

MARIUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Sjøsikkerhetsseminar Lysebu

28. - 29. januar 2008

Sjøsikkerhetsseminar Lysebu

28. - 29. januar 2008

Sjøsikkerhetsseminar Lysebu

28. - 29. januar 2008



Marlus nr. 371

Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

ISSN: 0332-7868 © Sjørettsfondet, 2009
Universitetet i Oslo
Postboks 6706 St. Olavs plass
N-0130 Oslo

Besøksadresse: Karl Johans gate 47

Telefon: 22 85 97 48
Telefaks: 22 85 97 50
E-post: sjorett-adm@jus.uio.no
Internett: www.jus.uio.no/nifs

Redaktør: Postdoktor Alla Pozdnakova

Trykk: Lobo media

Forord

Dette nummer av MarIus inneholder foredragene fra et ”startseminar” for Sjøsikkerhetsprosjektet ved Nordisk institutt for sjørett i januar 2008. Formålet med sjøsikkerhetsprosjektet, som i stor grad er finansiert av Norges forskingsråd, er å undersøke de juridiske rammene for sjøsikkerhet. Det har derfor vært makt-påliggende å på et tidlig stadium å komme i kontakt med dem som arbeider med sjøsikkerhet i praksis – rederier, klassen, myndighet, assurandører, dem om bord etc, og med miljøorganisasjoner mv. Vi synes startseminaret var vellykket i så måte, og takker for alle de verdifulle bidragene vi fikk.

Websiden for sjøsikkerhetsprosjektet er

<http://www.jus.uio.no/nifs/nifs/forskning/sjosikkerhet/>.

(Adressen vil endres vår/sommer 2009, men man kan navigere fra www.jus.uio.no/nifs)

Erik Røsæg

Innholdsoversikt

Del I Rasjonell tilnærming i lovgivningsarbeidet vha formaliserte sikkerhetsanalyser	1
<i>Dr. Scient Rolf Skjong, Forskningssjef DNV</i>	
Del II Hovedproblemstillinger i arbeidet frem mot skipssikkerhetsloven.....	17
<i>Professor Hans Jacob Bull, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	
Del III EUs og EMSAs påverkning av norsk sjø sikkerhetsregulering.....	21
<i>PhD Henrik Ringbom, Direktør EMSA</i>	
Del IV Skipssikkerhet i nordområdene - noe prinsipielt nytt eller mer av det samme?	41
<i>Gaute Sivertsen, Underdirektør NHD</i>	
Del V Nordområdene – status på samarbeid innen sjøtransport, sjø sikkerhet og oljevernberedskap	45
<i>Kirsten Ullbæk Selvig, Ekspedisjonssjef, Fiskeri- og kystdepartementet</i>	
Del VI Skipsfartens klimagassutslipp og mulige reguleringsmodeller.....	57
<i>Terje C. Gløersen, Norges Rederiforbund</i>	
Del VII Regulering av utslipp fra skipsfart.....	73
<i>Stipendiat Catherine Banet, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleums- og energirett</i>	
Del VIII Juristens tilnærming til sikkerhet. Teknisk svikt, systemfeil – og jus?	79
<i>Professor Knut Kaasen, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleumsrett</i>	

Del IX Noen utviklingstrekk i sjøsikkerhetsarbeidet	99
<i>Professor Erik Røsæg, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	
Del X Juristens og ingeniørens tilnærminger – noen egne erfaringer	113
<i>Professor Hans Jacob Bull, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	
Del XI Jurister og sjøsikkerhet	117
<i>Professor Erik Røsæg, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	
Del XII Beredskaps- og tiltakspått ved akutt forurensning i skipsfart	127
<i>Dr. juris Anne-Karin Nesdam, Sivilombudsmannen</i>	
Del XIII An overview of Russian maritime safety regulation (with particular focus on port control)	153
<i>Postdoktor Alla Pozdnakova, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	
Del XIV Russisk petroleumssikkerhetslovgivning - prosjektpresentasjon	167
<i>Vitenskapelig assistent Irina Fodchenko, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleumsrett</i>	
Del XV Miljöförbättrande styrmedel för begränsning av sjöfartens luftutsläpp – fokus på SOx och NOx	177
<i>Philip Linné, Göteborgs universitet</i>	
Del XVI Identifying the responsible party for ship sourced pollution prevention and damage	181
<i>Stipendiat Eve de Coning, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for sjørett</i>	

Del XVII Styring ved ikke formaliserte regler ved norsk sokkel.....	187
<i>Stipendiat Hanne Sofie Logstein, Nordisk institutt for sjørett, Avdeling for petroleumsrett</i>	
Del XVIII Safe Speed in a Fog; Ancient Rules in a Modern Age.....	225
<i>Stipendiat Tor Lund, Göteborgs universitet/Høgskolen i Vestfold</i>	

Del I
Rasjonell tilnærming i
lovgivningsarbeidet vha formaliserte
sikkerhetsanalyser

Dr. Scient Rolf Skjong,
Forskningsjef DNV

Tools & Status

- OECD Countries: General Requirements for Regulatory Impact Analysis. Most OECD countries have requirements to RIA
- US: Requirements in president orders since Reagan – consider the zero option
- EU: No requirements until Finland’s presidency
- Own experience: FSA at IMO (UN)
- Studies of effect of formal analysis: OECD & ‘Institutes of Regulatory Reform (US)’

OECD about Norway

OECD-2003, Regulatory Reform in Norway, Government Capacity to Assure High Quality Regulation:

As for forward-planning, co-ordination, consultation and communication of regulations, Norway has also developed a set of high-quality tools and guides to support regulators’ assessment of regulatory impacts. However the current instructions do not prescribe any format or substantial requirements to be followed in the RIAs. The lack of a lead unit or agency, in combination with an incoherent application of quality assurance tools means that the scrutiny of draft regulations varies significantly. Many regulations are not subject to adequate assessments. The analytical scrutiny tends to focus on public sector impacts, whereas effects on competition, business and consumers are given less attention. Cost-benefit analysis are only rarely used in the regulatory decision-making process.

The adoption of more rigorous, evidence-based and transparent rule-making processes may seem uncontroversial, but they do have the potential for conflict with traditional Norwegian (and Nordic) ways of making policy. In particular, achieving greater transparency as to costs, benefits, alternatives and criteria for weighing different types of

impacts can mean that the traditional goal of consensus becomes more difficult to reach.

Formal Safety Assessment at IMO

Personal involvement:

- Representing Norway since 1996 (MSC WG on FSA)
- Member of IACS EG/FSA since 1996, Chairman since 2002
- Carried out the first FSA used for decision making (Helicopter Landing Area/Cruise Ships - 1997)
- Member of International Steering board of UK Coordinated FSA/HSC 1997(?)
- Member of International Steering board of UK Coordinated FSA/Bulk Carriers 1998-2001
 - Project Responsible for FSAs
 - FSA/Life Saving Appliances/Bulk Carriers (Norway)
 - FSA /Navigation /Large Cruise Ships (Norway)
 - FSA/Electronic Chart Display and Information System (NO/DK/SW/UK/FI)
 - FSA/General Cargo Ships (IACS)
- WP leader for FSAs in EU Project SAFEDOR
 - LNG ship
 - Container ship
 - Cruise ship
 - RoPax
 - Tanker

Historic use of risk assessment

- Nuclear Industry in 60s: Probabilistic Safety Assessments
- Chemical Industry in 70s: QRA, Seveso Directive I and II
- Offshore Industry in 80s: QRA, Industrial Self Regulation Regime in Norway, Safety Case Regimes in UK
- Shipping Industry since 90s: FSA

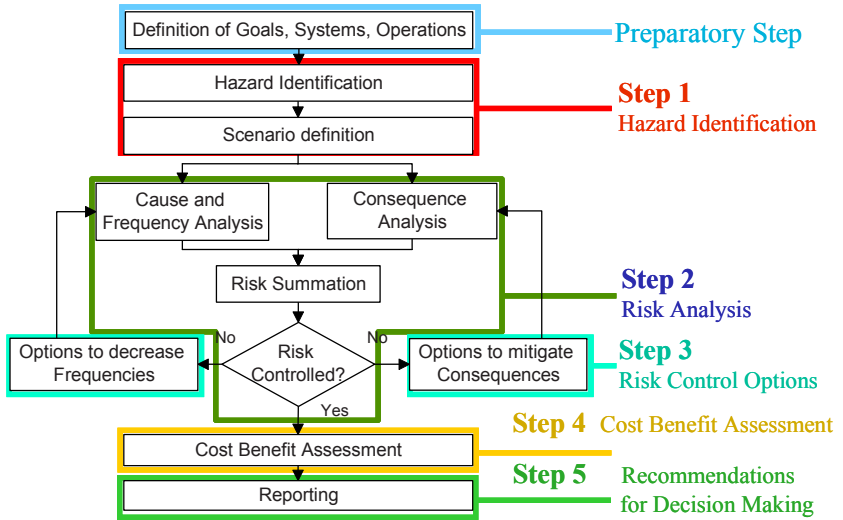
- '92: UK House of Lords, Lord Carver Report
- '93, MSC 62: UK proposes FSA concept
- '97, MSC 68: FSA Interim Guidelines
- '01, MSC 74: FSA Guidelines
- '06, Consolidated FSA Guidelines (Incl. risk acceptance)
- Difference
 - Nuclear, Hazardous Industries, Offshore: Risk/Individual Plants/Licensing
 - Shipping: Risk associated with individual risk control options/Regulations
 - Justification for regulations

Purpose of FSA

FSA is intended to be a tool for rule-making at IMO:

- To make the decision process at IMO more rational, reduce ad-hoc proposals/implementation
- give less room for politics
- To provide a proactive, holistic approach, comprising technical as well as operational aspects
- To generate information achieved in a way which is structured, systematic, comprehensive, objective, rational, auditable and documented
- To demonstrate that suitable techniques have been applied and sufficient efforts have been made to identify hazards and to manage the associated risk

FSA Process



FSA compared to previous IMO process

Formal Safety Assessment			Current Approach
Step 1	What might go wrong?	Hazard identification	What did go wrong?
Step 2	<i>How often, how likely? How bad?</i>	Risk analysis Frequencies, probabilities Consequences $Risk = probability \times consequence$	
Step 3	<i>How can matters be improved?</i>	Risk control options identification	How can matters be improved?
Step 4	<i>How much? How much better?</i>	Cost benefit evaluation	
Step 5	<i>What actions are worthwhile to take?</i>	Recommendation	What actions are worthwhile to take?

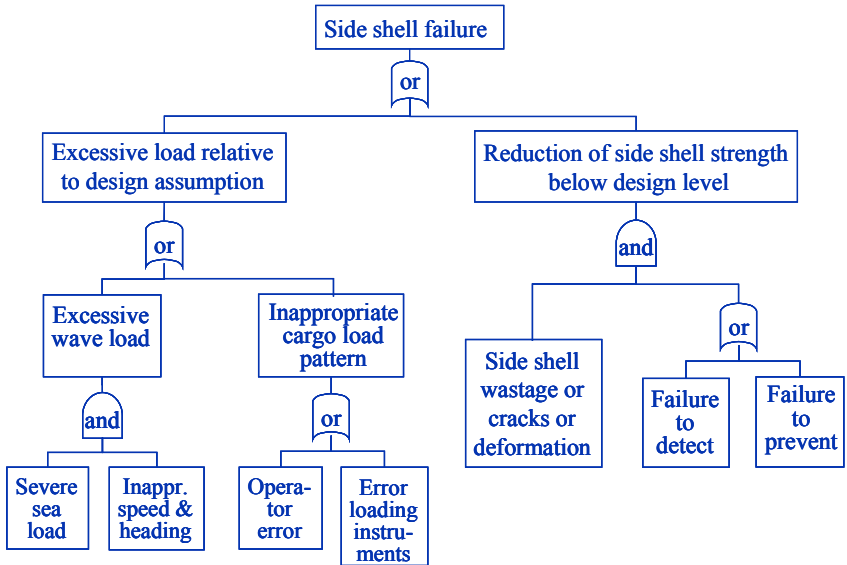
FSA compared to standard IMO process

FSA - Risk Based Approach	Current Approach
proactive, trying to identify all conceivable hazards - before they lead to accidents	reactive, responding to accidents
regulations, consistent with safety objectives	continuous ammendment of regulations
principle of safety equivalency	prescriptive regulations
encompasses technical, human and organisational aspects	principle of technical equivalency
cost of safety identified	contains mainly technical requirements

FSA Models

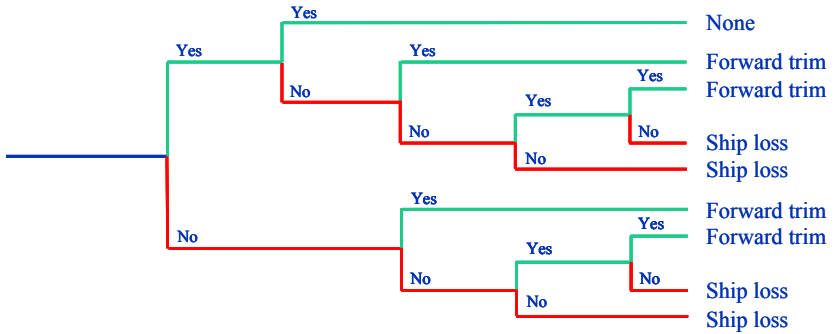
- Standard Model: Combination of FT and ET
- Popular Model for Navigation Safety: Bayesian Networks
- Specialized models:
 - Structural Reliability Analysis (for all structural failure modes: fatigue, buckling, hull girder strength etc)
 - Damage Stability, dedicated software for calculating the conditional probability of sinking following a collision with water ingress– This model is used directly in the design of individual ships – mandatory from 2009-07-01 (DNV lead research)
 - Time simulation of flooding scenario
 - Time simulation of mustering and evacuation
 - Etc.
 - The trend is to develop models, verify them and use them both to justify regulations and in design

FT model (illustration)

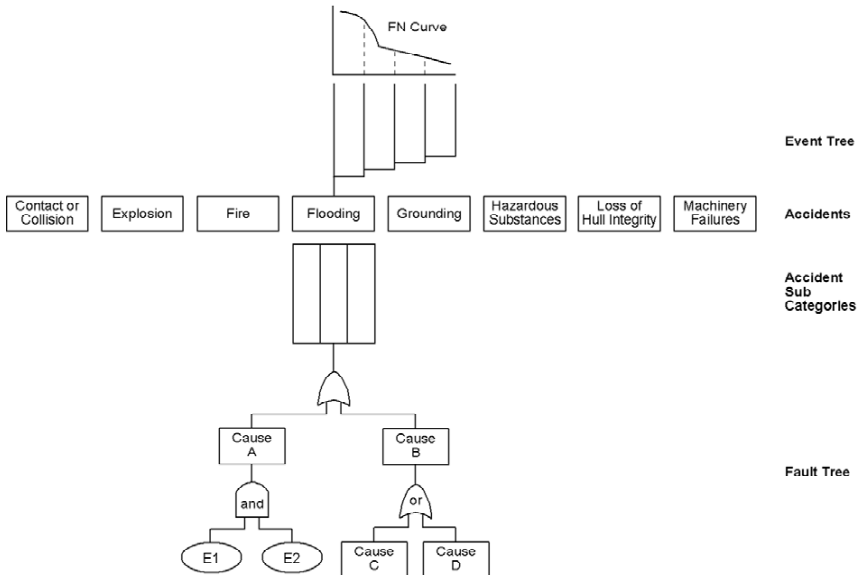


ET model (illustration)

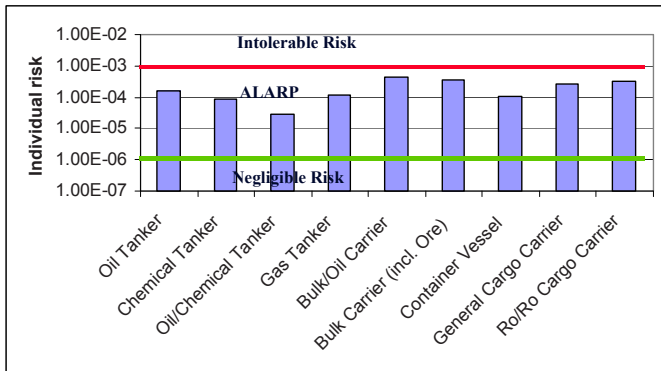
Initiating event	Event 2	Event 3	Event 4	Event 5	Event 6	
Flooding of No.1 cargo hold	Detection flooding hold No.1	Corrective action successful	Water-tightness of forepeak	Detection forepeak flooding	Corrective action successful	Consequences



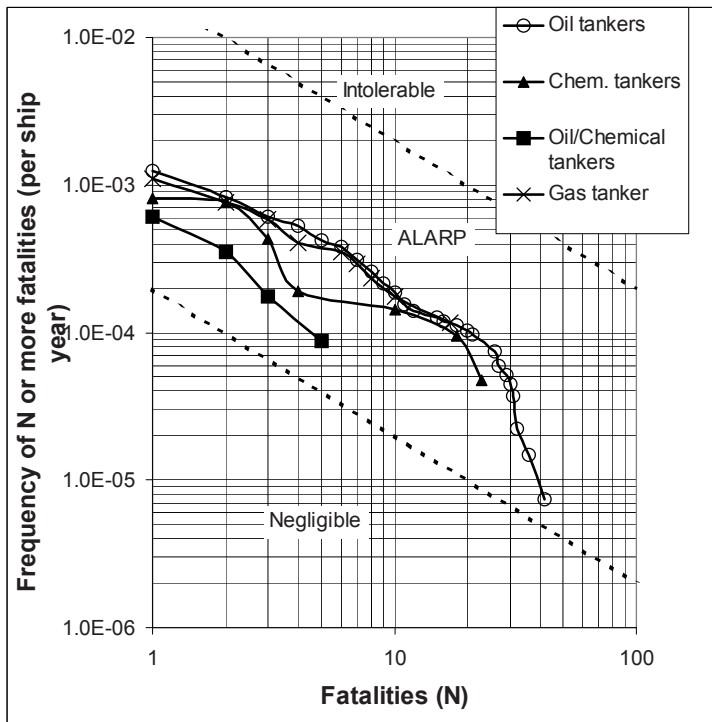
Risk Contribution tree (a forest)



Risk Acceptance: Individual Risk



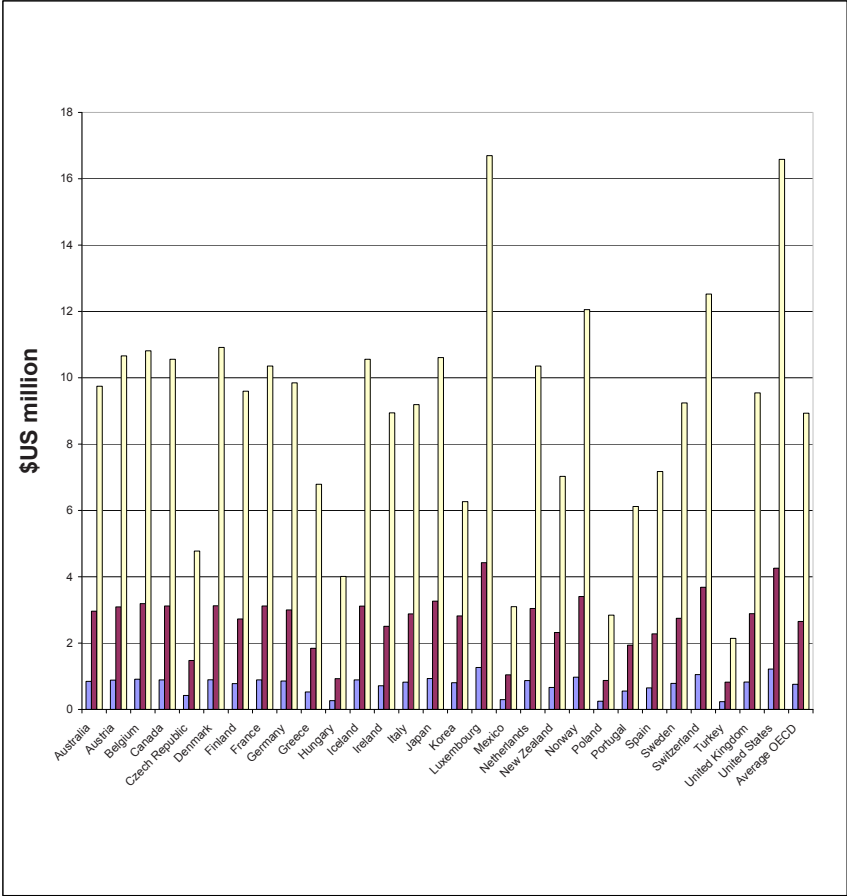
Risk Acceptance: Societal Risk - FN Diagrams



Individual and Societal Risk

- Individual and Societal risks are in ALARP area
- Individual and societal risks are not ALARP
- Cost Effectiveness Assessment (CEA) must be carried out to arrive at recommendations
- Societal risks for Bulk Carriers were recently close to intolerable or intolerable
- Note: Not all ship types analysed yet

Criteria for Cost/Benefit NCAF=\$3m



Net Cost of averting a Fatality: \$3m (an OECD average from Social Indicators). $NCAF = (\Delta Cost - \Delta E\$) / \Delta PLL$

Previous decision –US

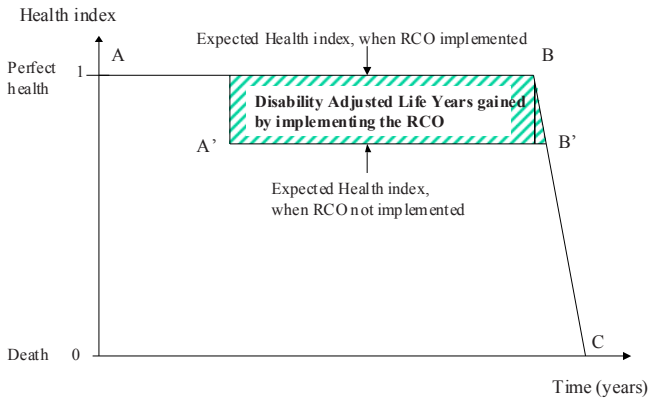
Results from Tengs et al. (1995)	
“Five Hundred Life-Saving Interventions and their Cost Effectiveness”	
Number of measures studied	587
Range of cost effectiveness	Negative to \$10 billion/life year saved
Median Value	\$ 42.000/life year
Median for Medical Interventions	\$ 19.000/life year
Median for Injury Prevention	\$ 48.000/life year
Median for toxic control	\$2.8 million/life year

- By reallocation 40.000 lives could be saved annually in the US

Previous decisions – Shipping

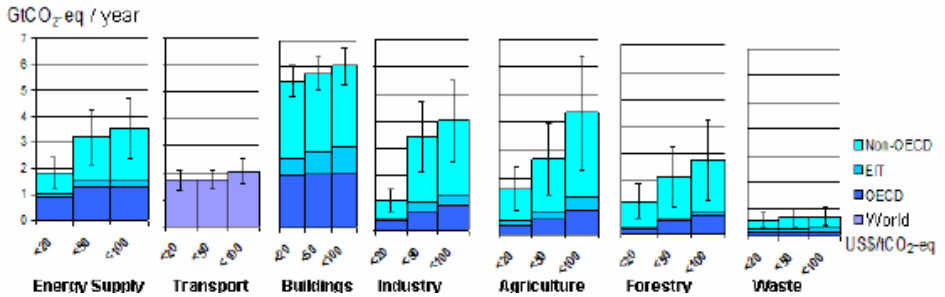
<i>Table 1: Values of statistical fatalities averted in actual decisions</i>		
Decision	Decision Maker	Value
Strengthening Bulkheads on existing Bulk Carriers	IACS(1)	> 1.5 million \$
Helicopter Landing Areas on Non Ro/Ro passenger ships	IMO(2)	> 37 million \$ (12 million \$ to 73.000 million \$)
3 bulkheads on car deck	IMO(3)	< 5 million \$
3 bulkheads on car deck	NMD(3)	> 5 million \$
3 bulkheads + sponsons	IMO (3)	< 7.8 million \$
Extended sponsons only	IMO(3)	< 11.8 million \$
Collision avoidance training	Owner(3)	> 0.7 million \$
Extra deck officer	IMO(3)	< 5.5 million \$
Re: (1) Mathiesen et al.(1997),(2)Skjong et al.(1997) MSC 70 WP.12,(3) DNV(1966)		

Morbidity (use WHO PoE data)



GHG 'criteria' in IPCC IV-III report

Cost per unit of carbon dioxide equivalent emissions avoided or reduced



GHG reduction in IPCC IV-III report

Table SPM.1: Global economic mitigation potential in 2030 estimated from bottom-up studies.

