktfartøyer med helikopter, eventuelt pålegge petroleumsindustrien et større ansvar for redningstjenesten. En kombinasjon av disse tiltak er dessuten mulig. I Nordsjøen ivaretas mye av redningshelikoptertjenesten av oljeselskapene selv

21.6 Nærmere om den norsk - russiske samarbeidsavtalen

SAR-konvensjonen forutsetter et samarbeid mellom konvensjonspartene for å oppnå en effektiv og dekkende beredskap. 4. oktober 1995 inngikk Norge og Russland «Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Regjeringen i Den Russiske Føderasjon om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet» (heretter den bilaterale avtalen/avtalen). Avtalen trådte i kraft samme dato.

Avtalens geografiske virkeområde er Barentshavet. Ansvaret for organisering og koordinering av arbeidet med ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet påhviler i Norge – Hovedredningsentralen Nord-Norge, Bodø, i Russland - Senteret for koordinering av redningsoperasjoner til havs, Murmansk, jfr. art. 2.

Som nevnt ovenfor strekker Norsk SRR seg til 30 grader øst utenfor Varanger. Russlands SRR strekker seg til nesten 32 grader øst, noe som innebærer at man har et område mellom 30 og 32 grader øst som ikke omfattes av noen SRR.⁹ I praksis løses dette ved kontakt mellom norsk og russisk redningstjeneste når det oppstår en hendelse, hvor man avtaler hvem som koordinerer redningsarbeidet.¹⁰ Gjennomføringen av dette fremstår i følge redningslederne ved Hovedredningsentralen i Bodø som problemfritt. Det udekkede området er en konsekvens av manglende formell grenseavtale mellom Norge og Russland i dette området, jfr. ovenfor, «Delelinjene mellom Norge og Russland.»¹¹ Selv om SAR-konvensjonen art. 2.1.7 slår fast at avgrensningen av SRR ikke skal virke prejudiserende på andre grensespørsmål, har man valgt å ikke trekke grensen gjennom området, men heller på hver side utenfor.

Den bilaterale avtalen inneholder både soft-law pregede regler og mer forpliktende regler. Avtalens artikkel 1 sier følgende:

⁸ St. meld. nr. 44 (2000-2001) pkt. 3.2.

⁹ Jfr. mail-korrespondanse med Tore Wangsfjord, Redningsinspektør, Hovedredningsentralen i Nord-Norge.

¹⁰ Jfr. mail-korrespondanse med Tore Wangsfjord, Redningsinspektør, Hovedredningsentralen Nord-Norge, og ”Den norske redningstjeneste” – s. 10

¹¹ Se kapittel 16

«Redningstjenesten i Norge og redningstjenesten i Den Russiske Føderasjon skal, med alle midler partene i hvert enkelt tilfelle anser som hensiktsmessige, yte hjelp ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet.»

Partene er forpliktet til å yte hverandre assistanse, men dette skal skje med de midler som partene selv vurderer som hensiktsmessige. Bestemmelsen sier ikke hvem av partene som skal avgjøre hvilke ressurser som er hensiktsmessige, om det er den anmodende part eller den som blir anmodet. Siden bestemmelsen retter seg mot det å yte hjelp, i motsetning til å motta, er det mest naturlig å tolke bestemmelsen dit hen at vurderingen gjøres av den part som er anmodet om å yte hjelp. Bestemmelsen gir dermed ikke et krav på assistanse. Da verken SAR-konvensjonen eller den bilaterale avtalen stiller krav til beredskapen, gir bestemmelsen ingen garanti for at man mottar assistanse. I utredningen om redningshelikoptertjenesten¹², mente utvalget at Norge ikke innen rimelig tid kan forvente å få redningshelikopterstøtte fra andre land.

Avtalen gir også anvisning på mer absolutte plikter. En av disse finner vi i punkt 6:

« Dersom det ene lands redningstjeneste får melding om at noen fra et fartøy eller luftfartøy hjemmehørende i det annet lands savnes eller befinner seg i nød, skal den snarest mulig underrette sistnevnte lands redningstjeneste om dette. ...»