Carbon price (US\$/tCO ₂ -eq)	Economic potential (GtCO ₂ -eq/yr)	Reduction relative to SRES A1 B (68 GtCO ₂ -eq/yr) (%)	Reduction relative to SRES B2 (49 GtCO ₂ -eq/yr) (%)
0	5-7	7-10	10-14
20	9-17	14-25	19-35
50	13-26	20-38	27-52
100	16-31	23-46	32-63

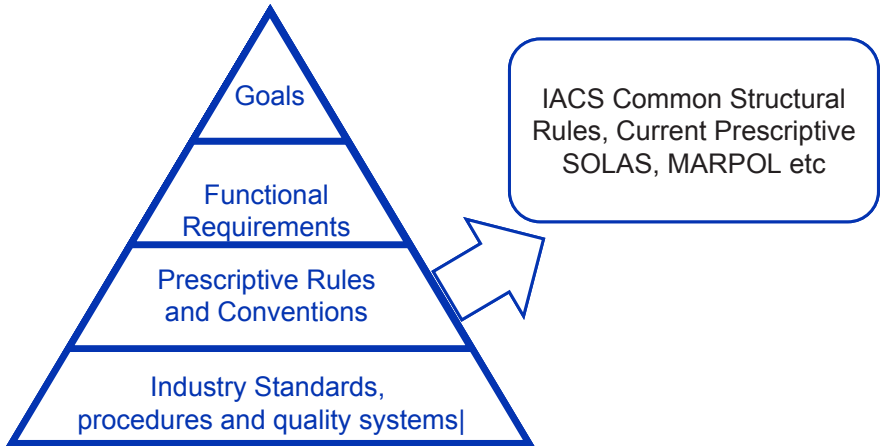
Table SPM.2: Global economic mitigation potential in 2030 estimated from top-down studies.

Carbon price (US\$/tCO ₂ -eq)	Economic potential (GtCO ₂ -eq/yr)	Reduction relative to SRES A1 B (68 GtCO ₂ -eq/yr) (%)	Reduction relative to SRES B2 (49 GtCO ₂ -eq/yr) (%)
20	9-16	13-27	18-37
50	14-23	21-34	29-47
100	17-26	25-38	35-53

Experience

- FSA has ‘worked’ when used
- Frequent users: N, SW, DK, D, FI, UK, Japan, IACS (now increasing)
- FSA not mandatory – at some point it should become mandatory
- Some delegations at IMO are always critical (Common excuse ‘To few data’)
- Used for:
- Constructive Measures
- Equipment (Free fall lifeboats, Immersion suits, Alarms, ECDIS)
- Damage Stability Requirements
- Procedures (Bridge Manning/Watch-keeping standards)
- Etc
- Future: Use in Goal Based Standard work to justify and restructure regulations

Goal Based Standard



Del II

Hovedproblemstillinger i arbeidet frem mot skipssikkerhetsloven

Professor Hans Jacob Bull,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

Bakgrunnsskisse

- Hovedloven – sjødyktighetsloven – fra 1903, selv om flere senere revisjoner
- En rekke andre relevante lover
- Mye av lovgivningen bygde på internasjonale konvensjoner

Skipssikkerhetsloven 2007

- Lovarbeidet: NOU 2005:14, Ot.prp. nr. 87 (2005-2006)
- Loven vedtatt/sanksjonert 16.2.2007 (nr.9)
- Loven i kraft 1.7.2007
- Det tilhørende forskriftsverket
 - Tidligere forskrifter stort sett videreført med små endringer, men enkelte nye forskrifter
 - Forskriftsverket i kraft 1.7.2007

Strukturell og formell opprydning

- Tidligere lovgivning foreldet i formell henseende
- Utfordring: Hensiktsmessig og levedyktig struktur
- Utfordring: God balanse mellom lov og forskrifter
- Utfordring: Avgrensning av virkeområde

Materiell nyordning?

- Store deler av den tidligere lovgivningen med forskrifter bygget på internasjonale konvensjoner (IMO, EF)
- Utfordring: Rom for/ønskelig med avvikende nasjonale løsninger?
- Utfordring: sikkerhetsstyring mer sentralt?
- Utfordring: rederiets overordnede ansvar

Tilsyn: behov for effektivisering

- Tilsynet tidligere et direkte tilsyn, med begrensede virkemidler ved regelbrudd
- Utfordring: hvem skal forestå tilsynet?
- Utfordring: overordnet sikkerhetsstyrings- tilsyn eller fortsatt direkte tilsyn?
- Utfordring: større spekter av virkemidler?

Sanksjoner: effektivisering og avkriminalisering

- Straff tidligere eneste sanksjon, som først og fremst rammet skipsfører/mannskap
- Utfordring: Mer effektive sanksjoner mht. tidsbruk, preventiv virkning, subjekt?
- Utfordring: Grunn til å straffbelegge færre overtredelser, og heve reaksjonsterskel?

Del III

EUs og EMSAs påverkning av norsk sjøsikkerhetsregulering

PhD Henrik Ringbom,*
Direktør EMSA

* Enhetschef, marin miljø, utbildung og statistikk, Europeiske sjösikkerhetsbyråen, EMSA. Artikkel er helt basert på forfatterens egne oppfatninger og synspunkter, og skal ikke til noen del betraktes som representativ for EMSAs eller EU-institusjoners syn eller oppfatninger.

1 Inledning

Den dubbeltydiga titeln för föredraget som jag ombetts hålla antyder en växelverkan mellan Norge och den Europeiska sjösäkerhetsregleringen. Å ena sidan är det uppenbart att EU i allt högre grad påverkar utformningen av sjösäkerhetslagstiftningen i EU/EES länderna. Å andra sidan har Norge, i egenskap av en nation med stort kunnande, starka intressen och långa traditioner inom sjöfarten, en klar roll i utvecklandet och formandet av den europeiska politiken, som antagligen är betydligt starkare än motsvarande påverkan på de flesta andra näringsområden.

Inledningsvis ges en kort översikt av den senare aspekten, dvs. Norges roll i det europeiska sjösäkerhetssammanhanget. Resten av artikeln behandlar den europeiska utvecklingen och hur den relaterar till de befintliga nationella sjöfartsordningar mer generellt. Eftersom de nationella ordningarna till väldigt stor del bygger på det globala regelverk som utarbetats inom IMO, är förhållandet mellan EU:s och IMO:s regler av särskilt intresse.

2 Om Norge och EU

Någon har jämfört Norges situation inom EU med kvinnans i victorianska England: Den stora merparten av EU reglerna gäller för och i Norge, men Norges roll i utarbetandet av regelverket är mycket begränsad. Även om en sådan liknelse knappast är helt rättvis, pekar den i alla fall på ett välbekant dilemma i EES regimen; avsaknaden av EFTA medlemsstaternas deltagande i EU-lagstiftningsprocessen.

I utgångspunkt är det EU:s ministerråd, vanligen tillsammans med Europaparlamentet, som antar EU-lagstiftning, på basen av förslag som utarbetats av kommissionen. Med undantag för ett visst

deltagande i kommissionens konsultationsprocess, som följder av artiklarna 99 och 100 i EES avtalet, är Norge inte involverad i denna lagstiftningsprocess. Man är inte representerat i någon av dessa institutioner, och har därmed ingen given plats i systemet för att göra sin röst hörd. Det oaktat föreskriver EES-avtalet att EU:s regelverk inom de flesta områden, inklusive sjöfarten, är bindande för EFTA medlemsstaterna och har företräde framom nationell lagstiftning.¹ I princip skall reglerna bli tillämpliga inom EES-området samtidigt som inom EU. Möjligheten att på basen av EES-fördragets artikel 112 exkludera vissa lagstiftningsakters tillämplighet i enskilda EFTA stater ifall av allvarliga ekonomiska samhälleliga, eller miljöproblem av varaktig natur inte har använts i praktiken. Man kan alltså i korthet sammanfatta att Norge och de övriga EFTA staterna, vad gäller EU-lagstiftningens bindande verkan och konsekvenser långt är i samma situation som EU:s medlemsstater, trots det begränsade deltagandet i lagstiftningsprocessen.

På sjöfartens område finns det emellertid vissa hänsyn som föranleder en viss precisering av den utgångspunkten. Vissa av hänsynen tar formen av specialarrangemang av administrativ natur som är ägnade att säkra Norges insyn i EU:s arbete på sjösäkerhetsområdet. Andra återfinns endast på policynivå, men är likaväl betydelsfulla för en helhetsbedömning av Norges faktiska inverkan på EU:s sjösäkerhetspolitik.

Av de administrativa arrangemangen är det tre specialkonstruktioner som är särskilt anmärkningsvärda i sammanhanget. Den första gäller det s.k. komitologiförfarandet, dvs. där ändringar av befintlig EU-lagstiftning överlätitts till kommissionen via ett förenklat förfarande baserat på delegering. Vissa begränsade ändringar av

¹ EES avtalets artiklar 47-52. Se t.ex. Fredrik Sejersted et al., 'EØS-rett', Universitetsforlaget, Oslo, 2004 ss. 93-100 och ss. 104-110.

EU-lagstiftningen kan göras av en s.k. föreskrivande kommitté utan att rättsakten i fråga behöver ändras. Dessa kommittéer lyder under ett särskilt beslut, Beslut Nr. 1999/468/EC, som fastslår att kommittéen leds av kommissionen, och består av en representant för var medlemsstat, som har en röst enligt den vanliga röstallokeringen som tillämpas inom EU i enlighet med EG fördragets artikel 205. Sjöfartslagstiftningen har en egen föreskrivande kommitté, Committee on Safe Seas, eller COSS, (förordning 2099/2002/EC) där man enligt kommitténs interna procedurregler har accepterat att EFTA staterna kan medverka i COSS' möten, dock inte under omröstningen. Konstruktionen är ovanlig och jag känner inte till motsvarande arrangemang i liknande kommittéer inom EU:s övriga verksamhetsområden.

De två andra särarrangemangen relaterar till den europeiska sjösäkerhetsbyrån, EMSA. I kontrast till motsvarande EU byråer och – myndigheter på andra områden, är EFTA medborgare jämställda med EU medborgare vad gäller anställning vid EMSA i Lissabon. Artikel 17(1) i EMSA förordningen (Nr 1406/2002/EC) nämner specifikt att «Tredjeländer får delta i byråns arbete, om de genom avtal med Europeiska gemenskapen har antagit och tillämpar gemenskapslagstiftningen inom området för sjösäkerhet». I enlighet med förordningens artikel 17(2) har man utarbetat speciella förfaranden, enligt vilka EFTA medborgare har samma möjligheter till anställning som EU medborgare. EES avtalets paragraf 56(o)(e) klargör detta förfarande, medan samma paragrafs punkt (i) slår fast att EFTA staterna deltar i finansieringen av EMSA. I praktiken har möjligheten till anställning för EFTA medborgare dock inte haft särskilt stor betydelse hittills. För tillfället arbetar bara en person i EMSA på basen av detta arrangemang, norrmanen Reidar Kjennbakken.

Fördelningen av platserna vid EMSAs styrelse (Administrative Board) utgör det andra exemplet. EES staterna, och i synnerhet

Norge, ville också här jämföras med EU medlemsstaterna vad gäller närvaro och rösträtt. Eftersom motsvarande arrangemang inte hade gjorts på andra områden var man från EU:s sida tveksam till detta, med tanke på eventuella prejudikatseffekter för andra byråer. EMSAs förordning nämner bara medlemsstaterna, men enligt artikel 11(4) kan villkoren för tredje staters deltagande fastställas särskilt. Kompromissen blev, liksom i COSS, att EFTA länderna kan delta fullt ut i styrelsemötena, men utan rösträtt.²

Vad beträffar policydelen är det uppenbart att Norges tyngd inom sjöfarten speglar sig också inom EU-arbetet (om än kanske inte lika iögonfallande starkt som på det globala planet, inom IMO). I praktiken betraktas Norge som en medlemsstat bland de andra vid EU-interna möten med medlemsstaterna och deltar också vanligen vid rådets mer formella koordineringsmöten, där EU:s gemensamma linje (till den grad en sådan kan uppnås) utarbetas inför viktigare internationella möten och sammankomster. Detta är en praktik som utarbetats under årens lopp, men formellt sett har Norge ingen given plats i sådana möten, och deras deltagande avgörs från fall till fall. I praktiken är Norge, som sagt, vanligen med, men det skall ändå nämnas att det har funnits enstaka fall där Norges ofta framträdande roll har lett till att andra stater (som i den aktuella frågan inte delar Norges syn) har ifrågasatt Norges närvaro vid EU koordineringen. EMSAs praxis är mer stabiliserad, och här är det uttalat att Norge och Island alltid inbjuds parallellt med EU medlemsstaterna till EMSAs 'workshops' och andra möten. Dessa möten är dock i regel mindre politiska än koordineringsmöten arrangerade av rådet eller kommissionen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Norge inom sjöfartsnäringen har en i flera avseenden mer framträdande plats i EU arbetet än vad som är fallet mer generellt. Norge är en 'stormakt'

² EES avtalets paragraf 56(o)(h).

inom sjöfarten och som en sådan finns det starka intressen från både Norges och EU:s sida att ha ett fruktbart samarbete. Norge har utan vidare möjligheter att göra sin röst hörd inom EU och har också i praktiken aktivt utnyttjat sig av den möjligheten. Men trots det kvarstår faktum att Norge saknar en given plats inom de centrala EU lagstiftningsinstitutionerna. Avsaknaden av en sådan plats i rådet och Europaparlamentet försvårar helt klart landets möjligheter att direkt påverka EU-lagstiftning, i synnerhet i själva lagstiftningsfasen. När direktiven och förordningarna väl är antagna, blir Norge mer jämställt med EU medlemstaterna, men inte ens då är platsen given. Denna position, som förutsätter ett särskilt berättigande av sin plats vid bordet, ställer särskilda krav på Norges medverkan i EU-samarbetet. Å ena sidan vill kanske Norge, för att berättiga sin plats och säkra sitt inflytande, vara mer välförberett än många EU stater kanske är vid diskussionerna. Detta måste, å andra sidan, balanseras mot de politiska risker som en *för* aktiv roll i vissa fall kan tänkas ha, givet avsaknaden av en självskriven plats i gruppen. Utifrån detta kan man kanske konkludera att Norges inflytande i EU:s sjösäkerhetspolitik bygger på mer substansargument än på politisk legitimitet. Eftersom det i regel är avsevärt mer arbetsdrygt att nå sina mål genom argumentation på teknisk nivå än genom att bara utöva en konstitutionellt given rösträtt, kan man anta att Norge, p.g.a. utanförskapet lägger ner betydligt mer energi och kraft på sin EU-politik än vad många medlemsstater gör. Å andra sidan har Norge, tack vare sitt sjöfartskunnande, oftast på ett konstruktivt sätt bidragit till diskussionerna inom EU och har generellt sett också varit framgångsrik i att vinna genklang för sin position.

3 Om internationell reglering av sjöfarten

Regleringen av internationell sjöfart sker traditionellt på global nivå och det finns flera goda grunder till det. Sjöfarten är en global näring, fartyg rör sig mellan kontinenter och det finns en rad praktiska skäl till att reglerna (i synnerhet de regler som relaterar till konstruktion, utrustning och bemanning) ogärna kan variera från en region till en annan. Dessutom talar konkurrenshänsyn för ett globalt harmoniserat regelverk. Fartyg av alla nationaliteter har rätt att bedriva sjöfart och redare kan med lätthet byta jurisdiktion för sin verksamhet. Särkrav som gäller endast vissa jurisdiktioner kan placera den berörda flottan i ett ogynnsamt konkurrensläge och eventuellt resultera i att redare kringgår kraven med hjälp av utflaggning, varvid sjösäkerhetsfördelen av särkraven blir marginaliserad, liksom den ekonomiska och politiska fördelen av att ha en nationell flotta.

En global reglering av sjöfarten finner också juridiskt stöd i 'havens grundlag', FN:s havsrättskonvention från 1982, där flera artiklar uppsätter en maximumbegränsning för kuststaters lagstiftningsjurisdiktion per referens till 'allmänt accepterade regler antagna av den behöriga internationella organisations', dvs IMO.³ Samma referens utgör samtidigt minimumkravet för flaggstatens lagstiftning för sina fartyg,⁴ vilket innebär att IMO:s regelverk, till den del det är allmänt accepterat, mer eller mindre automatiskt utgör en del av flaggstatens skyldigheter, oavsett formell acceptans av reglerna av den ifrågasvarande flaggstaten. Detta förhållande accenturas av att havsrättskonventionen är väldigt omfattande accepterad,⁵ och att dess regler om sjösäkerhet och skydd av

³ Se t.ex. artiklarna 21 och 211(5).

⁴ Se t.ex. artiklarna 94(5) och 211(2).

⁵ I april 2008 hade 154 stater samt den Europeiska Gemenskapen formellt godtagit konventionen.

marina miljön dessutom allmänt betraktas som gällande sedvane-rätt.

Däremot är havsrättskonventionen inte särskilt specifik vad gäller hamnstatens lagstiftnings- och verkställighetsjurisdiktion. Med undantag för en explicit möjlighet för hamnstaten att verkställa brott mot internationella föreningsregler, nästan oavsett var detta brott har skett, innehåller konventionen väldigt få stadganden om vilka krav en stat kan ålägga fartyg som frivilligt uppsöker dess hamnar. I avsaknad av sådan reglering, blir frågan hänvisad till den allmänna folkrätten, och i synnerhet förhållandet mellan principen om staters territoriella suveränitet över sitt territorium och andra principer, liksom proportionalitet, förbud mot missbruk av rättigheter etc.

4 EUs sjösäkerhetslagstiftning

EU:s engagemang på sjösäkerhetens område är förhållandevis nytt. Det var egentligen först 1993, efter en rad olyckor i europeiska farvatten, som de första reglerna antogs och ett 10-årigt handlingsprogram antogs av kommissionen.⁶ Mot slutet av millenniet hade redan de flesta av åtgärderna som förutsågs i programmet antagits av EU och omfattade regler för bl.a. hamnstatskontroll, klassificeringssällskap (som utför flaggstatsfunktioner för medlemsstaternas räkning), utbildning och certifiering av sjöfolk, samt en rad tekniska krav, i synnerhet för fartyg som transporterar farligt gods samt passagerarfartyg.

EU:s roll gavs ny fart i.o.m. två svåra oljeolyckor kring millennieskiftet. Tankern *Erika* sjönk i december 1999, medan *Prestige* gick samma öde tillmötes knappt tre år senare. Dessa olyckor ledde till en avsevärd skärpning av de existerande reglerna, i synnerhet

⁶ KOM(93) 66 slutlig.

gällande hamnstatskontroll, trafikövervakning och klassificerings-sällskap, men också till vissa helt nya initiativ, inklusive upprättandet av EMSA och ett ökat engagemang inom ramen för det sjörättsliga ansvars- och ersättningsystemet.

Idag finns redan omkring 40 EU förordningar och direktiv som relaterar till sjösäkerhet. Det är inte möjligt att i en kort artikel som denna beskriva detta regelverk. För mer detaljerad bild hänvisas till min doktorsavhandling (skriven vid Nordisk institutt for sjørett).⁷ Gällande relationen mellan EU:s regelverk och de internationella (IMO) reglerna är det anmärkningsvärt att EU reglerna har tenderat att bli mer självständiga med tiden. I början av EU:s sjösäkerhetspolitik var ändamålet ofta bara att implementera vissa IMO regler på EU-nivå, och därmed stärka deras juridiska status inom EU, men också nationellt. Ganska snart började man introducera vissa element i EU-reglerna som avvek från de internationellt bindande normerna, trots att reglerna gällde alla fartyg, oavsett flagg, som kom till EU-hamnar. I början var avvikelserna förhållandevis blygsamma. De kunde t.ex. ta formen av en tidigare-läggning av de internationella reglerna inom EU, något år innan motsvarande regler trädde ikraft internationellt, eller ett obligatoriskt tilläppande av regler som internationellt bara var rekommendationer. En annan variant har varit att utvidga tillämpningsområdet för de internationella reglerna, t.ex. till att omfatta fartyg i nationell trafik, som är undantagna flera av de centrala internationella konventionerna.

Så småningom blev skillnaderna från IMO-reglerna mer markanta. I flera direktiv som daterar sig till kring millennieskiftet har man byggt på internationella regler genom att skapa komplementerande

⁷ H. Ringbom, 'The EU Maritime Safety Policy and International Law', Publications on Ocean Development, No. 64, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2008.

tilläggskrav. Ett exempel är direktivet om mottagning av fartygsavfall, som komplementerar de relativt vaga reglerna för mottagningsanordningar i MARPOL-konventionen genom att införa diverse nya krav för hamnar att planlägga och tillhandahålla ändamålsenliga avfallshanteringsanordningar, samt skyldigheter för fartyg att notifiera och använda sig av dessa anordningar, samt att betala för denna service enligt vissa huvudprinciper. I vissa senare fall har man tagit ett steg längre, genom att gå från strikt komplementerande regler till EU-regler som avviker från de internationella reglerna, i vissa fall t.o.m. på ett sätt som (åtminstone kan hävdas) strider emot de internationella reglernas ändamål och syfte. Ett av de längstgående exemplen på detta är EU-reglerna om utfasning av enkelskrovstankfartyg, där tidtabellen som introducerades av EU år 2003 var betydligt snävare än den som då gällde internationellt. Sedermera har det internationella regelverket reviderats och är nu i stora drag likadant som EU:s.

De ovan beskrivna tendenserna gäller hamnstatsreglering, men även kuststatsregleringen (som reglerar fartyg som endast passerar EU kuststaters olika havszoner, utan att gå i hamn) har på senare tid sett en tendens till att avvika från de internationella reglerna. Det s.k. trafikövervakningsdirektivet från år 2002 innehåller flera element av kuststatsjurisdiktion som skiljer sig från de internationella reglerna, om än närmast ifråga om detaljer. Två direktiv från 2005 som relaterar direkt till miljön är också intressanta ur detta perspektiv. Direktiv 2005/35 om sanktioner för föroreningar implementerar MARPOL-bestämmelserna i alla havsområden, inklusive det öppna havet, och ålägger, till skillnad från MARPOL, medlemsstaterna att införa sanktioner, också straffrättsliga sanktioner, för vart brott mot reglerna som skett avsiktligt eller p.g.a. grov oaktsamhet. Direktiv 2005/33 strävar till att reducera svavelutsläpp från fartyg. Det implementerar de internationella särkraven för Östersjön och Nordsjön, men går ett steg längre i och med att de samma

kraven för bränslekvalitet också tillämpas på passagerarfartyg i reguljärtrafik, oavsett var i EU dessa trafikerar, och oavsett om motsvarande krav gäller internationellt.

Dessa avvikelser från det internationella regelverket är intressanta, inte minst ur en juridisk synvinkel, p.g.a. havsrättens ovanbeskrivna begränsningar av unilateral lagstiftningsjurisdiktion, och det är helt naturligt att det politiska och juridiska intresset oftast har fokuserat på skillnaderna mellan de globala och de regionala reglerna. Dessa skillnader skall dock inte överdrivas. Faktum kvarstår att EU:s sjösäkerhets regelverk till övervägande del baserar sig på, och t.o.m. reproducerar de internationella reglerna. Tendensen de allra senaste åren har dessutom varit att poängtera vikten av internationell reglering, och sedan uppmärksamheten och följderna av *Prestige*-olyckan så småningom tonat bort, har det varit väldigt få EU-initiativ som konkurrerat med IMO-regelverket.

Verkställigheten av EU reglerna har fått betydligt mindre uppmärksamhet, trots att den kanske är den mest centrala delen av EU:s 'tilläggsnytta' som lagstiftare på sjösäkerhetsområdet. EU-rättens konstitutionella och institutionella natur betyder i sig att stater som inte tillämpar de överenskomna reglerna sannolikt kommer att ställas till svars för det inför EG-domstolen. Detta är en markant skillnad från den folkrättsliga ordning som implementeringen av IMO:s konventioner lyder under. Utöver detta har EU introducerat en mängd nya grepp på hur regelverket skall efterlevas och verkställas. En central skillnad i förhållandet till IMO-reglerna, som i första hand riktar sig till (flagg)stater, är att flera av EU-reglerna riktar sig till privata rättssubjekt, såsom redaren, befälhavaren, klassificeringssällskapet osv. De folkrättsliga förpliktelseerna tas på så vis 'ner' från det mellanstatliga planet och blir av direkt relevans för de enskilda aktörerna.

Men också i övrigt innehåller verkställigheten av EU:s sjösäkerhetsregler ett antal innovationer som inte har en motsvarighet på

det internationella planet. För ro-ro passagerarfartyg i reguljärtrafik har man t.ex. infört 'värdstat'-begreppet (host State) och EU-regelverket ställer med hjälp av detta begrepp en rad villkor på fartygen och deras redare innan trafiken överhuvudtaget kan inledas. Också vad gäller sanktionerna för icke-implementering har EU i betydligt högre grad än IMO experimenterat med metoder som strävar till att öka reglernas effekt. I tillägg till den sedvanliga kvarhållningen av fartyg som inte uppfyller normerna har man i ökande drag infört andra slags åtgärder, så som uteslutande från hamnen, förbud att anlöpa någon EU-hamn och, som tidigare nämndes, t.o.m. straffrättsliga sanktioner. Flera exempel tyder på att man i första hand är intresserad av att adressera enskilda redare, snarare än ett fartyg och dess besättning, t.ex. i form av förlust av ISM-certifiering för den aktuella redaren, eller föroreningsstraff för juridiska personer.

5 EMSAs roll

5.1 Allmänt

EMSA grundades i efterdyningarna till *Erika*-olyckan. Den grundläggande förordningen, nr. 1406/2002, antogs i juni 2002 och de första anställda på EMSA började ett knappt år senare. Under sina första fem år har EMSA vuxit mer än någon kunnat förvänta sig. Byrån har i april 2008 170 anställda och det väntas stiga till närmare 200 innan året är till ända, men torde därefter stabilisera sig.

EMSA har ingen direkt lagstiftande roll, utan är huvudsakligen en myndighet som inrättats för att säkra tillämpligheten av existerande EU-lagstiftning. Dess tre huvudsakliga uppgifter är:

- att rådgiva kommissionen och medlemsstaterna i anslutning till implementering av gällande EU lagstiftning på sjösäker-

hets- och miljöskyddsområdet;

- att främja tekniskt samarbete mellan medlemsstaterna samt att förmedla nationella erfarenheter och lösningar; samt
- att tillhandahålla operationella resurser som komplementerar medlemsstaternas resurser, t.ex. gällande oljebekämpning till sjöss.

I allt högre utsträckning håller EMSA också på att bli en samlingsplats för fartygsrelaterad information av olika slag, i synnerhet genom att upprätthålla och hantera olika typerns databaser.

5.2 Säkerhetsinspektioner och -utvärderingar

Den nödvändiga informationen om hur ett regelverk implementerats och tillämpas i en viss medlemsstat kan inte fås per korrespondens eller med hjälp av lagstiftningsanalyser. En central del av EMSA:s uppgifter består därför i att besöka och inspektera medlemsstater (inklusive Norge och Island) för att få mer handgriplig information om hur implementeringen går till i praktiken. I vissa fall är en sådan inspektionsfunktion (för EMSA eller för kommissionen) uttryckligen reglerad i det aktuella direktivet eller förordningen. I andra fall har kommissionen bett EMSA att utföra besök i vissa eller alla medlemsstater för specifika direktiv eller ändamål.

EMSA:s huvudsakliga inspektionsaktiviteter relaterar till tre olika områden, som alla förutser denna typen av inspektioner i själva direktiv- eller förordningstexten. Den första relaterar till klassificeringssällskap som utför flaggstatsuppdrag på uppdrag av medlemsstaterna. Av de kring 50 klassificeringssällskap som utför den typen av arbete internationellt är endast 12 för närvarande godkända av EU. Medlemsstaterna får endast delegera sitt ansvar för fartygsklassificering till dessa 12, som innefattar alla stora klassificeringssällskap, som tillsammans övervakar och certifierar över

90% av världens tonnage. I direktiv 94/57/EG slås en rad kriterier fast för det arbete som utförs av de EU-godkända sällskapen. Vart och ett av de klassificeringssällskap som erkänts av EU skall bedömas en gång vartannat år och EMSA har fått i uppgift av kommissionen att göra detta. EMSA:s bedömare besöker klassificeringssällskapets huvudkontor och även regionala och/eller lokala kontor, liksom enskilda fartyg och varv. Uppgifterna som framkommit vid bedömningen jämförs också med uppgifter och information från hamnstatskontroll och andra källor. Baserat på resultatet kan kommissionen kräva förbättringsåtgärder och/eller föreslå sanktioner om allvarliga brister upptäckts i deras arbetsmetoder.

Den andra stora inspektionsaktiviteten berör utbildningen av sjöfolk. Ungefär 80 % av alla olyckor till havs beror på mänskliga misstag. Samtidigt är omkring 75 % av sjömännen på EU-registrerade fartyg från länder utanför EU och genomför sin sjömansutbildning i skolor i dessa länder. Medborgare från över 40 olika länder utanför EU anställs på fartyg som är registrerade i medlemsstaterna. IMO:s internationella konvention om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (STCW konventionen) ger flaggstater möjligheten att kontrollera kvaliteten på utbildningen i de länder som tillhandahåller besättning för deras fartyg. Eftersom det ansågs vara ineffektivt om varje medlemsstat enskilt skulle bedöma alla institutioner för sjöfartsutbildning i dessa 40 länder, beslutades att arbetet skulle genomföras centralt och det delegerades därför till kommissionen, som i sin tur delegerade det tekniska arbetet till EMSA. Vart femte år bedömer EMSA:s experter utbildningssystemet i vart och ett av de länder utanför EU som har utbildade sjömän som arbetar ombord på EU-registrerade fartyg. I praktiken innebär detta 8 till 12 bedömningar per år. På senare år har även bedömningar av medlemsstaternas egna institutioner inletts.

Den tredje kategorin berör säkerhetssituationen ombord på fartyg och i hamnar. Efter terrorattackerna i New York, Madrid och London har detta område fått allt högre prioritet. Inom EU-lagstiftningen regleras fartygs- och hamnrelaterad säkerhet framförallt genom förordning (EG) nr 725/2004, som långt baserar sig på motsvarande internationella regler. EMSA:s huvudsakliga roll i sammanhanget är att ge kommissionen tekniskt stöd för att övervaka att det genomförs fartygsrelaterade säkerhetsåtgärder i medlemsstaterna. Som en del av kommissionens team inspekterar byråns personal medlemsstaternas organisationer för fartygs-säkerhet, relevanta företag och godkända säkerhetsorganisationer. EMSA bistår också kommissionen i utvecklingen av egna metoder för att säkerställa att inspektionerna genomförs konsekvent och med hög kvalitet.

Utöver dessa utförs endel besök och inspektioner, även där sådana inte specifikt regleras i det aktuella direktivet. Det främsta exemplet är hamnstatskontrollen, där EMSA 'kontrollerar kontrollörerna' för att säkerställa hamnstatskontrollerna i EU:s (och EFTA:s) kuststater (enligt direktiv 95/21/EG) arbetar på ett harmoniserat sätt, gällande bl.a. inspektionskriterier, rapporteringsförfaranden och utbildningsprinciper. Ett annat exempel är avfallsmottagningsdirektivet, där EMSA också har initierat ett program som involverar besök i vart medlemsland med hamnar under en treårsperiod. Här utvärderar EMSA, i nära samarbete med kommissionen, om målen för hamnarnas anläggningar för avfall har uppfyllts och bevitnar hur avfallshanteringen sköts i praktiken.

5.3 Implementering och utveckling av en gemensam sjösäkerhetspolicy inom EU

EMSA spelar också en roll i utvecklandet av den gemensamma sjösäkerhetspolitiken inom EU. Trots att byrån saknar uppgifter som är direkt anknutna till lagstiftning, bidrar flera av dess uppgifter

indirekt till att forma EU-politiken. Bl.a. utför EMSA ett betydande antal studier av teknisk natur som är tänkta att vara beslutsunderlag i lagstiftningsprocessen. I vissa fall kan också kommissionen specifikt be EMSA om teknisk rådgivning gällande ny lagstiftning. I tillägg arrangerar EMSA regelbundet workshoper och seminarier relaterade till dess olika verksamhetsområden. I många fall är syftet med dessa möten uttryckligen att diskutera enskilda frågor i anslutning till EU-lagstiftningen och/eller internationell lagstiftning för att medverka till utarbetandet av en gemensam ståndpunkt i frågan bland medlemsstaterna. I andra fall är syftet mer inriktat på utbyte av information och erfarenheter, stater emellan eller mellan sjöfartsnäringen och andra intressegrupper och myndigheter.

Denna typ av 'rutinarbete' pågår inom en rad områden där EMSA har tilldelats eller ombetts utföra specifika uppgifter. Exempel inom sjösäkerhetsområdet innefattar bl.a. hamnstatskontroll, där EMSA har ett stort antal uppgifter, omfattande besök och inspektioner, informationsbehandling, inklusive uppgörandet av listor över fartyg som är 'bannlysta' från alla EU-hamnar, utbildning av kontrollörer samt stöd till kommissionen för att bidra till att förbättra europeiska och internationella regler på området. EMSA tillhandahåller också permanent expertis om olika typerns tekniska konstruktionskrav för fartyg, såsom i synnerhet oljetankers, bulk- och passagerarfartyg. Ett annat område gäller olycksfallsutredningar. EMSA:s roll är än så länge relativt blygsam på detta område, och begränsar sig i huvudsak till att utveckla ett gemensamt förfarande för att undersöka olyckor som kan användas i alla medlemsstater och som kan bidra till att erfarenheterna dokumenteras och sprids på EU-nivå.

Inom miljöskyddet inbegriper EMSA:s verksamhet bl.a. avfallshantering, svavel- och kväveföreningar från fartyg, global uppvärmning (växthusgaser, i synnerhet CO₂), främmande organismer

som transporteras i fartygs barlastvatten samt miljö- och hälsoaspekter vid demonteringen och återvinnandet av slutförda fartyg.

Flera av de större aktuella projekten inom EU:s sjösäkerhetspolitik är till stor del baserade på och beroende av tekniska lösningar, i synnerhet gällande tillgång till och hanterandet av data i olika former. Ett exempel på sådana projekt är SafeSeaNet, som är ett informationssystem för olika typer av realfartygsdata, inkluderande data om farlig last. Systemet strävar till att nå större enhetlighet och brukarvänlighet mellan de olika nationella informationssystem som är i bruk för att möta bl.a. trafikövervakningskraven i direktiv 2002/59/EG. Ett annat exempel är den nya informationsbasen Thetis som på sikt skall ersätta den nuvarande Sirenac-databasen med uppgifter om och för hamnstatskontrollen i EU. Andra datarelaterade projekt, som EMSA arbetar med är en databas om ro-ro passagerarfartyg i reguljärtrafik till och från EU-hamnar samt en framtida databas för olycksundersökningar och -rapporter. I ljuset av detta är det naturligt att EMSA tillbringar en väsentlig del av sina resurser på IT-relaterade projekt.

5.4 Operationella uppgifter: bekämpning & satelliter

I allt högre grad har byrån också tilldelats rent operationella uppgifter. Den första gällde oljebekämpning, där EMSA redan 2004 utarbetade en handlingsplan över hur man kunde hjälpa medlemsstaterna att hantera föroreningar från fartyg. EMSA fick ansvaret att upprätta ett nätverk av fartyg, utrustning och andra resurser för detta ändamål som skall erbjuda ytterligare stöd till medlemsstater i områden med störst behov, i synnerhet vid större oljeolyckor. På grundval av detta har byrån ingått avtal med kommersiella fartyg som med kort varsel kan omvandlas till oljesaneringsfartyg för att med hjälp av den senaste utrustningen samla upp olja. Dessa fartyg

har normalt annan sysselsättning men har möjlighet att lasta utrustning och snabbt göra en insats vid utsläpp.

Det två andra större operationella projekten inom EMSA har att göra med satellitövervakning. För det första tillhandahåller EMSA den s.k. CleanSeaNet servicen med satellitbaserad information om oljeföroreningar i europeiska farvatten. CleanSeaNet kompletterar övriga identifieringsmetoder, såsom flygfoton, fartygspatrullering etc. genom att förse medlemsstaterna med en viss mängd av (nästan) realtidsbilder av havsområden per satellit. Dessa bilder, som baserar sig på radarteknologi och kan tas under dygnens alla timmar och oavsett molnighet, underlättar medlemsstaternas responsaktivitet i fall av större olyckor, men kan också bidra till att identifiera föroreningar mer slumpvis, och kan därigenom ha en betydande preventiv inverkan. För det andra kommer EMSA av allt att döma i framtiden att ansvara för ett europeiskt LRIT datacenter. LRIT står för 'long-range information and tracking', och utgör ett satellitbaserat system för övervakning av fartygstrafiken, upp till 1000 sjömil från kusten, i enlighet med SOLAS Regel V/19(1).

6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de centrala aktörerna inom sjösäkerhetslagstiftning i huvudsak kompletterar snarare än konkurrerar med varandra. EU sjösäkerhetslagstiftningen baserar sig till väldigt stor del på de internationella kraven, och där den går utöver IMO-reglerna är det vanligen i form av kompletterande krav som stämmer överens med de internationella reglernas ändamål och syfte. EMSA, för sin del, har en komplementär roll till kommissionen vad gäller utarbetandet och implementering av EU-lagstiftning och byråns uppgifter i huvudsak av rent teknisk natur. Men EMSA kompletterar även medlemsstaternas arbete genom att utföra uppgifter som medlemsstaterna har eller

hade ansvar för nationellt på EU-nivå eller uppgifter som strävar till att harmonisera nationell praxis inom EU-området och därmed maximera gränsnyttan.

För Norges del, liksom för EU:s medlemsstater, har EU:s inträde på sjösäkerhetsarenan under de senaste 15 åren inneburit en betydande förändring. Reglerna antas numera i stor utsträckning i Bryssel, och även om IMO fortfarande är den dominerande lagstiftaren, sker mycket av opinionsbildningen till aktuella initiativ på förhand inom EU. Det är uppenbart att denna förändringsprocess har krävt både konkreta och mentala omställningar i alla medlemsland. I det stora hela har Norge hanterat denna förändring på ett konstruktivt sätt. Man har strävat till att arbeta 'med systemet' snarare än mot det, även om man formellt står delvis utanför. Man har intagit en aktiv roll inom EU-arbetet som har krävt betydande insatser, men också gett resultat. Och fördelen med att få EU med sig är naturligtvis att chansen för att den eftersträvade politiken resulterar i reella förändringar, regionalt, eller globalt, är betydligt större om man agerar i samklang med de övriga staterna i världens största handelsblock än om man gör det på egen hand. I regel har Norges sjöfartspolitiska intressen ofta vunnit gehör inom EU och man kan kanske därför anta att EU:s engagemang på sjösäkerhetsområdet i stort har gagnat landets sjöfartspolitiska intressen.

Del IV
**Skipssikkerhet i nordområdene -
noe prinsipielt nytt eller
mer av det samme?**

Gaute Sivertsen,
Underdirektør NHD

Sjøfartsdirektoratet: høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø

Skipsregistrene: et konkurransedyktig og attraktivt register for norske og utenlandske redere og øvrig maritim næring.

Arena for regelverksutvikling: Sjø sikkerhet/miljø

- IMO
- ILO
- EU /EØS

Globale regler

- Flaggstat
- Havnestat
- Like regler for alle

Pådriverrollen i IMO: viderefører rollen

Regelverket

- Skipssikkerhetsloven
- Omfattende forskriftsverk
- Klasseregler
 - Isklasseregler

Maritim Strategi – Stø kurs:

«Regjeringens mål er at de norske maritime næringer skal være verdens mest miljøvennlige og gå foran i utvikling av nye løsninger»

Regjeringens Nordområde strategi:

«Regjeringen vil at norsk skipsfart og norske maritime næringer skal delta aktivt i økonomisk virksomhet i nordområdene»

Polarkoden

- Guidelines for ships operating in Arctic ice-covered waters
- Oppdatering
- Antarktis?

MARPOL - International Convention for the Prevention of Pollution by Ships

- Revisjon Annex VI
 - ”destillat krav”

Konklusjon

Ikke noe prinsipielt nytt;

- Økt miljøfokusering
- Økt fokus på nordområdene
- Økt bevisstgjøring
- Strengt miljøkrav til olje/gass aktivitetene i Nord

Del V
Nordområdene – status på
samarbeid innen sjøtransport,
sjøsikkerhet og oljevernberedskap

Kirsten Ullbæk Selvig,
Ekspedisjonssjef,
Fiskeri- og kystdepartementet

1 Hvorfor er sjøsikkerhetssamarbeid viktig?

Nordisk Institutt for sjørett har tatt initiativ til å sette sjøsikkerhet på dagsordenen også i en juridisk sammenheng.

For Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) som ansvarlig departement for sjøtransport, sjøsikkerhet, oljevernberedskap og den sivile navigasjonspolitikken er dette et viktig tema hvor behovet for kunnskap er klart nok.

Mitt foredrag vil rette seg spesielt mot samarbeidet med Russland USA, EU og andre land i Nordområdene.

Sjøtransport og dermed sjøsikkerhet og oljevernberedskap er internasjonalt og grenseoverskridende. Det gjør at det automatisk blir behov for samarbeid for å få frem løsninger som både brukerne og statene som ansvarlig kan akseptere.

Det er behov for transport – og alle prognoser tyder på at sjøtransport vil vokse ikke minst i Nordområdene med økt aktivitet spesielt innen olje- og gassproduksjonen. Nordområdene kan også bli et viktig område for utvikling av nye transportveier og transportkorridorer i takt med klimaendringer. Det er nødvendig å kartlegge utviklingstrekk for å tilpasse rammebetingelser og infrastrukturtilbud til disse nye utfordringer. Nordområdestrategien understreker dette satsingsområdet og spesielt samarbeidet Russland – Norge.

For Norge er samarbeidet med andre land spesielt viktig da

- Norge er en stor sjøfartsnasjon
- Norge er kyststat med lang og sårbar kystlinje
- vi må forvente vekst i trafikken langs vår kyst og i våre havområder
- vi må legge til rette for næringsutvikling i distrikter og kystnære havområder
- vi er avhengig av internasjonale løsninger

Dette understrekes av Norges geopolitiske posisjon – se kart.

Den politikk man velger og de praktiske løsninger som er mulige har betydning på flere områder:

- for kyststaten: først og fremst for å unngå ulykker slik at ikke liv og helse blir satt i fare
- for kyststaten: for beskyttelse av miljøet i bred forstand gjennom forebyggende sjøsikkerhet og oljevernberedskap og antiterrorarbeid, transportpolitikk, havpolitikk samt selvfølgelig sikkerhetspolitikk og forsvarspolitik, og
- for lasteiere og transportbrukere: kontroll med hvor lasten befinner seg samt logistikk-løsninger
- for rederne/skipseierne: klarlegging av viktige rammebetingelser og kontroll med hvor skipet befinner seg
- andre brukere av havet: rammebetingelser for fiskeriene og for olje- og gas industrien.

Sjøtransport og sjøsikkerhet er internasjonalt og grenseoverskridende. En del av norsk politikk er derfor å legge til rette for transportkorridorer slik at man får god flyt i transporten og så vidt mulig felles standarder og rammebetingelse. Bevist holdning og robuste nasjonale løsninger er viktig for Norges rolle i internasjonale sammenhenger. Samtidig som internasjonale krav kan møtes når vi er godt politisk og faglig rustet og kvalifisert. De viktigste arenaer er IMO, EU og ulike bilaterale samarbeider og særlig Russland og USA. Dette kommer jeg særlig tilbake til under 2.2. Sjøsikkerhetsområdet og 2.3. Oljevernberedskapsområdet

Det har de senere år vært særlig oppmerksomhet knyttet til energitransport i form av olje- og gasstransport i Nordområdene. Oppmerksomheten har vært knyttet til muligheten for å foreta energitransport på en trygg, terrorsikker og effektiv måte. Sjøsikkerhet og oljevernberedskap er langt fremme på agendaen både i Norge og internasjonalt. Olje- og gassvirksomhet genererer også omfattende aktivitet knyttet til leverandørindustrien.

Når vi snakker om Nordområdene vil jeg også gjøre oppmerksom på Svalbard og sjøsikkerhet. Svalbard er et særlig sårbart område med stor vekst i trafikken. Foreløpig i form av turisme/cruise skip, men med mulige klimaendringer vil også Svalbard kunne bli utsatt for økt trafikk innen ordinær last samt energitransport. FKD kommer til å implementere Havne- og farvannsloven på Svalbard slik at man etablerer tilsvarende hjemmelsgrunnlag som for fastlands Norge. I første rekke er viktigste tiltak å få mulighet for å følge skipsbevegelsene i området i form av meldingssystemer og rapportering for cruiseskip. Implementering vil også åpne for reguleringen i bruken av farvann for eksempel gjennom forbud med cruiseskip i særlig sårbare områder. Merking i farvann vil også være et viktig tiltak. (Etter seminaret er endringen gjennomført med ikrafttredelse 1. mai 2008.)

Vårt mål er sikre og effektive transportkorridorer i samarbeid med Russland og andre land og organisasjoner.

2 Samarbeidsområder - Hva skal vi samarbeide om

De viktigste samarbeidsområdene er

- Sjøtransport
- Sjøsikkerhet, herunder radionavigasjon
- Oljevernberedskap

2.1 Sjøtransportområdet

Fremme av sjøtransport er et erklært satsingsområde. Jeg skal dog ikke her gå nærmere inn på sjøtransport som transportform som tematisk dekker vidt fra utvikling av havnen som knutepunkt mellom land og sjøtransport, terrorsikkerhet i havnene til logistikk-løsninger og multimodale korridorer som involverer mer enn en

type transportmiddel og mer enn et land. Et mål er, på tilsvarende måte som for Norge nasjonalt, å se sjøtransport i sammenheng med andre transportformer i ett helhetlig transportsystem.

Sjøtransport er en miljøvennlig transportform. Det er likevel en oppgave i promoveringen av sjøtransporten å tilrettelegge for at den videre utvikling blir mest mulig både effektiv og sikker. Forurensningsfaren ved transportformen må tas på alvor. Tiltak innen sjø-sikkerhet og oljevernberedskap må vurderes og etableres.

Et nødvendig grunnlag for å eliminere ulykkene med skip er at det stilles krav til skip og mannskap. Jo bedre kvalitet i vid forstand jo sikre transportform. Alder på skip og skipkonstruksjon for eksempel dobbelt skrog, er velkjente områder. Det er også en klar erfaring at den menneskelige faktor hatt stor betydning for sjø-ulykkene de seneste årene.

Jeg skal ikke gå nærmere inn på det her, andre skal foredra om dette.