Avtalen angir ingen sanksjoner for brudd på forpliktelser. Dersom partene ikke er tilfreds med samarbeidet, kan de si opp avtalen i medhold av punkt 12 med 6 måneders varsel.

For øvrig gjengir avtalen i stor grad uendret de samme bestemmelser som allerede følger av SAR-konvensjonen. I tillegg har avtalen punkt 8 praktiske bestemmelser om hvilke kommunikasjonssystemer som skal benyttes ved den informasjonsutveksling som er forutsatt. Punkt 10 gir dessuten anvisning på at partene ved behov kan møtes for å drøfte eller tilrettelegge praktiske tiltak angående samarbeidet. Dette er det unødvendig å presisere da man også uten en slik bestemmelse har adgang til å avtale slike møter.

21.7 Oppsummering og vurdering

Den nasjonale beredskapen til å verne liv og helse, ville antakeligvis vært god også uten SAR-konvensjonen. Konvensjonen selv stiller ingen krav til standarden på landets beredskap og ressurser. Standarden på den norske beredskap er derfor trolig uendret av SAR-konvensjonen.

Det internasjonale samarbeidet om beredskap kan imidlertid antas å være styrket som følge av SAR-konvensjonen. Oppdelingen i ulike søk- og redningsregioner innebærer at man har en ansvarlig myndighet for ethvert havområde, noe som kanskje har ført til at flere partene har tilstrebet å ha en beredskap som dekker så mye som mulig av disses ansvarsområde.

¹² NOU 1997:3 pkt. 4.1. s. 25

Når det gjelder samarbeidet med Russland, har nok SAR-konvensjonen og det bilaterale arbeidet vært med på å rette fokuset på samarbeid mellom landene, selv om dette ikke har resultert i veldig forpliktende regler. Den bilaterale avtalen bidrar dessuten til å formalisere den praktiske gjennomføringen av samarbeidet, med for eksempel angivelse av systemer for informasjonsutveksling. Dette er ikke rettslige bestemmelser, men de er nyttige likevel. I følge flere av de som arbeider i redningstjenesten¹³ fungerer samarbeidet mellom Norge og Russland på dette området veldig godt. Dette gjelder også for det omstridte området i Barentshavet.

¹³ Jfr. samtaler med vaktavende under besøk hos Hovedrednignssentralen i Bodø 28.november 2008.

Del V
Samlet
 vurdering av
rettstilstanden

22 Konklusjon og anbefalinger

22.1 Territorialfarvannet

Kyststatens behov for å iverksette tiltak ved akutt forurensning er godt ivaretatt i folkeretten. Dette handlingsrommet er videre tilfredsstillende gjennomført i det norske regelverk. Særlig forurensningsloven er utformet på en slik måte at man kan benytte seg av all den kompetanse som tillates i henhold til folkeretten, og jeg har derfor ikke registrert noe behov for lovendring eller ytterligere regulering. Det man imidlertid bør ta stilling til i territorialfarvannet, er hvordan forurensningsmyndighetene skal forholde seg til krigsskip og andre statsskip i ikke-kommersielt ærend som nyter immunitet. Som det følger av drøftelsen min ovenfor, er det noe uklart hvorvidt man kan foreta inngrep overfor disse med hjemmel i forurensningsloven. Det kan være fordelaktig om man på forhånd har avklart hvordan man skal forholde seg til en slik situasjon.

Videre anbefaler jeg å klargjøre formalitetene hva angår kompetansefordelingen mellom Kystverket og Forsvaret om hvem som avgjør hvorvidt et utenlandsk skip får komme til en norsk nødhavn. I praksis ser det ut til at kompetansefordelingen fungerer tilfredsstillende, og at Kystverket vil kunne ta denne avgjørelsen alene. Det kan likevel være greit å rydde opp i formalitetene.