Den norske tilnærming og metode for utvikling og gjennomføring av tiltak innen sjøsikkerhet og oljevernberedskap bygger på fakta-grunnlag og risikoanalyser. Det er helt nødvendig å utvikle metoder og verktøy som på høyt faglig nivå kan gå inn i risikoanalyser som grunnlag for valg av løsninger. Politikken må uformes med utgangspunkt i kunnskaper og veldokumenterte risikoanalyser. Tiltakene betyr både reguleringer av en ellers til dels fri næring og atferd samt etablering av betydelig og kostbar infrastruktur som i stor grad finansieres over statlige budsjetter. For å få til best mulig balanse mellom mål, risikoaksept og økonomiske satsinger samfunnet er villig til å gjøre må beslutninger tas på et dokumentert og transparent grunnlag. Det er ingen fasitsvar men dagens erfaring og velfunderte fremtids scenarier er nødvendige. Det må hele tiden arbeides for å få bedre metoder. Risikoanalyser er et viktig verktøy i Fisker- og kystdepartementets arbeid.

Stortingsmelding nr. 14 (2004-2005) «På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap» om forebyggende tiltak og oljevernberedskap bygger på risikoanalyser for trafikken langs norskekysten frem til 2015.

Jeg vil også nevne vårt arbeid med Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet fra 2006 og nå også arbeidet med forvaltningsplaner for Norskehavet og Nordsjøen. Dette er betydelig utredningsarbeid hvor sameksistens mellom tradisjonell virksomhet som fiskeriene og nye aktiviteter som olje- og gas produksjon og sjøtransport samt miljøkonsekvenser mer generelt behandles.

Når vi skal samarbeide med andre land tar vi med oss erfaringsgrunnlag, utviklingsbehov og politiske målsetninger.

Det har vært spesielt viktig å få gehør for de behov kyststatene har for å etablere nødvendig infrastruktur og andre tiltak som må på plass for å fremme sjøtransporten som en effektiv og trygg transportform.

De siste årenes ulykker har reist tilsvarende krav i andre land og internasjonalt. «Erika» og «Prestige» ulykkene er de beste eksempler på slike ulykker internasjonalt. I Norge er det «Rocknes» og «Server» ulykkene som har understreket behovet for tiltak. En viktig balanse er omfang av krav og tiltak og de økonomiske kostnader som nødvendigvis må følge. I den sammenheng kommer også fordelingen mellom forurenseren og staten. Forurenseren på sjøen er enten et skip eller en oljeplattform. Situasjonen for de to typer kilder for forurensning er slående. Det er åpenbart enklere å stille krav til en ny industri som oljevirksomheten hvor krav kan gjennomføres ved etablering og oppbygging av virksomheten. Krav til skipsfarten vil ofte stille store utfordringer til økonomien i næringen og muligheten for å implementere krav. Det er tydelig i internasjonale diskusjoner. Skipsfarten har også på ansvarssiden bygget på et utbredt system av ansvarsbegrensning. Et tilsvarende finnes ikke innen petroleumsindustrien. Det betyr at kostnaden ved

forurensning fra skip ofte vil involvere statlige midler. I Norge er vi så heldige at staten kan trå til med begrensende tiltak når en hendelse eller ulykke inntreffer. Og dermed begrense skader og kostnader til glede for både forurenser og ikke minst stor samfunnet.

Statens infrastrukturtilbud og tiltak er bygget opp ut fra prinsippet om å forebygge (mest mulig!) at en skade skjer, gjennom sannsynlighets reduserende tiltak. Dette er supplert med tiltak for å begrense skadene mest mulig dersom det likevel skjer noe, gjennom konsekvens reduserende tiltak, oljevernberedskap. Staten har også et system for å gjennomføre aksjoner når ulykkene er en realitet gjennom Kystverkets beredskapssystem. La meg minne om at redning av liv og helse alltid kommer først, dernest oljevernaksjoner under ledelse av Kystverket i det omfang forurenseren ikke selv kan ta hånd om aksjonen. Oljeselskapene har et omfattende system som trer i aksjon mens Kystverket normalt trer i aksjon og overtar det skadebegrensende arbeid umiddelbart ved skipsulykker.

Som følge av de senere års ulykker både nasjonalt og internasjonalt er det blitt mer oppmerksomhet på ansvarsforhold, forsikring, erstatning, skadeoppgjør og regelverk knyttet til dette. Dette skyldes dels ulykkene omfang men også de rettssaker som ser ut til å følge med motkrav fra forurenserens side. Det må i den sammenheng nødvendigvis bli en diskusjon om balansen mellom de tiltak statens stiller til rådighet det være seg alt fra tradisjonelle hjelpemidler fyr og merker til å sikre hjelp og berging av skip i fare. Det kan nevnes at statens utlegg er på 135 mill kr for opprensning etter «Rocknes» og omkring 226 mill kr etter «Server».

Relevant regelverk i tillegg til vanlige ansvars- og erstatningsrett er sjøloven, forureningsloven, havne- og farvannsloven og skips sikkerhetsloven.

Jeg skal i det følgende gi noen eksempler på både forebyggende tiltak og oljevern tiltak som er etablert de senere årene. Flere av dem etter godt samarbeid med andre land spesielt Russland og USA men også med støtte i internasjonale organisasjoner.

2.2 Sjøsikkerhetsområdet – forebyggende tiltak/ sannsynlighets reduserende tiltak

- Utvidelse av territorialfarvannet fra 4 til 12 nautiske mil 1.1.2004. Gir større handlingsrom for å iverksette tiltak
- Automatisk identifikasjonssystem (AIS) i 2004. Gjør det mulig gjennom Kystverkets nett av AIS stasjoner å følge skipsbevegelser langs norskekysten
- Trafikksentral (VTS) i Vardø fra 1.1.2007. Inngår i et landsomfattende nett av trafikksentraler som knutepunkter i overvåking av skipstrafikken. Viktig i samarbeid med Russland om overvåking i Nordområdene
- Seilingsled Vardø - Røst 1.7.2007. Flytter skipstrafikken ut fra kysten slik at det blir mindre risiko og bedre tid til å respondere på hendelsen eller ulykken (responstid). Ligger i internasjonalt farvann. Fikk aksept i IMO med god støtte fra Russland og USA
- SafeSeaNet – Europeisk meldings- og informasjonssystem
- MoU om norsk- russisk samarbeid innen sjøsikkerhet 2006
 - Samarbeid for å styrke sikkerhetsnivået på seilingsrutene i Norskehavet og Barentshavet
 - Modernisering av eksisterende og etablering av nye rutesystemer for skip
 - Etablering av Barents VTMISS – felles meldings og informasjonssystem

Integrering av AIS systemer og utveksle AIS informasjon mellom trafikksentralene i Vardø og Murmansk: Departementet arbeider

med å videreføre seilingsleden i Nord-Norge til Vestlandet og Skagerrak

Som nevnt er overvåking og kontroll med skiptrafikken et viktig elementer for sjøsikkerheten. FKD har en betydelig innsats på dette område og i nær kontakt med andre land. Arbeidet knytter seg til både bakkebaserte og satellitt baserte systemer. FKD har Norsk RadioNavigasjonsPlan fra 2003 under revisjon.

La meg bare nevnte noen områder.

Nye NAVAREA i nordområdene. NAVAREA er et geografisk sjøområde etablert for å koordinere utsendelse av navigasjonsvarsler for skipstrafikken. Det opprettes 5 nye NAVAREAS i nordområdene etablert innefor

MO/IHO (International Hydrographic Organisation). Norge tar oppgaven som koordinator for det nye NAVAREA XIX

LRIT (Long Range Identification and Tracking). Satellittbasert system som utvikles i IMO for sporing og identifikasjon av fartøy. Informasjon vil gå via et internasjonalt datasenter. Skal etter planen være på plass innen utgangen av 2008. Bedre overvåking av store hav- og kystområder. Raskere responstid ved uhell med fartøy som fører farlig/forurensende last og ved aksjoner knyttet til sikkerhet og terrorberedskap. Sporing av fartøy ansvarlig for ulovlige oljeutslipp og av fartøy som er involvert i UUU-fiske.

AIS på satellitt. Vurderes av Regjeringen som et supplement til det landbaserte systemet (ref. Nordområdestrategien)

E-navigasjon, som er et samlebegrep for utviklingen og integrering av radionavigasjonssystemer.

2.3 Oljevernberedskap – beredskapstiltak /konsekvens reduserende tiltak

- Slepebåtberedskap. I Nord-Norge etablert som et statlig tiltak, i Sør-Norge basert på tilgjengelig privat kapasitet
- Nødhavner. Mulige områder er kartlagt slik at de kan tas i

bruk om nødvendig.

- Depoter med oljevernutstyr langs kysten
- Internasjonalt samarbeid om praktisk oljevernberedskap (f.eks. Bonn-avtalen)
- Samarbeid mellom Norge og Russland i nordområdene
- Kystverket har deltatt i utvikling av beredskapsplaner og planlegging av beredskapsøvelser sammen med russiske myndigheter
- Det er gjennomført oljevernkurs i Murmansk
- Det er tatt initiativ til å etablere et laboratorium i Murmansk for å bedre kunnskapen om russiske råoljer.
- Felles norsk-russisk rednings- og oljevernøvelser
- Samarbeid med Statoil om overlevering av oppgradert NOFO-utstyr til MBASU som er ansvarlig for oljevernberedskapen i Russland/Murmanskområdet
- Det etablerte samarbeidet gjennom oljevernavtalen følges opp i 2008
- Aktiviteter knyttet til hovedsatsingen oljevernberedskap i isfylte og særlig sårbare områder og farvann
- Beredskapsplan for Arkhangelsk skal utarbeides
- Fokus på utvikling av nytt og bedre oljevernutstyr samt bedring av informasjonsutvekslingen
- Radionavigasjonsplaner:
- Norsk radionavigasjonsplan
- NRNP 2003, revideres nå
- Europeisk radionavigasjonsplan?
- Global radionavigasjonsplan?

3 Veien videre

Som sagt bruken av havområdene vil øke, sjøtransporten må promoveres og dette medfører behov for god forvaltning og robuste rammebetingelser.

Norge er i en posisjon som bidragsyter og premissleverandør internasjonalt, i tillegg til vi utvikler nasjonale rammebetingelser.

Jeg ser frem til samarbeidet med NIFS og andre myndigheter og organisasjoner.

Del VI
Skipsfartens klimagassutslipp og
mulige reguleringsmodeller

Terje C. Gløersen,
Norges Rederiforbund

1 Overview

- The problem and the challenge
- Marine bunker consumption and emissions from shipping – past, present and future
- CO₂-efficiency of shipping and the reduction potential
- The regulatory process – international and regional
- Conclusions

2 The problem and the challenge

2.1 The Problem

The anthropogenic GHG emissions are causing an unprecedented rapid temperature increase overlaying the non-anthropogenic variations which poses serious threats to our climate.

2.2 The Challenge

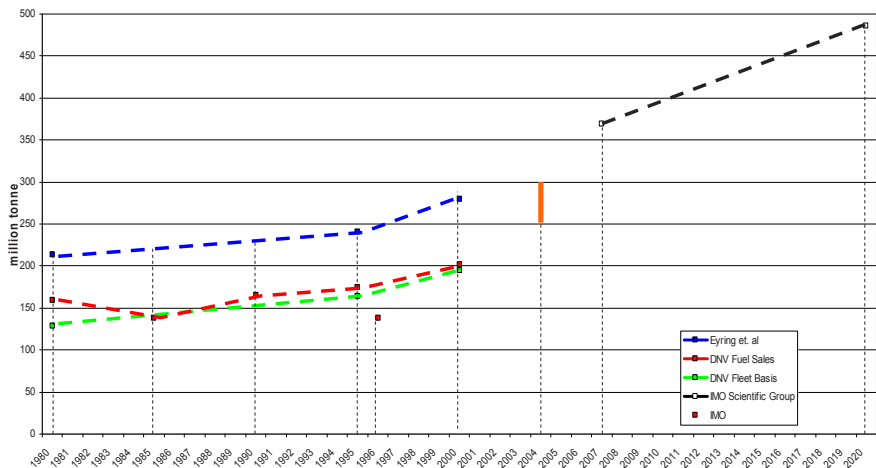
To prevent dangerous and irreversible climate changes, the GHG emissions must be reduced to limit the global temperature increase, preferably according to stabilisation level I giving a temperature increase of 2.0 to 2,4° C above the pre-industrial level. To achieve this, CO₂ emissions must be reduced by 50 to 85 % by 2050 relative to 2000.

2.3 Greenhouse gases – covered by the kyoto protocol

	GAS	LIFETIME	GWP		FRACTION %	
			20 YRS	100 YRS	GLOBAL	NORWAY
CO2	Carbon dioxide		1	1	76,7	79,5
CH4	Methane	12	72	25	14,3	
N2O	Nitrous oxide	114	310	298	7,9	
SF6	Sulphur hexafluoride	3200	16300	22800	1,1	
HFCs	Hydrofluorocarbons					
PFCs	Perfluorocarbons					

3 Marine bunker consumption and emissions from shipping – past, present and future

3.1 Marine bunker sales & consumption



3.2 CO₂-emissions from shipping

IMO study published in 2000:

1996:

- Fuel consumption: 138 Mton (based on bunker sales)
- CO₂-emissions 437 Mton
- Representing 1,8 % of global CO₂-emissions

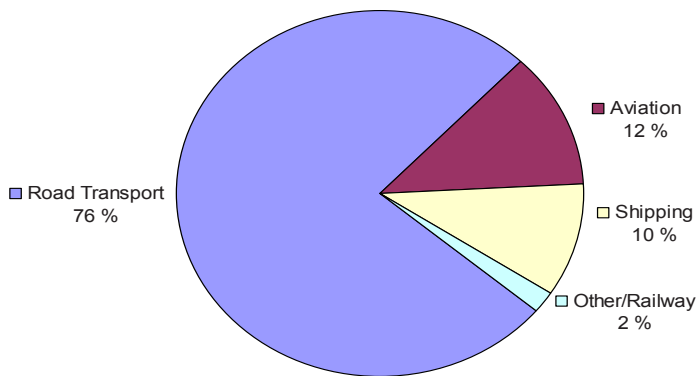
Recent estimates for 2004:

- Fuel consumption 250 – 300 Mton (based on bunker sales)
- CO₂-emissions 790 – 950 Mton
- Representing 2,7 – 3,2 % of global CO₂-emissions
- or 1,6 – 1,9 % of global GHG-emissions

IMO Scientific Group:

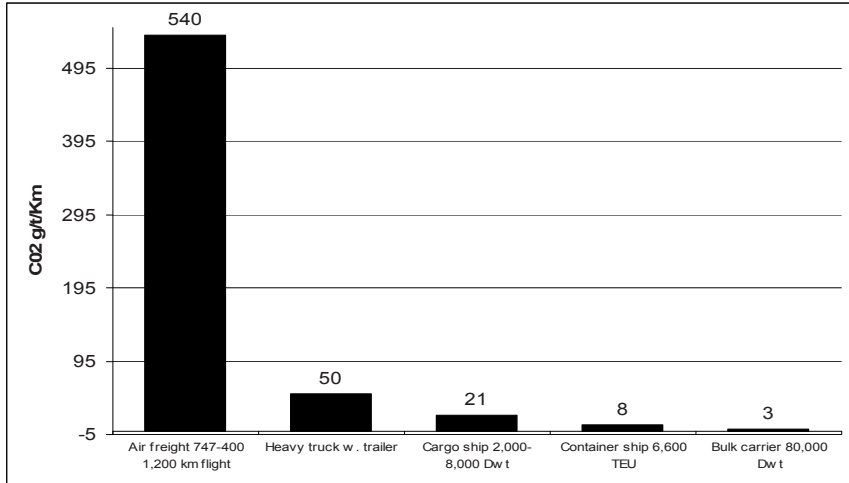
	2007 (estimate)	2020 (prognosis: 2,1% pa)
Fuel consumption:	369 Mton	486 Mton (ship basis)

3.3 GHG emissions from transport – 14% of global GHG emissions

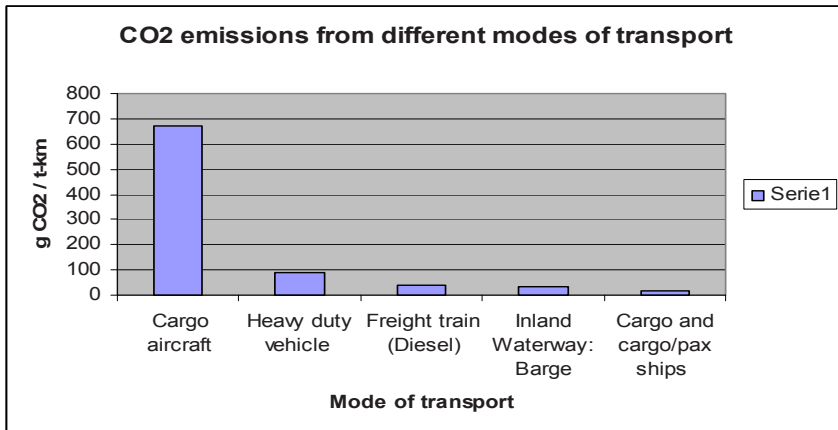


Source: Stern Review of the Economics of Climate Change, Oct 2006

4 CO₂ efficiency of shipping and the reduction potential



4.1 CO₂-efficiency of transport modes



4.2 Reduction possibilities

4.2.1 Technical measures

(eg. hull design, propulsion system, engines, etc.)

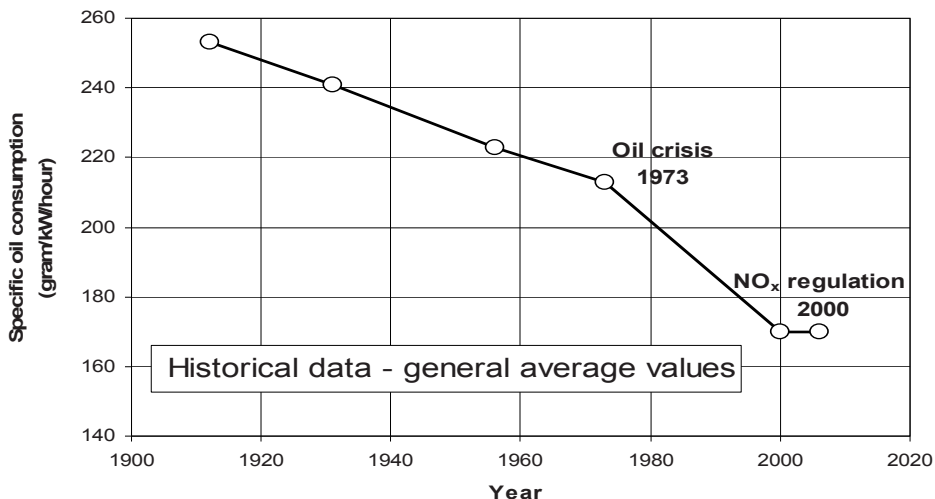
4.2.2 Operational measures

(eg. cargo utilization, speed, routing, etc.)

Cost of fuel has been the main driving mechanism for developing and implementing more energy-efficient and thus CO₂-efficient technical and operational measures.

There is still a considerable potential for more CO₂-efficient measures, but these are generally not cost-effective with the present fuel cost.

4.3 Example of improvement SFOC of marine 2-stroke engines



4.4 Example of improvement - Container transportation

Energy consumption for transport of loaded containers from the Far East to Europe:

1970	200 g/TEU nm	(diesel engine)
1976	196 g/TEU nm	(steam turbine)
1980	120 g/TEU nm	(diesel engine)
1983	110 g/TEU nm	
1988	70 g/TEU nm	
1996	50 g/TEU nm	
2007	25 g/TEU nm	? (subject average weight)

75% reduction during 26 years up to 1996, corresponding to an average annual reduction rate of 5,4%.

5 The regulatory process international and regional

5.1 The international process

Despite the low CO₂-footprint of sea transportation relative to other transport modes, also international shipping need to be covered by some control mechanism as agreed in Article 2.2 of the Kyoto-protocol, not least because of the projected growth in sea transportation

5.2 Kyoto protocol

5.2.1 Kyoto Protocol adopted on 11 December 1997.

Article 2.2:

The Parties included in Annex I shall pursue limitation or reduction of emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal

Protocol from aviation and marine bunker fuel, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively.

5.3 The IMO process so far

- Sept. 1997: A resolution is adopted requesting IMO to consider reduction strategies
- March 2000: IMO study of GHG-emissions published
- Dec. 2003: IMOs Assembly adopts policies for further work
- July 2005: Guidelines for CO₂-indexing adopted by MEPC 53
- Oct. 2006: MEPC 55 decides to carry out a new in-depth study
- July 2007: MEPC 56 establish a CG to discuss possible measures to address GHG-emissions

5.4 Possible regulatory measures to limit or minimize the CO₂-emissions

5.4.1 Direct measures (standards)

- Technical requirements (prescribed technical solutions)
- Operational requirements (prescribed operational parameters)
- Performance requirements (prescribed CO₂-index/benchmark)
 - Design index (based on fixed design parameters)
 - Operational index (based on actual performance – IMO-index)

5.4.2 Indirect measures

Different types of market-based measures providing economic incentives to minimize the CO₂-emissions.

5.5 Market-based measures

- Include in an emission trading system (open or closed, regional or global, different allocation methods)
- Paying a fee or charge for CO₂-emissions (could be linked to the fuel purchase)
- Differentiation or incentive systems representing carrots or sticks depending on a ship's design or operational performance
- Allocation of emission from ships to states (possible indirect measure) (for example to import countries – effect depends on the measures adopted by the countries and could thus differ from country to country)

5.6 Key requirements to CO₂ regulations

Flag neutral: to ensure level playing field between ships of different flags

Goal based: To provide incentives to develop and implement the most cost-efficient CO₂-reduction for each individual ship

No separate cap: To allow for growth in international shipping in order to meet the projected increase in demand for seaborne transportation

6 The EU position

6.1 EU – possible climate policies for maritime transport (ce delft)

- Voluntary commitments
- Reporting of IMO CO₂ index
- Requirement to meet a given CO₂ index limit value

- Inclusion of refrigerant gases in the CO₂ index
- Mandatory differentiation of port dues
- Inclusion of maritime transport in EU ETS (ref. aviation)
- Allocation of ship emissions to member states
(7 options depending on flag state, geographical area, bunker sales, export/import country)

6.2 EU prospects

If IMO is unable to agree a control mechanism by MEPC 59 in July 2009, EU has threatened to adopt regional measures, and the most likely measure is to include international shipping entering EU ports in the EU Emission Trading System as soon as possible after 2012.

7 Summary and recommendations

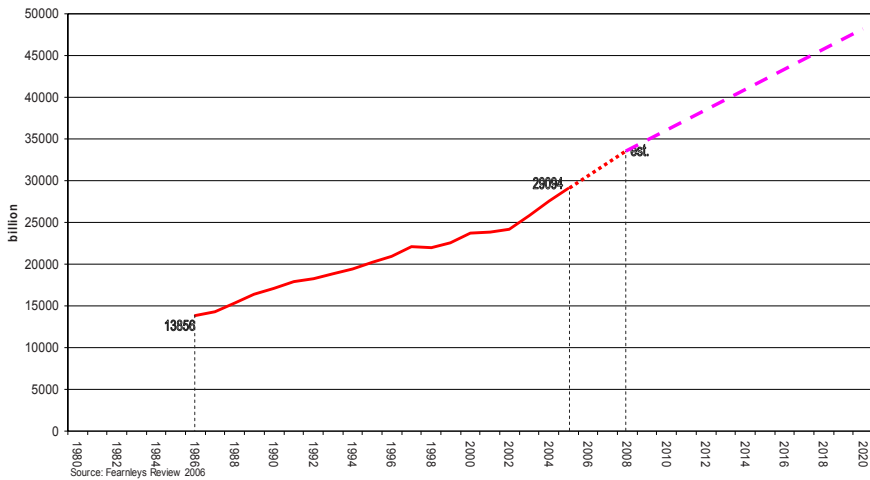
- Sea transportation is the most energy-efficient mode of transport
- Energy-efficiency can be further improved by implementing existing measures, provided economic incentives or regulatory requirements
- Emissions from shipping should and will be regulated
- Regulations must inter alia be flag neutral
- Cost of CO₂-emissions will increase in the future, partly because of increased fuel price and partly because of future regulatory measures.
- This will stimulate the development of new cost-efficient measures for further reduction of CO₂-emissions from ships
- The shipping industry should take active part in the regulatory process to promote a practical and fair IMO-agreement by 2009, acceptable to EU
- The maritime industry should work together to develop

technical and operational options to reduce the CO₂-footprint (CO₂-index) of shipping.

8 Additional background information

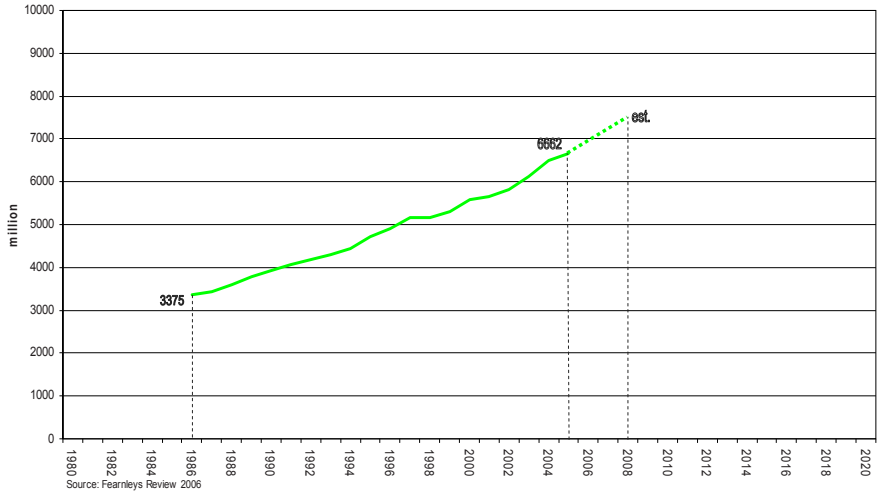
8.1 Growth in world trade

Figures in billion tonne-miles:



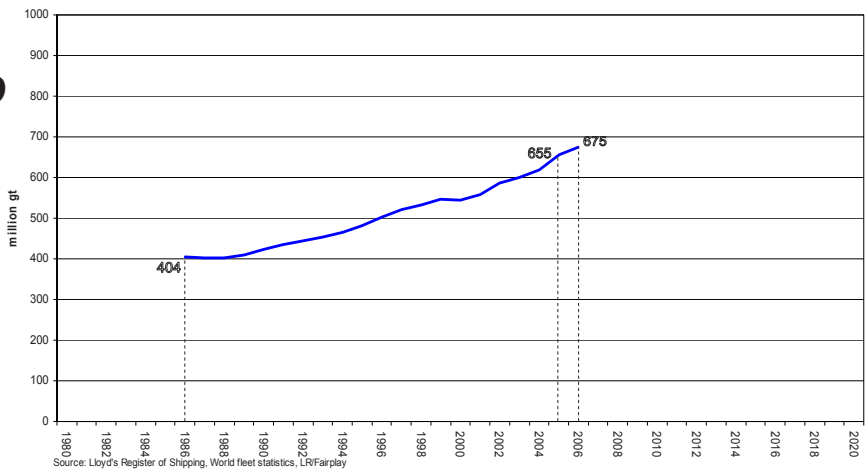
8.2 Growth in world trade

Figures in million tonnes

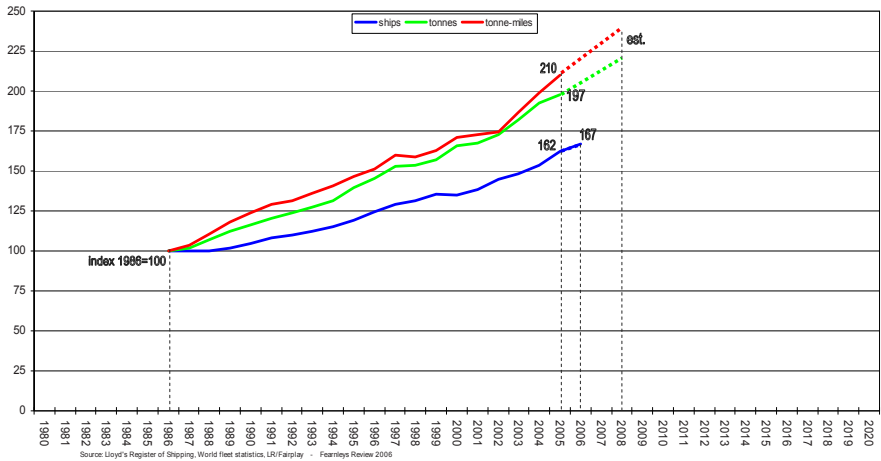


8.3 World merchant fleet - Ships of 100 GT and above

9



Growth in world seaborne trade and merchant fleet (index based)



9.1 IMO-process (1)

26.09.1997.

Annex VI to MARPOL is adopted at a Diplomatic Conference, covering most emissions to air except CO₂. However, Resolution 8 request the Organization inter alia:

- a) to study the CO₂ -emissions from shipping for the purpose of establishing the amount and relative percentage of CO₂ emissions from ships as part of the global inventory of CO₂ emissions, and
- b) to consider what CO₂ reduction strategies may be feasible in light of the relationship between CO₂ and other atmospheric and marine pollutants, especially NO_x since NO_x emissions may exhibit an inverse relationship to CO₂ reduction.

9.2 IMO-process (2)

March 2000.

- The IMO Study of Greenhouse Gas Emissions from Ships, carried out by a consortium involving MARINTEK, DNV, ECON and Carnegie Mellon, was published and discussed at MEPC 45 in October 2000, ref. document MEPC 45/8.
- CO₂ emissions from international shipping was estimated to account for about 1,8 % of the global CO₂ emissions in 1996, based on marine bunker sales amounting to 138 Mton.
- The reduction potential of technical and operational measures was estimated. Also the feasibility and effectiveness of different market based mechanisms were assessed.

9.3 IMO-process (3)

05.12.2003.

IMOs Assembly adopts “IMO policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships” (Resolution A.963(23)). The key element is:

Urging MEPC to identify and develop mechanisms needed to limit or reduce GHG emissions from international shipping, giving priority to:

- the establishment of a GHG baseline
- the development of a GHG emission index focusing on CO₂
- the development of guidelines on the practical application of the
- GHG index, and
- the evaluation of technical, operational and market-based solutions

9.4 IMO-process (4)

22.07.2005

MEPC 53 adopts “Interim Guidelines for Voluntary Ship CO₂ Emission Indexing for Use in trials” (MEPC/Circ.471)

The CO₂ index expresses the actual CO₂ emissions per unit of transport work and is thus an operational performance parameter that can only be determined for a given period in retrospect.

The industry is urged to calculate the index in order for MEPC to assess the feasibility of the index at a future meeting of MEPC.

9.5 IMO-process (5)

October 2006

MEPC 55 decides to carry out a new in-depth analysis of the GHG emissions from international shipping by 2010 in order to establish a more accurate baseline as requested in the policy document, resolution A.963(23).

It also decides to continue the trials with the CO₂-index and evaluate the results at MEPC 58 in October 2008, including a possible revision of the guidelines002E

9.6 IMO-process (6)

July 2007

MEPC 56 discusses possible technical, operational and market-based mechanism to limit or reduce the GHG emissions from international shipping as requested by the policy document.

Considering the need for more input, a correspondence group is established to discuss possible approaches on technical, operational and market-based measures to address GHG emissions from ships and to submit a written report to MEPC 57 in March/April 2008.

9.7 Operational CO₂-indices (theoretical)

Some typical Vessel types and sizes per vessel segment	Average dwt	Average sailing distance	Vessel speed	Cargo voyages	Repositioning voyages	Cargo capacity utilisation when loaded	Total engine size [kW]	Annual bunker consumption per vessel [tonn]	Bunker consumption in gram per tonn-nm	Carbon Footprint in gram Co ₂ per tonn km
Dry bulk Capesize 100'->	164 306	7 500	13	6	5	90 %	15 000	17 457	2,71	4,71
Dry Bulk Panamax 55'-80'	70 148	5 500	12	8	4,5	90 %	9 000	9 498	3,58	6,23
Dry Bulk Handymax 45'-55'	48 672	5 000	12	9	5	90 %	8 000	8 603	4,52	7,86
Dry Bulk Handymain 10'-30'	22 686	2 500	12	17	8	85 %	5 000	5 009	6,60	11,48
Dry Bulk vessels 0-10'	3 814	1 000	12	40	20	85 %	2 000	1 860	21,88	38,06
Reefer vessel 10'-15000 dwt	11 572	3 000	19	18	14	80 %	11 000	10 361	23,98	41,71
Reefer vessel 5'-10000 dwt	7 199	2 000	17	24	18	70 %	6 500	6 062	30,07	52,30
Container 8000 TEU, 85'->	98 956	11 000	24	13	0	70 %	68 000	76 112	9,62	16,74
Container 4000 TEU, 40'-65'	51 119	7 000	24	17	0	70 %	42 000	39 627	11,60	20,18
Container 1100 TEU, 15'-25'	13 762	1 000	18	50	0	70 %	8 500	4 951	14,15	24,60
All other containers, 0-5'	3 307	500	17	100	0	70 %	4 000	2 298	28,54	49,64
Crude oil tanker 200'+	302 560	9 000	14	4,5	4,5	95 %	23 000	24 493	2,20	3,82
Crude oil tanker 120'-199,9'	155 210	5 500	14	7	7	90 %	12 000	12 105	2,34	4,08
Crude oil tanker 75'-119,9'	97 601	2 000	14	13	13	90 %	12 000	8 287	3,77	6,55
Product, chemical 50'+-++	76 256	5 000	14	10	3	85 %	12 000	10 806	3,53	6,14
Product, chemical 27'-38'	34 905	2 500	14	14	4	80 %	9 000	5 978	6,28	10,92
Product, chemical 10'-27'	16 243	2 000	14	35	15	80 %	7 500	10 529	12,53	21,80
Product, chemical 0-10'	3 425	500	14	33	17	80 %	3 000	1 098	27,73	48,22
RoRo 30'+-++	40 729	8 500	19	13	0	70 %	19 000	20 713	7,24	12,59
RoRo 20'-30000	23 467	3 000	19	25	0	70 %	14 500	10 955	10,43	18,15
RoRo 10'-15000	12 616	2 000	19	40	0	70 %	10 000	7 975	12,95	22,52
RoRo 0-5000	2 782	1 000	15	99	0	70 %	3 000	3 671	26,49	46,06
LNG 60'+	71 867	5 000	20	10	10	95 %	25 500	23 990	7,43	12,92
LPG 50'+-+	55 249	4 000	16	12	11	80 %	14 500	15 560	7,79	13,54
LPG 10'-20'	9 745	1 000	15	25	24	80 %	5 000	3 143	17,46	30,36

Source: Lindstad & Ulhaug, Lloyd's Fairplay 2004

Del VII

Regulering av utslipp fra skipsfart.

Stipendiat Catherine Banet,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for petroleums- og energirett

1 Reguleringsbehov

- Sjøfart = 90 % av internasjonal transport, men intet eller begrenset regelverk.
- Sjøfart = en per definisjon internasjonal virksomhet.
- Generelt ansvar for forurensning. Skal balanseres med:
- Rimelighet = forurenseren skal betale prinsippet + differensiering (felles men differensiert ansvar).
- Occams regel: "Multiplicity ought not to be posited without necessity".

2 Reguleringsmetoder

2.1 Hva kan reguleres?

- Å kontrollere utslippene eller redusere utslipp gjennom innføring av nye teknologier?
- Hvilke gasser? So₂, Sox, NO_x, CO₂ = Hvilket juridisk regelverk?
 - 1997 Protokoll til MARPOL 73/78
 - IMO resolusjon A. 719(17) fra 1991.
 - IMO resolusjon A.963(23) *IMO Policies and practices related to the reduction of greenhouse gas emissions from ships*.
 - Klimagassutslipp fra internasjonal skipsfart ikke omfattet av Kyoto-protokollen (Se artikkel 2.2).
- Hvilke aktiviteter? Sjøfart = bunker fuels. Merk: utslipp fra skipsfart inkludert i rapportingskrav til UNFCCC.

2.2 Hvordan regulere utslippene?

2.2.1 Command-and-control

- Standarder: tekniske standarder, design emission standard, operational emissionstandard.
- For eks.: MARPOL Annex VI Regulation 13 (engines built from Jan. 2000 to comply with NOx Technical Code); MARPOL 73/78 Annex VI (fra 19. mai 2005: maks. 4.5% m/m sulphur content; fra 19. mai 2006, maks 1.5% i Østersjøen; fra 22. november 2007, maks 1.5% i Nordsjøen); alle skip krever International Air Pollution Prevention Certificate (fra 13. april 2008). I samsvar med MARPOL Annex VI (special Sox Emission Control Areas SECAs).
- EU direktiver (sulphur content of: bunker fuel Direktiv 2005/33/EC; marine diesel fuel, Direktiv 1999/32/EC; marine gas oil)

2.2.2 Markedsinstrumenter

- Marine Environment Protection Committee 55: "MEPC 56 should consider technical, operational and market-based methods for dealing with GHG emissions".
- Norsk forslag (30.04.2007) – MEPC 56. sesjon: "Elements of a possible market-based CO2 emission reduction scheme". Et fond = "cap-charge-trade".
- Bygger på Charge-and-cap approach (fra International Maritime Emission Reduction Scheme IMERS).

3 Gjennomføringsproblematikk

3.1 Generelle gjennomføringsutfordringer

- Nødvendig internasjonalt initiativ: unngå multiplisering av nasjonale og regionale regler, vanskelig å koble sammen. Obligatoriske eller frivillig?
- Kan regulering være begrenset? Eksisterende internasjonale eller bilaterale avtaler?
- Virkeområde.
- Behov for å harmonisere definisjoner. For eks. Utslipp fra "domestic shipping".
- Hvordan definere et "CO2 cap" nivå.
- Nivå av forpliktelser: Hva er mest relevant: IMO eller UNFCCC (2 spor: internasjonal plikt under KP eller Konvensjonen med oppfyllelsesmekanisme).
- Betydning for gjennomføring.
- Ansvar for oppfyllelseskontroll.

3.2 Gjennomføringsutfordringer knyttet til et kvotesystem

- Virkeområde. Definisjon av markedet.
- Allokering prosedyre. Nasjonal allokering plan? Alternativer: allocation based on import freight or based on ship route; reporting of data on fuel consumption.
- Forpliktete parter: Hvem skal eie CO2 kvoter og få tillatelse: oppstrøms, midtstrøms og nedstrøms nivåer.
- Forvaltning: kobling mellom nasjonale og internasjonale registre?
- Hva med verifisering og rapportering?
- Alternativt forslag = ingen allokering.

3.3 Gjennomføring utfordringer knyttet til en hybridløsning

- For eks: det norske forslag eller IMERS. Fungeability. Innkreving av avgift.
- Sectoral approaches – I post-2012 regimet. Forskjellige alternativer: skipsbasert eller fraktbasert alternativ (with monitoring by Port States upon landing of ships).
- *Domestic offset projects* (Eks.: fiskeri sektor)
- Økende antall markeder. For eks.: forslag til So2 offsetting scheme innen SECA området i Nordsjøen .
- CO2 kvotesystemet etablerer en pris på karbon og et marked rundt den. Flere nye markeder bygger på denne prisen og trenger regulering.

Del VIII

Juristens tilnærming til sikkerhet. Teknisk svikt, systemfeil – og jus?

Professor Knut Kaasen,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for petroleumsrett

1 En dramatisk illustrasjon: Piper Alpha

I løpet av vel en time sent om kvelden 6. juli 1988 ble plattformen Piper Alpha på britisk sokkel forvandlet fra en ordinær olje- og gassproduserende fast plattform til et ugjenkjennelig, utbrent vrak. Tidlig om morgenen den 7. juli var det vesentlige av plattformen borte: Boligkvarteret og prosessanlegget var smeltet ned og restene lå på havbunnen 140 meter under overflaten – bare deler av boremodulen hang igjen på de bitene av stålunderstellet som fremdeles stakk opp over havet. 62 mennesker overlevde – de fleste ved å kaste seg i havet. 167 mennesker omkom.¹

For å danne oss et inntrykk av årsaken til katastrofen må vi kort se på enkelte tekniske sider av Piper Alpha.

Fra Piper Alpha ble det transportert gass gjennom rørledning til Orknøyene. For dette formål hadde plattformen to store pumper som ble brukt til å komprimere kondensat² til gass for transport. Pumpene kunne brukes uavhengig av hverandre. Den 6. juli 1988 ble det foretatt vedlikehold på den ene kompressoren: En sikkerhetsventil ble fjernet for kalibrering, og det ble satt inn blindflenser for å sperre av de rør som derved ble stående åpne. Kondensat- og gasstrømmen ble i stedet ledet gjennom den andre pumpen.

Om kvelden oppsto det problemer med denne andre pumpen. Nattskiftet, som i mellomtiden var kommet på vakt, besluttet å stenge av pumpen og i stedet dirigere kondensat- og gasstrømmen gjennom den første pumpen – som de ikke visste var avstengt av dagskiftet pga. vedlikehold. Trykket bygget seg opp mot blind-

¹ Ulykken ble gransket av Lord Cullen, se rapporten *The Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster*, Vols. 1 and 2, Cullen, The Honourable Lord, HM Stationary Office, 1990.

² «Lettolje», dvs. petroleumsfraksjoner som er i gassform i reservoaret, men blir flytende ved standard atmosfærisk trykk og temperatur.

flensene, som ikke var ment å tåle dette. Gass og kondensat lekket ut, ble antent og eksploderte. Dette startet en dominoeffekt av branner og eksplosjoner som i løpet av vel 20 minutter medførte at rørledningene som førte gass til Piper Alpha fra to nærliggende plattformer eksploderte og tilførte store mengder gass til en voldsom brann over lengre tid. Piper Alpha nærmest smeltet ned.

Det er nærliggende å peke på en rekke tekniske forhold som forklaring på ulykken. Hadde blindflensene vært beregnet på å motstå trykket, hadde intet skjedd. Hadde brannveggene mellom de forskjellige prosessområdene på plattformen motstått den første eksplosjonen, ville brannen fått begrenset omfang – men plattformen var bygget for oljeproduksjon og brannveggene ble ikke modifisert til å motstå gassekspløsjoner da plattformen noen år tidligere ble modifisert til også å behandle gass. Automatisk nedstengning av gasstilførselen fra naboplattformene ville trolig også virket sterkt begrensende. Og dette var langt fra de eneste tekniske svakheter granskningen avdekket.

Men som jurister med sans for barnelærdommen om hovedårsaker ser vi umiddelbart en langt enklere – man kanskje også mye mer utfordrende – forklaring på katastrofen: Nattskiftet var ikke orientert om dagskiftets disposisjoner. Hadde nattskiftet vært orientert, ville det hatt grunnlag for å treffe de riktige avgjørelser da kompressoren sviktet, og intet galt ville skjedd ut over en driftsforstyrrelse.

Hvor kommer så regelverkene inn i dette? Eller, fritt etter Tina Turner: What's law got to do with it?

Det er ingen grunn til å fortvile som jurist. Den klassiske sikkerhetsregulering, som stiller krav til tekniske utførelser, er selvsagt relevant. Den moderne utgave av sikkerhetsregimer, som stiller krav til organisering og «sikkerhetsstyring», er også åpenbart relevant.

Piper Alpha gir således en dramatisk illustrasjon på spennet i jusens og juristenes mulige bidrag til sikkerhet.

2 Jurister og andre fagfolk

Juristen bringer med seg sin vanlige verktøykasse også når oppgaven gjelder sikkerhetsspørsmål. Vi griper til vårt universalmiddel – regler. Det må stilles presise krav, og hjemles individuelle vedtak som kan detaljere kravene. Det må hjemles sanksjoner mot overtredelse, og sanksjonene må være egnede og rettfærdige. Og regelverket må sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet.

Så innforlivet med dette verktøyet er vi at vi kan komme til å glemme at det er nettopp et middel, ikke et mål. Skal vi være riktig uartige, kan vi til og med spørre om det er et *egnet* middel i sikkerhetssammenheng. Men sikkerhet er så mangfoldig. Det kan derfor være nyttig først å forsøke å identifisere noen delmål: Hva kan være hensiktsmessige grep for å oppnå sikkerhet?

Det kan jurister vanskelig mene noe om alene. Ingeniører har sin åpenbare rolle, og ved nærmere ettersyn kan man vente bidrag også fra psykologer, organisasjonsteoretikere, sosiologer og økonomer – og sikkert fra mange andre faggrupper. Hver for seg og sammen vil de ha begrunnede oppfatninger om hva som er egnet til å fremme sikkerhet. Og det er slett ikke sikkert at rettslige krav og tilhørende rettslige sanksjoner ved brudd på kravene her vil stå sentralt.

Men dette er ingen eksakt vitenskap, selv ikke når mange fagdisipliner får gi sine innspill til analysen av hva som er egnede tiltak for å fremme sikkerhet. I det skjønne som uansett må utøves, kan også juristene bidra: Vi kan delta i diskusjonen om hensiktsmessige delmål og egnede midler for å nå dem, selv om det dreier seg om eksempelvis hvorvidt det fremmer sikkerhet å bruke straff ved nesten-ulykker. Størst tyngde har vi likevel kanskje når vi bidrar med systematisering av hvilke rettslige teknikker som kan være

aktuelle, uten å påberope oss *eksklusiv* kompetanse i vurderingen av deres effekt. På den ene side må vi finne oss i at andre fagfolk har begrunnede oppfatninger om det. På den annen vil vi oppleve at våre juridiske teknikker ikke er så fjernt fra måten andre arbeider på som vi kan tro: Likheten mellom en forskrift og en teknisk prosedyre for hvordan en tunnel skal drives ut under havoverflaten kan være påfallende. Og teknikkene bak en godt formulert spesifikasjon for korrosjonsbeskyttelse av offshoreplattformer kan gjøre en kontraktsjurist misunnelig.

Juristenes bidrag ligger altså i innspill til diskusjonen om egnede grep generelt, i analysen av hvilke rettslige verktøy som prinsipielt er aktuelle, og i deltagelsen i diskusjonen om deres effekt for å nå målet om sikkerhet. Alt i erkjennelse av at «law's got something to do with it», men at sikkerhetsarbeid er mangfoldig.

3 De grunnleggende juridiske virkemidler

I en sikkerhetssammenheng – som i mange av livets forhold – kan jusen bidra med tre grunnleggende komponenter: Normer, kontrollsystemer og sanksjoner – alle basert på «regler». Oppfatninger om jusens rolle på dette feltet må ta utgangspunkt i disse komponentene. En noe nærmere beskrivelse av hva de kan innebære i en sikkerhetssammenheng er derfor på sin plass.

4 Normene

Den grunnleggende rettslige komponent i et regelverk for sikkerhet er de regler som pålegger plikter – normene. For å få en oversikt over dem, kan man foreta forskjellige typer inndelinger, som også gjerne kan kombineres.

4.1 Umiddelbar betydning for sikkerhet?

En første sonndring gjelder i hvilken grad normen må antas å ha umiddelbar sikkerhetsmessig betydning.

Krav til korrosjonsfastheten i stålet i et plattformunderstell eller i en rørledning må antas egnet til å minske faren for sammenbrudd og altså høyne sikkerheten dersom det etterlevs. Virkningen vil være ganske umiddelbar, begge veier: Etterlevelse skaper mindre risiko for skade, overtredelse øker risikoen.

Krav til kvalifikasjonene hos sveiseren som lager understellet eller røret kan ha samme virkning: Vet hun hva hun holder på med, blir resultatet trolig sikrere enn om hun er novise. Men her spiller mange andre forhold inn som kan bryte sammenhengen, eksempelvis stålqualität, stålets temperatur under sveisingen, overflatebehandling og påvirkninger fra ytre miljø. Sammenhengen mellom kvalifikasjonskrav og sikkerhet blir altså mer middelbar enn den var mellom korrosjonskravet og sikkerheten.