Videre har jeg pekt på at rettsstilstanden vedrørende adgangen til å få komme til en nødhavn ikke er helt tilfredsstillende i nordområdene. Siden Russland ikke er bundet av EU/EØS-regelverket på dette punkt, kan man risikere at norske havner vil måtte ta inn alle de skip som er i havsnød. Det er høyst tvilsomt hvorvidt norske myndigheter har en reell mulighet til å påvirke russiske myndigheter i dette spørsmålet

22.2 Den økonomiske sone

Som jeg har pekt på ovenfor er ikke all den kompetanse folkeretten åpner for gjennomført i norsk rett når det kommer til inngrepskonvensjonen. Dette får ikke særlige konsekvenser siden man trolig kan supplere inngrepsforskriften med nødrett. Likevel er det mer ryddig å slippe å supplere med nødrett i disse tilfellene, noe som gir en oppfordring til å endre ordlyden i forskriften. Det er imidlertid ikke veldig praktisk at man vil få bruk for denne kompetanse, slik at man må avveie dette opp mot ressursbruken ved en forskriftsendring.

Angående gråsonen er det også grunn til å vurdere hvorvidt man kan få en avklaring med Russland om hvordan partene skal forholde seg til akutte forurensningssituasjoner i

gråsonen. Dersom man kan utarbeide en handlingsplan for disse tilfeller, unngår man at konflikten settes på spissen dersom noe skulle skje her. Det kan godt tenkes at partene vil samarbeide godt på tross av uenigheten, slik som situasjonen ser ut til å være når det gjelder redningstjenesten. Siden man står overfor et politisk vanskelig spørsmål kan det være grunn til å søke en avklaring av situasjonen på forhånd.

22.3 Det bilaterale samarbeidet med Russland

Selv om jeg har pekt på enkelte uklarheter i tolkningen av de bilaterale avtalene, er disse uklarhetene av mindre betydning. Samarbeidet som forutsettes i de avtalene jeg har redegjort for ser ut til å fungere godt i praksis, og partene ser ut til å legge de forventede ressurser inn i samarbeidet. Jeg kan derfor ikke se et behov for å endre de eksisterende avtalene. Se for øvrig mitt forslag under pkt. 22.2 om at partene bør søke å avklare jurisdiksjonsspørsmål ved eventuelle sjøulykker i gråsonen.

Litteraturliste

Bøker

- Akehurst, Michael *A Modern Introduction to International Law* 6. utg. (Routledge) 1987
- Andenæs, Johs. Og Arne Fliflet *Statsforfatningen i Norge* 10. utg. Oslo (Universitetsforlaget) 2006
- Attard, David Joseph *The Exclusive Economic Zone in International Law* Oxford (Clarendon Press Oxford) 1987
- Brownlie, Ian *Principles of public international law* 3. utg. (Clarendon Press Oxford) 1979
- Caminos, Hugo *Law of the Sea*, en del av serien *The library of essays in international law* (Ashgate Dartmouth) 2001
- Churchill, Robin and Vaughan Lowe *The law of the Sea* 3. utg. Cardiff og Cambridge (Manchester University Press) 1999
- Crawford, James *The International Law Commissions's Articles on State Responsibility – Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge (Cambridge University Press) 2002
- Evans, Malcolm D. *International law* 2. utg. (Oxford University Press) 2006
- Fleischer, Carl August. *Folkerett* 8. utg. Oslo (Universitetsforlaget) 2005
- Fleischer, Carl August *Petroleumsrett* Oslo (Universitetsforlaget) 1983
- Nordquist, Myron H and Shabtai Rosenne and Alexander Yankov and Neal R. Grandy *United Nations Convention On The Law Of The Sea 1982- A Commentary Volume IV, articles 192 to 278, Final act, annex VI* Dordrecht The Netherlands (Martinus Nijhoff Publishers) 2002
- Ringbom, Henrik *The EU Maritime Safety Policy and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers) 2008
- Rothwell, Donald R og Sam Bateman *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers) 2000
- Ruud, Morten og Geir Ulfstein *Innføring i Folkerett* 3. utg. Oslo (Universitetsforlaget), 2006
- Salvesen, Reidar *Havne- og Farvannsloven – kommentarutgave* Nesodden (Kattemakeren forlag) 1998.
- Tamnes, Rolf *Oljealder - Norsk utenrikspolitikks historie Bind 6 1965-1995* Oslo (Universitetsforlaget) 1997
- Tan, Alan Khee-Jin *Vessel-Source Marine Pollution – The Law and Politics of International Regulation Singapore* (Cambridge University Press) 2006