Dette blir enda tydeligere hvis kravet i stedet gjelder organiseringen av arbeidet, for eksempel at det ikke skal kjøres nattskift eller at bruk av kran forutsetter hjelpemann på bakken. Igjen er etterlevelse egnet til å redusere risiko for skader, men forbindelsen er ganske usikker og lite entydig noen av veiene: Kanskje bruk av nattskift *reduserer* den samlede risiko fordi færre mennesker da oppholder seg i nærheten av den risikofylte aktiviteten.

I et annet plan finner vi krav som pålegger virksomhetsutøveren selv å definere hvilke sikkerhetskrav som skal etterlevs i hans egen virksomhet. Slike krav kan være en naturlig konsekvens av at myndighetene avstår fra å fastsette detaljerte krav til handlinger (hvordan sveise) og tilstander (korrosjonssikkerhet), og nøyer seg med å pålegge virksomhetsutøver å finne ut av det selv innenfor mer eller mindre vage rammekrav. Men det er mer nærliggende at de to tilnærmingene kombineres: Innenfor visse sektorer pålegges virksomhetsutøveren å utarbeide detaljerte krav, mens han forøvrig på-

legges en alminnelig plikt til å utfylle myndighetsfastsatte krav der virksomheten tilsier det.

Slike krav om «intern-normering» kan naturlig følges opp av krav til «internkontroll», altså bestemmelser som pålegger virksomhetsutøveren å føre tilsyn med at virksomheten faktisk etterlever alle relevante krav, herunder de internt fastsatte.

Krav om internnormering og internkontroll er selvsagt egnet til å redusere risikoen for sikkerhetsmessig svikt. Men vi er nå kommet enda lenger ut på skalaen av etter hvert nokså middelbare virkemidler.

I samme lei ligger den siste typen regulering vi skal se på: Regler om kontrollvirksomhet i myndighetsregi, enten ved statlige organer eller konsulenter – eksempelvis Det norske Veritas – engasjert av myndighetene. Dette er dels forvaltningsinterne regler som organiserer myndigheters virksomhet, og dels regler om forholdet mellom kontrollorganene og virksomhetsutøverne. Det siste aspektet skal vi komme tilbake til i forbindelse med kontrollsystemene mer spesifikt.

Vi ser altså at de rettslige normer med en eller annen tilknytning til sikkerhet spenner over et vidt spekter fra helt konkrete pålegg av typen «det skal være så mange gassdetektorer av denne type» til regler om forholdet mellom Petroleumstilsynet og Sjøfartsdirektoratet – altså fra regler som ubestridelig er egnet til å skape sikkerhet til regler som kanskje tilrettelegger for at slike regler og vedtak kan fastsettes.

4.2 Bruksanvisning eller mål?

En annen innedeling av normene knytter seg til måten reguleringsformålet fremkommer på: Angis det hva som skal gjøres/ikke gjøres, eller nøyer regelen seg med å fastsette hva som skal *oppnås*? Bruksanvisning eller mål?

Regelen kan nøye seg med å fastsette at skipet ikke skal gå rundt under noen driftsforutsetning eller at organisasjonen skal være i stand til å plukke opp sikkerhetsavvik. Eller regelen kan si at langskipsskott i tanker skal utformes «slik» eller at et uavhengig nivå i organisasjonen skal kontrollere «slik» hver måned. I det første tilfelle blir det opp til regeladressaten å finne ut hva som skal til for å oppnå målet, mens han i det andre tilfelle får klare direktiver om hva han skal gjøre.

Begge metoder har fordeler og ulemper. Målspesifikasjonen konsentrerer seg om poenget, er fleksibel og oppfordrer til innovasjon, men er samtidig lite veiledende og gir spinkelt grunnlag for klassisk rettslig håndhevelse. Man har ikke så mye nytte av en regel som krever at boreoperasjoner skal utføres «sikkert». Bruksanvisningsreglen gir på sin side faste, klare holdepunkter, men er til gjengjeld ganske upåvirkelig av ny innsikt – og er ganske prisgitt at den angitte metoden er egnet til å nå det ønskede mål. Det er ikke opplagt at vinduene i skipet salong bør kunne knuses lett, selv om det i en gitt situasjon ville kunne effektivisere evakuering.³

Som eksemplene viser, er valget mellom «metode»- og «mål»-regulering aktuelt over hele spekteret av sikkerhetsrelatert regulering, ikke bare i forhold til de umiddelbare sikkerhetskrav.

³ Eksempelet er hentet fra ulykken med «Herald of Free Enterprise», som 6. mars 1987 velte på grunt vann utenfor Zeebrugge. Den offisielle rapporten finnes på http://www.maib.gov.uk/publications/investigation_reports/herald_of_free_enterprise/herald_of_free_enterprise_report.cfm. I alt 193 mennesker omkom. Mange ble fanget i skipet, og det ble i ettertid foreslått krav om at vinduene skal være lettere å knuse for evakuering. Men i tilfelle brann i salongen og med båtdekket nedenfor, ville fravær av sterkere brannherdet glass kunne vært en katastrofe, se rapporten s. 29.

4.3 Rettslig bindende eller bare veiledende

En siste inndeling av normene går på det helt fundamentale: Hvorvidt normene er rettslig bindende eller bare veiledende uten å etablere plikter.

De rettslig bindende normer er velkjente, i deres hierarkiske struktur fra lov til forskrift til detaljforskrift til enkeltvedtak. Veiledninger er heller ikke noe ukjent fenomen. Men det ligger tetendenser til nyhet i den kobling mellom dem som i de senere år er blitt stadig vanligere, særlig innen offshore-reguleringen.

Et vanlig mønster er dette: Forskriften stiller relativt upresise krav eller nøyer seg med målangivelser, viser til en vedlagt veiledning (eller til en bransjestandard) som gir detaljert oppskrift på en fremgangsmåte som vil være i overensstemmelse med forskriftens krav, og – her er det rettslige poeng – fastslår at opptreden i henhold til veiledningen uten videre er akseptert, men at virksomhetsutøveren må dokumentere likeverdighet dersom han velger å oppfylle på en annen måte.

Ved at veiledningen ikke gjøres bindende, unngår man at dens løsninger får de negative effekter som kjennetegner den utpregede «metode»-regulering. Og samtidig gir veiledningen en norm for hvilke alternativer som er akseptable – herunder hvilken detaljgrad de må ha for å aksepteres. Det beste av to verdener: Frihet og fasthet.

Med en jurists øyne kan denne hybriden mellom bindende krav og ikke-bindende veiledning kanskje være uvant. Men når vi klamrer oss til vår barnelærdom om at kjernen er den rettslig bindende regel, er vårt vanlige juridiske verktøy anvendelig her også. Veiledningen blir et aksessorium som utfyller, fargelegger og mildt styrer, uten å tvinge. «Soft law» er jo ikke noe ukjent fenomen utenfor sikkerhetsreguleringens univers.

Men juristene er jo ikke alene på arenaen. Og vår iboende sans for den grunnleggende forskjell – i alle relasjoner – mellom det

bindende og det veiledende, er ikke alltid like godt utviklet hos andre faggrupper som kommer i kontakt med normsystemet. Man kan på myndighetssiden oppleve at veiledninger håndteres på linje med forskrifter, eller at terminologien i veiledningene ikke særlig presist gjenspeiler at de ikke er ment å være bindende. Og på brukersiden kan forskjellen mellom forskrift og veiledning tidvis fremstå som uhåndterlig subtil.

5 Kontrollsystemene

Sentrale deler av sikkerhetsreguleringen pålegger virksomhetsutøveren plikter. All menneskelig erfaring tilsier at slike regler ikke blir effektive dersom de ikke følges opp med kontroll av at de etterleves. Kontrollen har flere funksjoner: Det virker oppdragende at pliktsubjektet vet hun blir sett i kortene, kontrollen kan gi innsikt som omsettes i endrede sikkerhetskrav, den gir psykologisk beroligelse ved at «oss hev gjort kva gjerast skulle», og den gir grunnlag for sanksjoner ved overtredelse av plikter. Det overordnede er således at kontroll er egnet til å øke sikkerhetsnivået.

Heller ikke i kontrollsammenheng er jusen det enerådende verktøy. Men rettsregler gir viktige bidrag: De organiserer kontrollsystemet (hvem, hva, når, hvordan), og de gir grunnlag for inngrep i tilknytning til kontroll (stansning av virksomhet, pålegg for øvrig, sanksjoner). Her skal vi først se på kontrollsystemene – sanksjonene behandles i pkt. 6.

5.1 Kontrollgjenstand

Ut fra formålet bør gjenstanden for kontroll i utgangspunkt være alle forhold det er stilt krav til – dvs. hele spekteret fra korrosjonsbeskyttelse via kvalifikasjonskrav til organisatoriske forhold.

Av praktiske og økonomiske, men sikkert også av mer psykologiske grunner kan og bør likevel kontrollen ikke være dekkende. Utvalget av kontrollobjekter kan være tilfeldig eller styrt. Igjen er rettsreglenes rolle å lage rammer: Utvalget av kontrollobjekter kan overlates til kontrollørens frie skjønn, eller det kan som den motsatte ytterlighet forhåndsdefineres presist. I praksis befinner man seg et sted i mellom ytterpunktene. Og kontrollobjektet defineres ved hjelp av særlig to teknikker: Regler om hvem som forestår kontrollen, og regler om hvilken formell rolle kontrollen har – er den et vilkår for at en aktivitet skal kunne skje eller virker den parallelt med en løpende aktivitet.

5.2 Hvem kontrollerer?

Det er ikke gitt hvem som kontrollerer. Tradisjonelt har sikkerhetskontroll vært et offentlig anliggende, institusjonalisert bl.a. ved fabrikktilsynsloven av 1892. Det offentlige forestår fremdeles vesentlige sider av kontrollen, men to andre aktører er også med. Den ene er de private konsulenter. Innen for eksempel skipsfart har klassifikasjonsselskapene lenge vært sentrale i regi av reder og forsikringsgiver, men etter hvert er de også gjort til en del av den offentlige kontroll ved at lovgivningen tillegger dem oppgaver.

Den andre aktøren er den kontrollerte virksomhetsutøver selv: Regelverket har siden slutten av forrige århundre i stigende grad pålagt ham å etablere kontrollsystemer for egen virksomhet, og har i den forbindelse pålagt ham å rapportere organisering, gjennomføring og funn til de offentlige kontrollmyndigheter. Derved har det vokst frem et symbiotisk forhold: Virksomhetsutøver frembringer viktige grunnlag for den offentlige kontroll gjennom en aktivitet som i seg selv både er regulert og kontrollert av de offentlige myndigheter. Dette har skjedd parallelt med at arbeidet med å detaljutforme de sikkerhetskrav virksomheten skal etterleve, i

stigende grad er overlatt til virksomheten selv innenfor vagere rammer satt av funksjonskrav.

En viktig side ved denne utviklingen er at den offentlige kontroll tenderer mot i større grad å konsentrere seg om virksomhetenes organisatoriske *forutsetninger* for å drive sikkert og i henhold til regelverkets rammer, enn om en direkte kontroll av at dette faktisk skjer. Virksomhetsutøverens «sikkerhetsstyring» gjennom intern normering og intern kontroll får en sentral rolle ved siden av myndighetenes, både formelt og reelt.

En opplagt motforestilling mot denne utviklingen er at bukken passer havresekken. I avveiningen mellom sikkerhet og økonomi vil virksomhetsutøver kunne ha andre vurderinger enn et statlig organ, og det er neppe realistisk at en «indirekte statlig kontroll» basert på informasjon fra virksomhetsutøver er i stand til å avdekke alle tendenser til skjeve vurderinger. Dermed kan noe av statens «sikkerhetsstyring» bli svekket – staten tar et markert skritt tilbake fra den holdning som preget fabrikktilsynsloven.

Men også motargumentet kan sammenfattes i et ordtak: Den vet best hvor skoen trykker – og dessuten kan formaliseringen av virksomhetsutøverens ansvar for å «tenke selv» være ansvarliggjørende.

Hvilken rollefordeling vi bør tilstrebe mellom stat og virksomhetsutøver er kanskje et av de vanskeligste og mest komplekse spørsmål tilknyttet sikkerhetsreguleringen. Også denne diskusjonen må baseres på mange typer fagkunnskap, også juristenes. Vårt bidrag bringer oss ofte inn i sanksjonsspørsmålene, som vi skal komme tilbake til, men også inn i variasjonene av sikkerhetsnormer, se pkt. 4 ovenfor.

5.3 Forhåndskontroll eller post festum?

Uansett hvem som kontrollerer og hva de kontrollerer, gjelder kontrollen enten *noe som har skjedd* eller *noe som skal skje*. Bortsett fra den åpenbare forskjell at kontroll post festum vanskelig

kan forhindre ulykker m.v., har disse kontrollformene forskjellig funksjon i styringssystemet: En forhåndskontroll kan lett inngå i en godkjennelsesordning, der vilkåret for å passere en forhåndsdefinert milepæl i virksomheten er at en planlagt aktivitet først godkjennes på grunnlag av undersøkelser av planer og kvalifikasjonsmessige og organisatoriske forutsetninger for aktiviteten. En slik «gå – stopp – gå»-ordning har mange fordeler fremfor den klassiske form for kontroll, der kontrollorganet bare kikker over virksomhetsutøverens skulder under hans arbeid, og først griper inn – kanskje litt for sent – hvis man ser noe man ikke liker. En ulempe er at ordningen er ressurskrevende: Positiv godkjennelse krever mer innsats fra alle involverte enn løpende kontroll.

Når forhåndskontroll gjøres til vilkår for aktivitet, får man en klar rettslig forankring for myndighetsutøvelse. Til en godkjennelse kan det knyttes vilkår, og styringen kan lettere konkretiseres og detaljeres enn der aktiviteten går uforstyrret inntil myndigheten velger å gripe inn. Men prisen følger av at det er sammenheng mellom kompetanse og ansvar: Godkjennelsesordninger kan være egnet til å svekke virksomhetsutøverens selvstendige ansvar for sikkerheten i virksomheten.

6 Sanksjonssystemene

Selv i Kardemomme by er det en politimester, og han er ganske sikkert jurist – et sted langt inne. Det er da også gjennom sanksjonsreglene jusen virkelig kommer til sin rett fordi sanksjonene *må* ha et rettslig fundament.

Sanksjonene ved brudd på sikkerhetsregler spenner over et register fra straffansvar til administrative forføyninger. Straff kan være rettet mot person eller foretak, og tilsvarende ta form av frihetsberøvelse eller bot, og baseres på alminnelige straffevilkår. De gode, gamle individual- og generalpreventive hensyn ligger bak. Dette kan

også være begrunnelsen for administrative forføyninger. Men de har ofte en mer direkte sikkerhetsbegrunnelse, som når det illegges løpende tvangsmulkt, pålegges stansning eller tilbakekalles nødvendige tillatelser ved overtredelse av sikkerhetsregler.

Siden det er etterlevelse av plikter som er sanksjonert i den ene eller annen form, er det vanligvis fullt sammenfall mellom pliktsubjekter og mulige sanksjonssubjekter.

Sanksjoner forutsetter faktum og hjemmel. Mens få slår oss på hjemmelsspørsmål, kan det hevdes at juristene har ikke spesielle forutsetninger for å ta seg av faktumdelen. Det samme gjelder det siste, avgjørende spørsmål vedrørende sanksjoner: Bør de alltid *brukes*, selv om de faktiske og rettslige vilkår foreligger? I nettopp denne avgjørelsen demonstreres ofte forskjeller mellom juristens og andre faggruppers tilnærming.

Et stikkord her er *nestenulykker*. Skal for eksempel straff brukes der det vitterlig foreligger overtredelse av en straffesanksjonert sikkerhetsbestemmelse, men dette ikke har ført til noen ulykke eller lignende?⁴ Etter omstendigheten kan påtalemyndigheten ifølge straffeprosessloven ha rettslig adgang til etter skjønn å avstå fra å strafforfølge forholdet.⁵ Bør adgangen brukes?

Riksadvokaten mener generelt nei: «Når det avdekkes alvorlig tilsidesetting av sikkerhetskrav, må det reageres selv om ingen ulykke

⁴ Det finnes en rekke bestemmelser som pålegger å rapportere nestenulykker, se for eksempel forskrift om transport av petroleum i rørledning over land (forskrift 24.2.2004 nr. 456) § 9: «Virksomheten skal etablere systemer for varsling og rapportering om uhell, ulykker og nestenulykker. (...) Uhell eller ulykke samt nestenulykke skal snarest rapporteres skriftlig til sentral tilsynsmyndighet med beskrivelse av alle relevante fakta til saken.»

⁵ Se strprl. § 69, første ledd: «Selv om straffeskyld anses bevist, kan påtale unnlates såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.»

er inntruffet eller noen skadevirkning ennå er påvist.»⁶ Andre har opponert: «Vi mener fremdeles at lovbrøtere skal straffes. Men dersom valget står mellom at en lovbrøter slipper unna og at alvorlige ulykker stadig gjentar seg fordi læreprosessen er stoppet opp, da velger vi det første.»⁷

I erkjennelse av at sikkerhetsarbeid og -regulering ikke er statisk, er det lett å være enig i at det er viktig at læreprosessen går sin gang, og at det har uheldige sider dersom bruk av sanksjoner mot nestenulykker hindrer at erfaringer kan brukes som grunnlag for forbedrede systemer. Men da må det sentrale være nettopp om det er noe å lære.

Et eksempel kan illustrere dette. Når man under arbeid i gruve skal føre en ny gruvegang inn i en eksisterende, skal man før gjennombruddet måle luftkvaliteten i den eksisterende gruvegang for å sikre seg mot at man uforvarende slipper giftige gasser inn i den nye gruvegangen ved gjennombruddet. I 2005 ble dette ikke gjort i en gruve på Svalbard, og en gruvearbeider omkom. Dette ledet naturlig nok til straffesak mot den ansvarlige.⁸ Men hva hvis alt annet hadde vært likt, men ingen hadde kommet til skade – skulle det anses som en nestenulykke som ikke burde straffefølges? Noe slikt kan i hvert fall ikke begrunnes ved behov for en læreprosess: Så vel kravet om kontroll som dets begrunnelse var uomtvistelig og velbegrunnet – kunnskap om en nestenulykke kunne vanskelig medføre noen endring i dette.

Men står man overfor nye utfordringer der krav til opptreden ikke er spesifisert, bare angitt gjennom et generelt krav, kan situa-

⁶ Se Riksadvokatens rundskriv RA-1996-1 om arbeidsmiljøkriminalitet, pkt. III.2.

⁷ «Sikkerhet på sokkelen» nr. 1/1982 s. 2, utgitt av prosjektet av same navn, Trondheim. Basert på tilsvarende uttalelse i Riksadvokatens foregående rundskriv R 768/80.

⁸ Se Hålogaland lagmannsretts dom av 4.6.2007 i sak LH-2007-32323.

sjonen være en annen. Den nestenulykke som måtte skje når det generelle kravet overtres, kan gi verdifull innsikt som ikke bør forspilles ved at man strafforfølger og dermed stopper informasjonsflyten. På dette punkt kan nok jurister og eksempelvis ingeniører ha forskjellige oppfatninger – vår ryggmargsrefleks er lettere at «av et avdekket straffbart forhold følger straff».

En annen side av dette er at jurister ofte ikke er så opptatt av normsystemer som ikke er sanksjonerte – de er ikke «ordentlige regler». Et eksempel er ISM (International Safety Management)-koden⁹ i sjøfartsforhold, som i en rekke sjøfartsmiljøer anses som sentrale krav, men som sjørettsjurister lettere trekker på skuldrene av fordi koden selv ikke inneholder sanksjoner. Nå hjelper det nok en del av koden på nasjonalt nivå kan være sanksjonert ved at den er gjennomført i lov eller forskrift.¹⁰ Men selv om det ikke hadde vært tilfelle, må vi vel erkjenne at koden ville kunne ha rettslig betydning, eksempelvis som relevant norm ved erstatningsrettslig vurderinger – for såvidt på linje med de ikke-bindende veiledningene nevnt i pkt. 4 (c) ovenfor. Nettopp dette illustrerer for øvrig også den sammenvevning vi innen sikkerhetsreguleringen kan se mellom klassiske rettslige virkemidler og de – rettslig sett – mer obskure normsystemer.

⁹ Se http://www.sjofartsdir.no/no/Regelverk2/Rundskriv/RSR_05-2008_Vedlegg_ISM-koden/

¹⁰ Sjøfartsdirektoratets nye forskrift om sikkerhetsstyringssystem på norske skip og flyttbare innretninger (14. mars 2008) § 2 første ledd pålegger «Ethvert rederi [å] ha et sikkerhetsstyringssystem i rederiets organisasjon og på det enkelte skip eller flyttbare innretning i samsvar med ISM – koden.» Kravene er straffesanksjonert i hht. skipssikkerhetsloven § 58: «Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som på vegne av rederiet forsettlig eller uaktsomt vesentlig unnlater å etablere, gjennomføre og videreutvikle et sikkerhetsstyringssystem i samsvar med § 7 og forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen.»

Bedrer straff sikkerheten? Dette er et klassisk spørsmål om individual- og generalprevensjon, men også det mer grunnleggende spørsmål om sammenhengen mellom styringsmulighet og ansvar – hvem som kan påvirkes av straffetrussel bør være sentralt for hvem kan/skal straffes. En variant av dette er blitt mer utbredt i de senere år, nemlig foretaksstraff. Her fravikes det vanlige straffbarhetsvilkår om subjektiv skyld hos den som straffes. Men uttrykkelige momenter ved vurderingen av om foretaksstraff skal brukes, er nettopp «om lovbruddet er begått for å fremme foretakets interesser» og «om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet».¹¹ Gjennom foretaksstraff er det enklere å påvirke beslutningssystemer (premisser, avveininger, prioriteringer) enn det ville vært om man var henvist til å identifisere personlig straffeansvarlige. Og det er enklere å påvirke den organiseringen av virksomheten som kan være avgjørende for om ulykker inntreffer.¹²

¹¹ Den generelle straffehjemmel for foretak finnes i straffel. § 27: «Når et straffebed er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld (...).» Nærmere retningslinjer følger av § 28: «Ved avgjørelsen om et foretak skal straffes etter § 27, og ved utmålingen av straffen, skal det blant annet tas hensyn til (...) c) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet, d) om lovbruddet er begått for å fremme foretakets interesser, e) om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved lovbruddet, (...) g) om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt straff (...).»

¹² Se som illustrasjon bemerkningene fra granskningskommisjonen etter Åsta-ulykken, der to tog kolliderte: «Uansett den direkte årsak til at nordgående tog 2369 feilaktig passerte utkjørssignalet på Rudstad stasjon 4. januar 2000, har gjennomgangen av årsakene til at en slik passering i det hele tatt fikk skje, og at situasjonen ikke tidligere ble oppdaget og stanset, vist en grunnleggende mangel på systematisk tilnærming i sikkerhets-

Fra en prinsipiell synsvinkel er likevel ikke sanksjonene alltid den viktigste mulige konsekvens av at sikkerhetsnormer overtres. Særlig når overtredelsen gjelder generelle og uspesifiserte normer, så som funksjonskrav uten spesifiserte metodeangivelser, avdekker ofte overtredelsen behov for revisjon av regelverket, eksempelvis ved å utferdige metodekrav eller i hvert fall veiledninger. Overtredelser kan således ha virkninger på linje med kontrollaktiviteter.

7 Jurister og ingeniører

Etter å ha sett på noen aspekter av jusens bidrag i sikkerhets-sammenheng, med dens muligheter og begrensninger, kan vi vende tilbake til samvirket mellom jus og teknologi i sikkerhetens tjeneste. Og la oss være litt navlebeskuende: Forstår ingeniørene oss?

De ser nok behovet for de juridiske verktøy. Men det kan vel hende at de oppfatter virkningene av dem annerledes enn vi ofte gjør, og at de derfor har andre forestillinger om hvor anvendelige verktøyene er. En grunnleggende forskjell knytter seg kanskje til vurderingen *ex ante* vs. *ex post*: Mange vil nok mene at jusens sentrale funksjon er knyttet til situasjonen *post festum* – sanksjonene *ex post* basert på studier av hvilke krav som ble stilt og som ikke er etterlevd: Sikkerheten sviktet, og man skuer bakover i søken etter skyld og dermed grunnlag for ansvar.

Slike betraktninger *er* sentrale, og legalitetsprinsippet medfører at de langt på vei domineres av jurister. Men som vi har sett, er dette langt fra det eneste jusen kan bidra med.

For å bringe de litt svevende forestillinger ned på bakkenivå, kan vi avslutte som vi begynte – med et eksempel. Denne gang noe

spørsmål, spesielt innenfor Jernbaneloverket som skal påse at den totale sikkerheten på en banestrekning er akseptabel.» (NOU 2000: 30 avsnitt 12.3.2.2.)

langt mindre dramatisk enn Piper Alpha, men til gjengjeld personlig opplevd:

Autorisert rustbanker Kaasen på Kaarbøs Mek. Verksted i Harstad ble satt til å mønje det indre av en trang forpigg-tank i en tråler. Dette var i 1973, og det var ikke godt å si hva det var rustbankeren smurte på skottet etter at han hadde ålet seg inn gjennom det lille mannhullet til tanken. Men det luktet rimelig ildsfarlig. I 1973 lot man seg imidlertid ikke merke med den slags. Derimot voldt det bekymring da skottet i tanken ubestridelig begynte å bli meget varmt. Den autoriserte rustbanker gjennomførte ålingen tilbake ut gjennom mannhullet betydelig raskere enn inn. Vel ute kunne han fastslå at en annen ansatt også var autorisert, men til å sveise på skottet som var i ferd med å bli mønjet på den andre siden.

Hva kan man gjøre med slikt?

Hadde rustbankeren allerede den gang vært jurist, ville han kanskje foreslått flere mulige tiltak. Det mest nærliggende ville nok vært å gi en forskriftsregel om at det ikke skal sveises i områder der det arbeides med væske som avdamper ildsfarlig gass. Kanskje regelen helst burde gjøres noe mindre kasuistisk, for eksempel noe i retning av at sveising skal skje under betryggende forhold slik at skade ikke voldes. Men det er ikke sikkert at et slikt tiltak ville løst alle problemer – det kan bent frem være at hverken sveiseren eller rustbankeren ville trekke operative slutninger av regelen, om de nå hadde sett den på oppslagstavlen i forrige uke. Men regelen ville jo vært et utmerket utgangspunkt for å foreta en strafferettslig oppfølging hvis rustbankeren sladret, og så ville neppe sveiseren gjort akkurat dette en gang til. Dette ville vel likevel hatt litt preg av post festum.

Kanskje det ville vært mer operativt å pålegge sveiseren alltid å sjekke de nærmeste omgivelser før sveising påbegynnes. Men det kan jo bety å måtte gå lange strekninger for å komme under et dekk

eller rundt en tank. Det er ikke sikkert at det ville blitt en naturlig del av den daglige rutine.

En annen mulighet kunne være å organisere seg til en løsning: Sveising krever skriftlig arbeidstillatelse, utstedt av en person som har oversikt over alt arbeid i området. Flere kokker kan riktignok bety ansvarspulverisering, men det er kanskje likevel lettere å henge bjellen på en katt som er gitt en helt særskilt sikkerhetsfunksjon enn å tro at alle lar seg oppildne til daglig sikkerhetstenkning.

Det er ikke godt å vite hvilke av disse – og utvilsomt mange flere – alternativene eller kombinasjoner av dem som ville medført minst risiko for at rustbankeren hadde endt sine dager som nettopp det. Men to observasjoner fremstår som sikre. For det første: Juristen har en rolle i denne vurderingen. Han kan bringe inn viktige brikker i puslespillet ved å påpeke mulige virkninger av å stille forskjellige *typer krav* rettet til forskjellige *nivåer*, fulgt opp med forskjellige *kontroll- og sanksjonsmekanismer*. Og for det andre: Juristen kan åpenbart ikke legge puslespillet alene.

En av våre utfordringer som jurister er etter dette å beskikke vårt hus: Vi må som gode fagfolk holde orden i vår verktøykasse – det setter oss i stand til å bidra med skikkelige innspill i møtet med de andre fagfolk. Men vi kan ikke være oss selv nok. De andre fagfolkene har med seg *sine* verktøykasser, og hva de drar opp derfra er ikke uten betydning for hvilken effekt våre kjente, kjære redskaper får. Skal den samlede effekt bli best mulig, må vi ta dette i betraktning. Og det kan vel hende at vi også må umake oss til å vurdere noen vrier på våre gamle travere – inspirert av hva som dukker opp fra de andres kasser.

Del IX

Noen utviklingstrekk i sjøsikkerhetsarbeidet

Professor Erik Røsæg,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

1 Gårsdagen

Jeg vil innledningsvis kommentere litt om hva av det som ble tatt opp i gårsdagens diskusjon, som vi kan gå videre med i NIFS' om sjøsikkerhet forskningsprosjekt.

For det første synes det for meg som *Formal Safety Assessments* (FSAs) kan være et utmerket redskap for å avveie interesser. Den løser argumenteringen man finner hos jurister og politikere har neppe noe å tilføre enn det man iallfall *kan* legge inn i en FSA; slike jurist-politiker-fremstillinger kan tvert imot tildekke en del av de avveiningene som gjøres (selv om det ikke skulle være formålet). FSAer minner om den formaliseringen av argumentasjonen man ser på en rekke områder i jussen, for eksempel i rettsøkonomien og når det gjelder beregning av fremtidig tap ved personskadeerstatning.

Når det gjelder den nye *skipssikkerhetsloven*, synes det som om den har løst langt flere problemer enn den har skapt. Det er gledelig for alle unntatt dem som leter etter skriveemner. Men litt er det igjen, særlig når det gjelder det nyutformede sanksjonssystemet. Og i forbindelse med at de materielle reglene i forskriftsverket bør gjennomgås på samme måte som loven, vil det reise seg en rekke spørsmål som trenger forskningsmessig oppmerksomhet i forkant eller i etterkant.

Foredraget om *EU og EØS* understreket på nytt at vi har fått en ny aktør på sjøsikkerhetens område, med de forskningsbehov det naturlig medfører.

Foredragene om *Nordområdene* bekreftet klart nok at vi kan forvente oss mye aktivitet der, men at det er liten grunn til å vente mye rettslig særregulering. Som juridisk forskningsområde har Nordområdene da begrenset interesse. Men det er mulig aktiviteten der bør foranledige en viss interesse for interlegale spørsmål og for

sikkerhetsregulering av aktivitet langt fra land, i mørke og ekstreme værforhold.

Diskusjonen av *CO₂* og *andre drivhusgasser* avdekket derimot et Eldorado for juridisk forskning: Her er jo nettopp problemet – iallfall tilsynelatende - å finne en hensiktsmessig juridisk utforming av regler der man er enige om hva man vil oppnå.

Endelig synes jeg at diskusjonen om *klassens rolle* i det offentlige sjøsikkerhetsarbeidet avdekket at det kan være flere steiner å snu her, forskningsmessig sett. Spørsmål om kvalitetssikring og konkurranseregler trenger en nærmere utredning. Det samme gjør bruken av klassens regler i stedet for offentlige regler når og i den grad de offentlige regler bare er funksjonskrav.

2 De nye kontrollteknikkene

Jeg går nå over til å peke på noen forhold som etter mitt syn representerer typiske trekk ved den senere tids utvikling av sjøsikkerhetslovgivningen.

3 Skyldvurdering

Det er lenge siden den juridiske skyldvurderingen hadde med synd og personlige feil å gjøre. Det er godt etablert at skyldvurderingen i alle fall i noen grad kan bygge på

- Risikoavveininger, dvs om skadelidte med rimelighet bør bære risikoen for følgene av skadevolderens handlinger
- Synspunktet anonyme feil, dvs at en arbeidsgiver får ansvar for uaktsomhet som må være begått i hans organisasjon uten at en kan peke ut noen enkelperson som har handlet uaktsomt
- Synspunktet kumulative feil, dvs at en arbeidsgiver får ansvar som for en arbeidstakers uaktsomhet på grunn av den

samlede effekt av en rekke mindre feil uten at noen enkeltperson har handlet uaktsomt

Jeg synes dette er en riktig og fornuftig utvikling. Formålet med skyldbaserte regler – med mindre det dreier seg om en skyldfiksjon basert på rene interesseavveininger - bør ikke være å sanksjonere feil vi alle gjør fra tid til annen. Poenget bør være å reagere mot systemer som ikke hinder at slike feil skjer eller å sanksjonere brudd på de rutinene slike systemer legger opp til.

En illustrasjon på det jeg mener er en uheldig type bruk av aktsomhetsnormen, finner vi i Rt-1989-466 («Flapsdommen»). Det var riktignok en straffesak i luftfart, men prinsippet er klart nok. Her hadde en kaptein dratt i flapshåndtakene for tidlig, med den følge at flyet falt flere meter rett ned og ble totalvrak. Kapteinen ble straffet for dette. Men slike feil tror jeg skjer fra tid til annen, og dommen har neppe verken individual- eller generalpreventiv effekt. Fra et sikkerhetssynspunkt ser jeg derfor en dom på uaktsomhetsgrunnlag i et slikt tilfelle som temmelig meningsløs. (En annen sak er at man kanskje av andre grunner føler at det må reageres med straff.)

I sjøulykker er det mitt inntrykk at en ser med stor forståelse på et øyeblikks feilvurdering. Hadde Sleipner-ulykken skjedd på veien, ville det ganske sikkert blitt tiltale for uaktsomt drap. Men her har man jo ikke noen regel tilsvarende strl. § 151 for de alvorligere ulykker der man helst ikke vil bruke bestemmelsen om uaktsomt drap, så det kan være hjemmelssituasjonen mer enn en forskjell i vurderingene av faktum som skaper slike forskjeller.

Også nyere ulykkeskommisjoner har – i tråd med det som hevdes her – lagt større vekt på systemsvikt og brudd på rutiner enn på mer tilfeldige individuelle feilvurderinger. I Lillestrøm-ulykken var kommisjonen således vel så opptatt av at lokomotivføreren ikke hadde utført rutinemessige bremsprøvinger som av at han hadde

glemt å skru over en bremseventil.¹ Og i Sleipner-ulykken ble det lagt stor vekt på at offiserene manglet opplæring og utsjekk for båten de førte – kanskje mer enn hva de gjorde under seilassen.² Det er systemfeilene og systembruddens som står i fokus, ikke et øyeblikks uoppmerksomhet.

På regelsiden har systemfokuset fremfor alt kommet til uttrykk i ISM-koden. Her er jo nettopp poenget at det skal etableres systemer og rutiner. Noe tilsvarende gjelder internkontrollsystemene som er basert på nasjonal rett.

Oppsummeringsvis mener jeg at det er på det rene at uaktsomhetsvurderingen i sikkerhetssammenheng er blitt nokså systemfokuset. Det finnes enkelte unntak – som flapsdommen jeg nevnte ovenfor. Men den er vel nettopp en slik enkeltstående glipp som ikke rører ved systemet.

4 Dokumentasjon og uformelle bevis

Et annet karakteristisk trekk ved sikkerhetslovgivningen er at dokumentasjonskravene øker. Særlig gjelder dette dokumentasjon av rutiner og rutineoppfølging. En del av dette følger direkte av f.eks. ISM-koden, men mye følger også indirekte av at en vil kunne vise at det var etablert forsvarlige ordninger. Inspeksjonsrapporter fra klassen og andre kan kanskje også ses i denne sammenheng.

Pussig nok er det ikke noe krav i internasjonal skipsfart at det skal føres loggbok på et verdensspråk. En del av rutineoppfølgingen om bord blir da i praksis udokumentert.

Hvordan virker så disse økte dokumentasjonskravene? Den viktigste effekten er kanskje at de styrker rutinene, og slik sett forhindrer

¹ NOU 2001-9 kap 11.3.2.2.

² NOU 2000-31 kap 8.2.3.1.

enkelstående feilgrep. Dessuten letter det bevissituasjonen etter en ulykke – de etablerte rutinene viser iallfall én måte en ulykke normalt vil kunne unngås på, og skjer den på tross av at rutinene er fulgt, er det kanskje systemet og ikke kapteinen det er noe galt med. Men det kan også tenkes at den økte vekten på dokumentasjon fokuserer på dokumentasjonen snarere enn sikkerheten. En lager imponerende rutiner uten å følge dem opp, eller en sørger ikke for at de som trenger det faktisk leser dokumentasjonen.

Ulykkeskommisjonen etter den store togulykken på Åsta kan kanskje settes inn i denne tradisjonen når den legger stor vekt på den manglende dokumentasjonen av signalsystemet på vedkommende jernbanestrekning.⁵ Tydeligere ser en det kanskje i pasientskadesaker. I Rt-1989-674, om en skade etter en strumaoperasjon, ble det således lagt stor vekt på manglende dokumentasjon av hvordan operasjonen hadde forløpt:

«Jeg ser det for min del slik at den beskrivelse som operatøren gir i legejournalen av et foretatt inngrep, og som er foreskrevet i någjeldende legelov §43, er, og må være, av sentral bevismessig betydning når man i ettertid skal forsøke å klarlegge operasjonens forløp og hvilke forholdsregler som ble tatt. Overlege Xs operasjonsbeskrivelse som jeg har giengitt innledningsvis, er kortfattet og etter min mening uklar på to punkter, som er viktige for vurderingen av aktsomhetsspørsmålet i vår sak.»

Noe tilsvarende finner en i Rt-1988-244 om komplikasjoner ved et overarmebrudd, skjønt det her ikke ble ansvar:

«I likhet med de tidligere instanser finner jeg journalen etter undersøkelsene den 13. og 15. desember 1981 meget mangelfull. Jeg er enig med den ankende part i at den uklarhet dette skaper i bevismessig henseende, må gå ut over kommunen.»

Det er ikke vanskelig å tenke seg at det etter hvert vil bli ansett som fornuftig å bruke tid og krefter på å gardere seg mot kritikk i journalen. Noe tilsvarende kan en tenke seg til sjøs, der loggboka blir noe fyldigere enn det som er vanlig nå. På tilsvarende måte kan en tenke seg at rutinebeskrivelser ikke blir utformet med sikte på

⁵ NOU-2000-30 kap 12.3.

maksimal sikkerhet, men utformes noe vagere slik at de ikke så lett vil kunne brukes mot en i en senere ansvarssak. Det ville i tilfelle neppe være en utvikling som var av det gode.

5 Hvordan kravene utformes

Det tredje utviklingstrekket i sjøsikkerhetsarbeidet jeg vil peke på, er hvordan reglene utformes. Det er særlig to tendenser som er tydelige her.

På den ene siden forsøker man nå å beskrive hva man skal oppnå snarere enn hvordan man skal oppnå det. Dette gir gjerne reglene et passe abstraksjonsnivå, og hindrer ikke nye, kreative løsninger av sikkerhetsproblemer. Et herlig eksempel på en regel av de gamle slaget finner en i sjødyktighetsloven 1903 § 74, som gjaldt inntil loven ble opphevet i fjor:

«De i § 72 nævnte specielt ildsfarlige Vædsker maa ikke føres paa Glasballoner, medmindre de ved Hjælp af Halm eller lignende løst Materiale er faststuvende i vandtætte, med Hanker forsynede Kasser eller Baljer, saaledes at ogsaa Ballonen oventil er beskyttet ved et Laag. Saadanne Glasballoner maa ikke stilles ovenpaa hinanden.»

På den andre siden er det nok en tendens til at de kravene som stilles, forsøkes gjort så presise som mulig. Et godt eksempel på dette er igjen skipssikkerhetsreformen, der den helt generelle sjødyktighetsbestemmelsen i sjødyktighetsloven § 2 ble tatt ut til fordel for noe mer spesifikke krav (i modernisert språkdrakt):

Et skip betraktes som ikke sjødyktig når det på grunn av mangler ved skrog, utrustning, maskineri eller bemanning eller på grunn av overlasting eller mangelfull lasting eller av andre grunner er i en slik forfatning, at det under hensyn til den fart, som skipet er bestemt for, må anses forbundet med større fare for menneskeliv å gå til sjøs med samme.

Igien kan det være snakk om å finne et hensiktsmessig abstraksjonsnivå, men også å sikre forutberegnelighet på bekostning av forvaltningens frie skjønn.

Selv om disse utviklingstrekkene er interessante nok som observasjoner betraktet, kan jeg vanskelig se at de egentlig har så stor prinsipiell betydning.

At de nye måtene å utforme reglene på har stor betydning for dem som skal planlegge skipssikkerhet og drive skipsfart – altså anvende reglene *ex ante* - er klart. De vet hva de har å forholde seg til, og det er ideelt sett ingen motstrid mellom deres interne sikkerhetsmålsettinger og reglenes krav. I sanksjonsfasen – *ex post* – er fordelene mindre klar. Etter en større ulykke kan det være vanskelig å konstatere om funksjonskrav var oppfylt før ulykken (hvis da ikke funksjonskravet simpelthen er at ulykker ikke skal skje). Men viktigere er det at sanksjonene må knytte seg til (presise) enkeltregler, tilsynelatende uten at det gis mulighet for en skjønnsmessig vurdering av om helheten var god nok. Det kan være at denne mangelen på muligheten til en skjønnsmessig helhetsvurdering i sanksjonsfasen ikke er det beste, verken sett fra et næringssynspunkt eller et sjøsikkerhetssynspunkt.

6 Sanksjonssystemet

Et fjerde gruppe utviklingstrekk jeg vil peke på angår sanksjonssystemet.

Når det gjelder pliktsubjektet, har både regler om foretaksstraff og skipssikkerhetsloven – men pussig nok i liten grad medvirkningsreglene i strafferetten – aktualisert rederiet som ansvarssubjekt i tillegg til kapteinen. Dette er godt i samsvar med tendensen i tiden til å se etter de bakenforliggende årsaker og interesser til en ulykke.

Det franske rettsoppgjøret etter Erika-forliset i 1989 er talende i så henseende.⁴ Her gjorde dommeren – og også aktoratet – tydeligvis store anstrengelser for å rette straffesaksjonene mot de som sto bak virksomheten, mens enkeltpersoner i frontlinjen gikk fri.⁵ Det var imidlertid ikke de formelle posisjonene som var avgjørende verken for de som ble dømt eller frikjent, men hvilken rolle vedkommende spilte i årsakskjeden.

I tråd med dette er også det sivile erstatningsansvaret, som ble pådømt i samme sak, lagt på de samme «bakmennene» som ble pålagt straffeansvar. Civil Liability Convention (CLC), 1992, som fikk anvendelse, kanaliserte ansvaret til skipets registrerte eier, men domstolen mente å finne begrensinger i kanaliseringsbestemmelsene hva bakmennene angikk.⁶ Men bare noen dager før hadde en amerikansk domstol – skjønt USA har ratifisert CLC - tolket de samme kanaliseringsreglene mye mer restriktivt.⁷

Når det gjelder sanksjonstypene, kan jeg se tre klare utviklings-trekk:

For det *første* har straffesaksjonen måttet vike for administrative sanksjoner, typisk i skipssikkerhetsloven. Dette gjør at skipsfartsmyndighetene ikke blir avhengig av påtalemyndigheten, men heller ikke underlagt dens kontroll. I praksis håper man vel på at administrative sanksjoner skal være mer effektivt i den forstand at man ikke gir opp på grunn av byråkratiske sperringer. Men etter det jeg får opplyst, har det enda ikke blitt ilagt noen administrative sanksjoner etter skipssikkerhetsloven som trådte i kraft for åtte måneder

⁴ Tribunal de grande instance de Paris 16. januar 2008.

⁵ Se oversikten i vedlegg til denne artikkelen. Tabellen i vedlegget er utarbeidet av forfatteren.

⁶ Se dommen s. 234-5.

⁷ Reino de Espana v. American Bureau of Shipping, Inc., S.D.N.Y., 2 Januar 2008.

siden – så veldig effektivt er vel ikke det administrative systemet heller. Og en taper den moralske tyngden en straffesanksjon har.

For det *andre* synes jeg det er bemerkelseverdig at inndragning av fortjeneste ved ulovlig virksomhet «aldri» brukes når den ulovlige virksomheten er å sende et usjødyktig skip til sjøs. Det ville antakelig ha vært et effektivt sanksjonssystem. Men det ville nok ha skapt problemer i forhold til forventningene om et begrenset rederansvar.

Et *tredje* karakteristisk trekk er at erstatningsreglene bare i liten grad er brukt som sanksjon. Ansvarer er effektivt begrenset, og også om det er utvist temmelig grov skyld. Det en har oppnådd, er at skadelidte er sikret kompensasjon på en god måte. Men sanksjonseffekten av reglene er nærmest ødelagt.

I internasjonale forhold er det for øvrig lagt en del føringer på hvilke sanksjonssystem vi kan ha, skjønt føringene har liten praktisk betydning slik systemene er utformet hos oss:

Etter *havrettstraktaten* art. 230 er det i mange tilfeller ulovlig å bruke fengselsstraff mot fremmede mannskaper. Fengslingen av kapteinen på Arisan etter et oljeutslipp ville derfor ikke skjedd i dag.⁸

I *EU-retten* har det nå blitt avgjort at det ikke er hjemmel for detaljerte fellesskapsregler om straffesanksjoner ved skipsforurensning.⁹ Hvor detaljerte de kan være og i hvilken grad en slik mulighet vil bli utnyttet, gjenstår å se. Men iallfall inntil videre er vi stort sett herre over sanksjonssystemene selv i nasjonal rett.

På tilsvarende måte er det hevdet at *MARPOL* setter skranker for hvilke sanksjoner en kan bruke. Striden knytter seg til en bestemmelse i *MARPOL*¹⁰ som sier at det generelle utslippsforbudet for olje ikke finner anvendelse om

⁸ Rt-1992-1578.

⁹ Sak C•440/05, Commission v Council.

¹⁰ *MARPOL* Vedlegg I, Regel 11.

«(b)the discharge into the sea of oil or oily mixture resulting from damage to a ship or its equipment:

(i)provided that all reasonable precautions have been taken after the occurrence of the damage or discovery of the discharge for the purpose of preventing or minimising the discharge; and

(ii)except if the owner or the master acted either with intent to cause damage, or recklessly and with knowledge that damage would probably result;»

Noen leser dette som et forbud mot å straffesanksjonere dersom de skyldige er noen andre enn «the owner or the master.» Saken står for tiden for EF-domstolen, men generaladvokaten deler ikke saksøkernes syn.¹¹ Det synes heller ikke den franske Erika-domstolen å ha gjort.¹² Antakelig er det nok få føringer her på hvordan sanksjonssystemet kan utformes.

7 Avslutning

Spørsmålet blir etter dette bare hvordan adferdsreguleringen kan gjøres mest mulig effektiv. Det synes som et nærmest rettsøkonomisk tenkesett har slått igjennom; hvordan påvirke atferden mest mulig med minst mulig kostnad. Så vel måten sikkerhetskravene utformes på (ovenfor 2.3) som tilretteleggelsen for administrative sanksjonssystemer (ovenfor her i 2.4) kan ses på som utslag av dette. Dette er utmerket, spesielt om en kan bruke rettsøkonomiske analyser også til å fastlegge hva en ønsker at næringen skal prioritere av sikkerhetstiltak (ovenfor i 1 om FSAer).