Artikler og andre publikasjoner

- Bjurstrøm, Hanne *Fartøy i drift – rettsspørsmål om tiltak mot drivende fartøy på kollisjonskurs mot installasjoner på den norske kontinentalsokkel*. Marlus 1987 Del 2 nr. 139
- Boyle, Alan E *Marine pollution under the law of the sea convention*. Journal of maritime law and commerce, volume 7 1975-76 s 347-372. Også publisert i Caminos, *Hugo Law of the Sea – The library of essays in international law* (Ashgate Dartmouth) 2001 s. 373-398
- Bugge, Hans Chr. Kommentar til Forurensningsloven i Rettsdata
- Bumbulyak, Alexei og Bjørn Frantzen *Oil Transport from the Russian part of the Barents Region – Status per January 2009*. Utgitt av “Akvaplan niva”, “The Norwegian Barents Secretariat”, “Bioforsk”.
- Børresen, Jacob *Polhavsdiplomatiets strategiske utfordringer*. Innlegg på NORISS fagseminar i Tromsø torsdag 19. januar 2006. Publisert hos Norsk Institutt for Strategiske Studier NORISS
- Børresen, Jacob *Grensene i havet – om grunnlaget for norsk suverenitet og jurisdiksjon*. Innspill til Landsdelsutvalget for Nord Norges rapport til Forsvarsdepartementet vedrørende krisestyring i nordområdene – september 2003. Publisert hos Norsk Institutt for Strategiske Studier (NORISS)
- Falkanger, Aage Thor *Noen folkerettslige problemstillinger i nordområdene – i fortid og nåtid*. Lov og rett 2007 s. 323
- Pettersen, Terje Hernes kommentar til Skipssikkerhetsloven i Rettsdata
- Dr. G.N. Semanov, Dr. A.A.Ivanchin *Russian legislation and oil spill response*. Interspill 2004, presentation no. 448
- Østreng, Willy og Yngvild Prydz *Delelinjene i Barentshavet, planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt*, Perspektiv 04/07, Stortingets utredningsseksjon.

Norske lover og forskrifter

- Lov 17. april 2009 nr 10 om havner og farvann (ikke i kraft)
- Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet
- Lov 27. juni 2003 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone
- Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet
- Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten
- Lov 26. juni 1992 nr. 96 om tvangsfullbyrdelse
- Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
- Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone
- Lov 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann
- Lov 17. mars 1939 nr. 1 om enkelte bestemmelser om fremmede statsskib m.v (opphevet)

- Forskrift 27. juni 2008 nr. 744 om melde- og rapporteringsplikt ved sjøulykker og andre hendelser til sjøs
- Forskrift 16. februar 2007 nr. 171 om delegering av myndighet til Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet etter skipssikkerhetsloven og utpeking av tilsynsmyndighet
- Forskrift av 1. juli 2003 nr. 969 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norske havner mv.
- Forskrift 20. desember 2002 nr. 1912 om delegering av ansvar og myndighet til Kystdirektoratet etter forurensningsloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning
- Forskrift 20. desember 2002 nr. 1805 om delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter forurensningsloven og svalbardmiljøloven ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning
- Forskrift 20. desember 2002 nr. 1629 om overføring av ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning fra Miljøverndepartementet til Fiskeridepartementet
- Forskrift 31. august 2001 nr. 1016 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, (rammeforskriften)
- Forskrift 19. september 1997 nr. 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en sjøulykke
- Forskrift 23. desember 1994 nr. 1130 om fremmede ikke-militære fartøyers anløp av og ferdse i norsk territorialfarvann under fredsforhold
- Forskrift 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsone ved Svalbard
- Forskrift 9. juli 1992 nr. 1269 om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning

Rettsavgjørelser

Rt. 1996 s. 654

Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter

NOU 2006: 6 "Når sikkerhet er viktigst."

NOU 2003:32 "Mot nord! – Utdfordringer og muligheter i nordområdene." Ekspertutvalg for nordområdene nedsatt av Regjeringen 3. mars 2003. Avgitt til Utenriksdepartementet 8. desember 2003.

Ot.prp.nr. 75 (2007-2008) – Om lov om havner og farvann

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

Ot.prp.nr 11 (1979-1980) – Vern om forurensning og avfall (forurensningsloven)

St. meld. nr. 14 (2004-2005) ”På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap”.
St. meld. nr. 44 (2000-2001) ”Redningshelikoptertjenesten i fremtiden” – Tilrådning fra Justis- og politidepartementet av 11. mai 2001, godkjent i statsråd samme dag.

St.prp.nr.3 (2007-2008): Om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 11. juli 2007 mellom Norge og Russland om den maritime avgrensning i Varangerfjordområdet.

Kronprinsregentens resolusjon om det nye Oljedirektoratets ansvar og oppgaver etter utskillelsen av Petroleumsstilsynet, fastsatt i Statsråd 19.12.2003.

”Barentssamarbeidet”, Brosjyre/veiledning fra Utenriksdepartementet, publisert 10.04.2006.

”Barents 2020 - Et virkemiddel for en framtidrettet nordområdepolitikk”. Lansert av regjeringen i et foredrag ved utenriksminister Jonas Gahr Støre i Tromsø den 10. november 2005.

”Den norske redningstjeneste” – brosjyre utgitt av Det Kgl. Justis- og politidepartement, Rednings- og beredskapsavdelingen, 1999.

EØS-notat fra Europaportalen om etablering av et felles europeisk trafikkovervåkings- og informasjonssystem opprettet 18.04.2006
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2006/apr/trafikkovervåkings--og-informasjonssyst.html?id=523351>

”Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet – statusbeskrivelse av skipstrafikk”. Utarbeidet av Kystverket. November 2007

Kystverkets beredskapsplan. Prosedyre – nødhavn og strandsetting. Utarbeidet av Beredskapsavdelingen, godkjent av Fisker- og Kystdepartementet

”Nordområdene – hva nå?” Tale/artikkel av Utenriksminister Jonas Gahr Støre. Innlegg i VG, 28. januar 2006.

”Regjeringens handlingsplan for atomvirksomhet og miljø i nordområdene. Rapport 2006-2008” Utgitt april 2009 av Utenriksdepartementet og Statens strålevern.

”Regjeringens nordområdestrategi”, utgitt av Utenriksdepartementet. Lagt frem 1. desember 2006.

Strålevern Info 2003:14, utgitt 29.oktober 2003 av Statens strålevern

Nettsider

Fiskeri- og kystdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd.html?id=257>

Hovedredningsentralen: www.hovedredningsentralen.no

International Atomic Energy Agency www.iaea.org

Kystverket: www.kystverket.no

Norsk Institutt for Strategiske Studier: www.noriss.no

Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO): www.nofo.no

Øvrig

Directive 2002/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a Community vessel traffic monitoring and information system and repealing Council Directive 93/75/EEC

IMO Resolution A.949(23) "Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance"

Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the Submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea on 27 November 2006." New York 27. Mars 2009