Vedlegg: Erika judgment 16 January 2008

11 Sak C-308/06; The International Association of Independent Tanker Owners and Others.

12 Dommen (ovenfor) s. 180.

Parts	Notes	Pollution charges	Charge of endangering lives etc	Damages
Rina, successor of Registro Navale Italiano	Invoked immunity Not responsible as successor	€ 375,000 Guilty of errors of surveyor P. 210		Yes
TOTAL, charterer		€ 375,000 p. 214		Yes
Giuseppe Savarese, head of Tevere Shipping (owner)		€ 75,000 p. 208		Yes
Antonio Pollara, head of Panship Management (technical manager)		€ 75,000 p. 208 (and 224)		Yes
Malta, flag state	Immunity			
Capt Karun Mathur		Acquitted Pp. 219 and 224		
4 navy & coast guard officers			Acquitted P. 232	
Gianpiero Ponasso, former RINA fleet operations manager	Invoked immunity	Acquitted p. 209		
Bertrand Thouilin, shipping manager, Total		Acquitted, respondeat superior p. 214		
Mauro Clemente, Erika's technical manager		Acquitted p. 209 If he didn't someone else would		
Alessandro Ducci, Erika's technical manager		Acquitted p. 209 If he didn't someone else would		
Mr Costigliola, Panship superintendent	Not prosecuted for supervision of repair works			
Mr Patane, Registro Italiano Navale inspector	Not prosecuted for supervision of repair works			
TTC, Total subsidiary that chartered the vessel		Acquitted p. 214		
TPS, Total subsidiary that chartered the vessel		Acquitted p. 214		

Del X
**Juristens og ingeniørens
tilnærminger – noen egne
erfaringer**

Professor Hans Jacob Bull,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

Utgangspunkt for innlegget

- Å la tre juridiske professorer angi juristens og ingeniørens tilnærminger til sikkerhets spørsmål, kan virke hasardiøst
- Min tilnærming: Hva er mitt inntrykk og min erfaring med slike spørsmål?

Ingeniørenes utgangspunkt

- Utvikle og forbedre sikkerhet ved et opplegg der det systematisk læres av avdekkede feil og mangler
- Enkeltbrudd av mindre interesse, med mindre del av læringseffekt
- Hvordan sikre at info kommer frem og kan anvendes til forbedret sikkerhet
- En fremoverskuende holdning, lære av feil med sikte på bedre regler

Juristenes utgangspunkt

- Opptatt av sanksjoner på enkeltbrudd (straff, erstatningsansvar mv.), underlagt alminnelige rettssikkerhetsgarantier
- Ikke et eksplisitt mål for rettsapparatet å oppnå bedre fremtidig sikkerhet, men likevel indirekte: en tro på individual- og almenprevensjon
- En tilbakeskuende holdning, treffe avgjørelser knyttet til inntrådte ulykker

Sikkerhetsstyring som uttrykk for ingeniørholdningen – ISM-koden

- Etablere, gjennomføre og videreutvikle et dokumenterbart og verifiserbart sikkerhetsstyringssystem for å kartlegge og

kontrollere risiko

- Tankegangen: gjennom et godt system – basert på risikotenkning gjennom erfaring – får vi sikkerhet mot fremtidige ulykker

ISM-koden og juristene

- Et «tannløst» system; ingen skikkelige sanksjonsmidler.
- Gir i seg selv ingen/liten mulighet for straff/erstatningsansvar ved enkeltbrudd
- Eksempel: Norsk sjøforsikringsplan 1996: ISM-koden utgjorde en «sikkerhetsforskrift», jfr. § 3-24
- MEN: Kunne selskapet reagere ved brudd på sikkerhetsforskriften?
- Problem: Kravet til årsakssammenheng

Skipssikkerhetsutvalget

- Først og fremst et juristutvalg
- Sikkerhetsstyring forutsatt som sentralt element i mandatet: «God internkontroll gir bedre måloppnåelse for virksomhetene og reduserer sannsynligheten for uventede hendelser»
- Tre effekter:
 - Rederiet sentralt
 - Funksjonskrav, heller enn spesifikasjonskrav
 - Forholdet til internasjonale konvensjoner

Ingeniørmedlemmets holdning i utvalget

- Viktig at ikke lovens sanksjonssystem ved ulykker medfører lukkethet om årsaksforhold mv. pga. risiko for ansvar
- Viktig at lovens sanksjonssystem tvinger frem rapportering hvor vi «bare» står overfor nesten-ulykker

- Altså ulik holdning til sanksjoner ut fra hva sanksjonene skal fremtvinge

Juristholdning (?) i utvalget

- Mandatet forutsatte overgang fra direkte til indirekte kontroll – kontroll med sikkerhetsstyringen
- Skepsis blant enkelte til unnlatt direkte kontroll – praktisk erfaring viser at sikkerhetsstyring og kontroll knyttet bare til den «ikke virker»
- Et annet problem enn ingeniørens problem?

Noen tanker 1

- Tror juristene for sterkt på detaljkontroll og sanksjoner ved brudd, eller er ingeniørene naive?
- Viser erfaring fra områder med sikkerhetsstyring at vi har fått høyere sikkerhet, eller narrer vi oss selv? Papirendringer eller holdningsendringer?

Noen tanker 2

- Hvis sikkerhetsstyring skal være et sentralt element i fremtiden, kan juristene ut fra sin erfaring spille en mer sentral rolle
 - Når det gjelder normeringsspørsmål
 - Når det gjelder sanksjonsspørsmål
- Kan vi i den enkelte sak makte å holde klarere fra hverandre
 - Arbeidet med å klargjøre effekt av påståtte brudd for fremtiden
 - Arbeidet med sanksjoner ved påståtte brudd

Del XI

Jurister og sjøsikkerhet

Professor Erik Røsæg,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

1 Innledning

Alle er for sjøsikkerhet.

Ved innledningen til dette forskningsprosjektet om sjøsikkerhet kan det derfor være grunn til å spørre hvilket bidrag jurister rimeligvis kan forventes å komme med. Da holder det ikke med velvillige markeringer à la norsk stil om at man er for sjøsikkerhet etter beste evne. Bidragene må være faglig baserte på juridisk metode. Og det er bare å erkjenne at båter flyter ikke ved hjelp av juridisk metode alene. Skal det være noen vits i vårt bidrag, må det gi noe mer og annet enn ingeniørenes.

Jurister gjør mye rart. Mange her arbeider som talsmenn for miljø- eller næringsinteresser (eller begge deler). I slikt arbeid kan jus være like nyttig som lederutdanning, ingeniørfag, økonomi, sosiologi, antropologi eller samfunnsvitenskap – selv om jurister vel tror at jurister er best til det meste. Men akkurat her er ikke spørsmålet hva juristene kan brukes til, men hva juridisk metode kan brukes til.

2 Hva jurister kan

Det følgende kan kanskje brukes som en sjekklister på delprosjekter på om alle relevante juridiske problemstillinger er med – og på om de problemstillingene som er med, er juridiske.

2.1 Kartlegge gjeldende rett

Kjernen av juristenes kompetanse er selvsagt å beskrive gjeldende rett. Det vi kanskje er bedre til enn de andre profesjoner, som kanskje til og med har skrevet reglene, er å reflektere, strukturere

og sette reglene inn i et system av andre regler. Iallfall er dette juridiske dyder som bør tilstrebes i forskningsprosjektet.

Typiske eksempler på regelsett som bør beskrives i dette prosjektet er den norske reguleringen av hhv sjøsikkerhet og petroleumsikkerhet. Og fordi aktiviteten øker i nord, vil det være naturlig også å beskrive de tilsvarende russiske reglene som får anvendelse i nordområdene.

Beskrivelsen av regler bør imidlertid ikke grenes til nasjonal rett. Også de folkerettslige reglene for statenes jurisdiksjon – over fremmede skip og over petroleumsinnretninger på kontinentalsokkelen – må trekkes inn. Skjønt akkurat i vårt prosjekt er det naturlig at Tromsø har hovedvekt på de folkerettslige jurisdiksjonsreglene, mens vi har hovedvekten annetsteds.

En annen type problemer av folkerettslig art er forholdet mellom forskjellige konvensjoner. Det finnes mange av dem på miljø-, petroleums- og sjøsikkerhetens område. Det er grunn til å tro at ingen kan forklare samvirket mellom slike konvensjoner – og løse motstridsproblemer – så godt som jurister.

2.2 Sette gjeldende rett i perspektiv

Når gjeldende rett er beskrevet, kommer turen til de mer videregående juridiske analysene. En viktig gruppe slike analyser er interlegale spørsmål: I hvilken grad kan offentlig og privat nasjonal rett anvendes i forhold med fremmed tilknytning – for eksempel overfor fremmede skip – og hvilket lands rett skal anvendes dersom flere lands nasjonale regelsett kan tenkes anvendt. Her vil det naturlige utgangspunkt være de interlegale reglene en norsk domstol vil anvende, og dette vil alltid være de norske interlegale reglene.

Forskjellig fra de interlegale analysene er de komparative analysene. Her er poenget å reflektere over forskjeller mellom forskjellige måter å regulere likeartede forhold på, uansett om de forskjellige

reguleringene ikke overlapper. I vår sammenheng vil det være viktig å sammenlikne norske og russiske løsninger, norske og engelske mv. Det vil også være naturlig å ta opp og drøfte hvorfor reguleringen av hvv skipsfartssikkerhet og petroleumssikkerhet er så forskjellig som den er.

I det hele tatt vil alle anomalier en kan finne være av interesse. Det er ikke gitt at alle regler skal være like. Men ved å fokusere på forskjeller som ikke umiddelbart lar seg begrunne, er sjansen stor for at en finner frem til kunnskap som iallfall *kan* føre til konklusjonen at minst et av reglesettene bør endres.

2.3 There are no rights but rights in action

Mens alle profesjoner med interesse for sjøsikkerhet har interesse for de materielle standardene, har nok juristene en spesiell interesse i sanksjonssystemene. For vår profesjon er det neppe meningsløst med usanksjonerte materielle standarder. Men hva som er et hensiktsmessig sanksjonssystem må i det miste vurderes. Og med rette eller urette tror jeg det er en utbredt oppfatning blant jurister at materielle standarder gjennomføres mer effektivt dersom de er sanksjonert.

Typen av sanksjoner, grensen for når en overtredelse skal sanksjoneres og hvem sanksjonene skal rettes mot blir da sentrale spørsmål. Nært knyttet til dette blir da de folkerettslige grensene for tvangsjurisdiksjon, som knytter seg nært til, men som er prinsipielt forskjellig fra, de folkerettslige grensene for lovgivningsjurisdiksjon som er omtalt tidligere.

2.4 Effektivisere systemer

Materielle sjøsikkerhetsstandarder og sanksjonene utgjør til sammen et system. Til en fullstendig juridisk analyse hører det med å forbedre slike systemer; å finne nye muligheter innenfor systemets

ramme. Antakelig er juristprofesjonen bedre til dette enn f eks til å promotere nye materielle regler.

Målet må være å finne virksomme styringsmekanismer med liten kostnad. Kan reglene lages slik at de håndhever seg selv, for eksempel ved en avgift eller en panteordning som gjør at egeninteressen går den veien man vil? Det første eksempelet fra sjø-sikkerhetslovgivningen på et slikt system er fremdeles det beste: Ved å sette et Plimsollmerke på skipssiden, som viser hvor dypt et skip lovlig kan laste, kan alle se om det er overlastet, og regelbrudd vil kreve mer is i magen enn de fleste kapteiner har.

2.5 Insentiver og ansvar

Styringsmekanismer dreier seg imidlertid ikke bare om gulrot og pisk. Det dreier seg også om struktur og oljing. Også her kan naturligvis rettsreglene – og derved juristene – være nyttige.

Regulering av friheten til å organisere virksomheten som man vil kan være viktig sikkerhetsmessig. Man kan for eksempel bestemme at en virksomhet skal ha én sikkerhetssjef, omtrent som man har gjort ved å kreve en Designated Person i ISM-koden. Og man kan gi kapteinen prerogativer til å vurdere om visse operasjoner er forsvarlige – gjerne supplert med et utvidet stillingsvern.

I det hele tatt dreier denne delen av regelutviklingen seg om å plassere ansvar. Men poenget her er ikke å vite hvem man skal straffe om noe går galt. Det er snarere et spørsmål om at noen bevisstgjøres sine plikter til å hindre at noe går galt, og utstyres med den nødvendige kompetanse til å om nødvendig sette foten ned.

2.6 Forutberegnelighet

En annen juristklassiker er å skape forutberegnelighet, utover den forutberegneligheten allerede kartleggingen av reglene medfører. Nå kan nok verdien av forutberegnelighet kanskje lett overvurderes

av jurister. Den er jo ikke så viktig avveid mot for eksempel vern mot fatale ulykker. Men det hender jo at verdiene ikke står mot hverandre på denne måten.

Et viktig vurderingstema i denne forbindelse er om det bør settes grenser for skjønn. Ett synspunkt kan være at det er greit med en vid skjønnskompetanse, slik at man alltid kan gi de påleggene man finner nødvendige -- for sikkerhetens skyld. Men skjønnen har sidekostnader; det hindrer en langsiktig sikkerhetsstrategi i næringen og kan skape unødvendig prosess fordi også klageinstansen skal skjønne, og derfor kan skjønne annerledes enn førsteinstansen. Det beste er nok å utforme klare regler der det er mulig, og å sette rammer for skjønnen.

På tilsvarende måte synes det også naturlig at juristene fremmer ideer om at det bør være grenser for bruk av makt og sanksjoner, selv for den gode sikkerhetssaks skyld. Særlig i terrorismerelatert lovgivning synes det å være nødvendig å minne om dette. Ofte kan det være nok å minne om at målet ikke helliger midlet. Men av og til må mer absolutte normer, som menneskerettighetskonvensjonene, påberopes også på sjørettens område.

2.7 Konfliktløsning

Uansett hvordan reglene er utformet vil det fra tid til annen oppstå konflikter omkring dem. Det kan dreie seg om offentlig sikkerhetsregulering eller sikkerhetsrelatert privatrettlig regulering.

Det hører med til godt juristhåndverk å planlegge hvordan slike konflikter best skal kunne løses, og hvordan et eventuelt resultat av konfliktløsningsprosessen skal kunne gjennomføres. Er for eksempel Trangvik tingrett det rette stedet å ta opp rekkevidden av havrettstraktatens regler om kyststatens kompetanse?

Spesielt viktig er en planlagt konfliktløsning i internasjonale forhold. Her vil partenes felles ståsteder ofte i utgangspunktet være få.

Men har man på forhånd fått aksept for en konfliktløsningsmekanisme, har man iallfall etablert dét felles ståstedet.

2.8 Prosesshjelp i regelprosessen

Det fremgår ovenfor at det meste juristene kan bidra med er knyttet til forhold *omkring* de materielle standardene. Det er fortsatt ingeniørene som må fortelle hvor stor rettende arm et skip må ha for å være stabilt. Og det er organisasjonspsykologene som må fortelle hvordan de forskjellige former for organisering av virksomheten kan påvirke sikkerheten. Det er imidlertid en del forhold der jeg tror jurister har mye å bidra med også i fastleggelsen av de materielle sikkerhetsstandardene.

For det første tror jeg jurister typisk er gode til å *identifisere og avveie ideelle interesser*. Ikke-ideelle interesser melder seg oftest selv på banen. Men et typisk eksempel på ideelle interesser som har trengt hjelp til å bli synliggjort i regelutvikling og rettspraksis, er allmennhetens interesse i bruk av naturressurser som blir ødelagt av forurensing. I Norge har vi regler om dette i forurensningsloven, og også om hvem som skal representere disse interessene. At det ikke er selvsagt at man har slike regler, trenger man ikke gå lenger enn til andre europeiske land for å se.

På tilsvarende måte tror jeg juristene har mye å bidra med når det gjelder å *identifisere og fordele risiko*. Juristenes force er ikke å hindre at skip synker, men å distribuere de økonomiske konsekvensene når skip faktisk synker. Gjør man det på en fornuftig måte, kan det imidlertid føre til at de som kan hindre at skipet synker, faktisk gjør det.

En siste type juridisk arbeid i forbindelse med sjøsikkerhet er å *nedfelle ideer i tekster*. Alle kan skrive, men vi får tro at jurister mer enn andre behersker den spesielle genren regelskriving er. Genren stiller store krav til stringens, pregnans, en hensiktsmessig begrepsdannelse og et hensiktsmessig abstraksjonsnivå. Selv om man

behersker de faglige spørsmålene vedkommende regelsett handler om, er det ikke sikkert man har en korresponderende ferdighet i regelskriving.

3 Når jurister roter det til

Selv om jurister – etter det jeg har hevdet ovenfor – har mye fagspesifikt å bidra med i sjøsikkerhetsarbeidet, er det også lett å identifisere juristers negative innvirkning på sjøsikkerhetsarbeidet. Dårlig juristhåndverk er nok verre enn noe; og inkompetanse er nok mer utbredt enn ond vilje. Men også den kompetente jurist kan bli det godes fiende:

For det første er *formalisme* en typisk fallgrube for jurister. Formalisme er et negativt ladet ord, så det er lett å bruke det om alt man ikke liker. Men det er ikke greit å definere det. I vår sammenheng må det vesentlige være om man prioriterer oppfølging av regler når oppfølgingen ikke kan ha noen vesentlig sjøsikkerhetsgevinst; mao at man ikke er resultatorientert. Det å følge reglene og prioritere slik de foreskriver, er ikke formalisme, det er lojalitet. Men ofte står det i regelhåndhevernes makt også å gjøre reglene mindre formalistiske.

Et eksempel på formalisme på vårt område er nok de utstrakte krav til dokumentasjon – typisk sertifikater – i havnestatskontrollen av skip. Det blir mye papir å holde styr på, så ulempene er åpenbare. Fordelen skulle kanskje være at man skulle kunne se på papirene i stedet for på skipet. Men i praksis gjør man begge deler. Da blir dokumentasjonskravene lett formalisme.

En annen lite attråverdig juristteknikk er *trenering*. Men krever f eks mer dokumentasjon eller nærmere utprøving fordi man har beslutningsvegring eller fordi man ønsker å iallfall få utsatt sanksjoner. Vi vet at det skjer, men det er alltid vanskelig å helt ut forstå

hvorfor mennesker handler som de gjør når de f eks ønsker mer utredning av en sak.

En tredje uheldig virkning av juristers arbeid kan være at det skapes et *argumentoverskudd*. Det er lett å tro at om man har mange og detaljerte regler for et område, så er det velregulert. Men erfaringen viser vel snarere at den som i slike tilfelle ønsker det, lett vil finne argumenter for både det ene og andre synspunkt. I stedet for å presisere handlingsnormene, har reglene da skapt et argumentoverskudd som kanskje er verre enn om man bare hadde holdt seg til en generell, upresis regel.

Endelig bør også nevnes den negative virkningen det kan ha om man tar hensyn til *juristprofesjonens egeninteresse*. Det gjøres selvsagt ikke åpent. Men det er påfallende hvor ofte jurister lager regler som krever jurister i håndhevelsesfasen

Del XII
Beredskaps- og tiltaksplikt ved
akutt forurensning i skipsfart

Dr. juris Anne-Karin Nesdam,
Sivilombudsmannen

1 Prosjektet

1.1 Artikkelprosjekt

- Artikkelprosjekt
 - Målet: Ferdigstille og publisere 3 artikler
- Bredt tema
 - Muligheter for utvikling av egnede temaer/avgrensede problemstillinger for vitenskapelige assistenter

Jeg er første kvinne ut til å presentere et konkret prosjekt i regi av sjøsikkerhetsprosjektet. Ironisk nok er jeg, så vidt jeg vet da, den eneste som ikke er tilknyttet NIFS. Jeg utviklet i sin tid prosjektet med tanke på en post.dok stilling. Men de sier det er en kvinnes privilegium å skifte mening, og jeg har valgt å benytte meg av det privilegiet. Selv om jeg starter i Lovavdelingen i løpet av kort tid, klarer jeg imidlertid ikke å gi slipp på prosjektet. Det vil nødvendigvis få betydning for utformingen av prosjektet. Dette blir et artikkelprosjekt. Målet er å ferdigstille og publisere 3-4 artikler vedrørende utvalgte emner innenfor temaet. Selve temaet er bredt nok til at det kan gi grunnlag for flere spennende prosjekter, muligens studentavhandlinger. Vi får se.

1.2 Bredt tema

«Beredskapsregulering og beredskapsinnsats på skipsfartssektoren. En analyse og vurdering av den eksisterende beredskapsordningen for akutt forurensning fra skip i lys av en sammenligning med beredskapsordninger på andre sektorer og i andre jurisdiksjoner.»

Spørsmålet er så hvilket tema det er tale om.

Prosjektet tar sikte på å gi en fremstilling av den norske beredskapsreguleringen på skipsfartssektoren og de krav som stilles til beredskapsinnsatsen når et skip først forulykker. Formålet er å

vurdere om det eksisterende beredkapsregimet i tilknytning til skipstrafikken langs norskekysten er hensiktsmessig utformet og eventuelt hvilke endringer som kan tenkes. For å etablere det nødvendige grunnlaget for en slik hensiktsmessighetsvurdering, må beredkapsreguleringen og kravene til beredkapsinnsatsen på skipsfartssektoren sammenlignes med tilsvarende ordninger på andre sektorer og eventuelt i andre jurisdiksjoner (USA synes å være av særskilt interesse).

Det vil føre for langt å snakke om alle deler av prosjektet i løpet av de 20 minuttene jeg har til disposisjon. Jeg skal derfor fokusere på enkelte utvalgte problemstillinger. Etersom det er tale om en prosjektpresentasjon, vil jeg nødvendigvis fokusere på problemene uten å gi noen svar/ løsninger.

2 Bakgrunnen for prosjektet

2.1 MS Servers forlis utenfor Fedje

januar 2007

Før vi ser nærmere på problemstillingene, er det kanskje greit å gi en kort bakgrunn for hvorfor jeg ble interessert i dette temaet. Min bakgrunn er energirettslig, og ikke sjørettslig. Jeg har imidlertid rukket å bli miljøskadd i løpet av den tiden jeg har vært tilknyttet instituttet, og interesserer meg derfor for annen virksomhet i tilknytning til sjøområdene enn olje- og gassvirksomhet.

Det var imidlertid i forbindelse med havariet av Server utenfor Fedje at jeg begynte å tenke over beredskap langs norskekysten. I utgangspunktet var det snakk om en rent samfunnsøkonomisk tilnærming med fokus på ressursbruken. Kan de tilgjengelige ressursene utnyttes bedre? Går det en grense for ressursbruken når ulykken først er ute? Hvem betaler?

2.2 Behov for bedre koordinering av tilgjengelige ressurser ved akutt forurensning

Ved Server-forliset illustrert av nærheten til Mongstad-anlegget

- Kystverket ble kritisert for at oljeoppryddingsbåten Slurpen, lokalisert ved Mongstad, ikke ble satt inn tidlig i akuttfasen.
- Kritikken skyldes uenighet mht om været var for dårlig eller ikke til å sette inn Slurpen i aksjonen.

Men min energirettslige bakgrunn preger utvilsomt min tilnærming til disse spørsmålene. Jeg ble særlig opptatt av forholdet mellom beredskapsordningene på petroleumssektoren og skipsfartssektoren.

2.3 Beredskaps- og tiltaksregimet ved akutt forurensning (1)

2.3.1 Hjemmelsgrunnlag (jf forurl § 5(2), jf § 6(1))

- Forurensning reguleres av forurl § 7, kapittel 6 og §§ 74-76
- Selve skipsvraket reguleres av forurl § 28, jf § 37

Tiltaksplikten ved akutt forurensning i skipsfart er regulert i forurensningsloven av 13. mars 1981 nr 6.

Forurensningsloven § 5 annet ledd fastslår som alminnelig utgangspunkt at forurensning fra det enkelte transportmiddel reguleres av særlovgivning. Forurensning fra skip reguleres av skipsikkerhetsloven av 16. februar 2007 nr 9 kapittel 5 om forurensning av det ytre miljø. Skipssikkerhetsloven kapittel 5 regulerer kun forurensning fra den ordinære driften av skipet.

Det er for øvrig verdt å merke seg at unntaket i § 5 annet ledd er begrenset til forurensning. Forurensningsloven skiller mellom vern mot forurensning og håndtering av avfall. Selve forurensningsbegrepet defineres i forurensningsloven § 6. I forhold til sjøulykker er det de forhold som nevnes i forurensningsloven § 6 nr. 1 som er

aktuelt, dvs. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen [...] som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Det er verdt å merke seg at i den utrekning selve skipet havarerer og ikke lar seg berge, regnes ikke skipet som forurensning. Etter forurensningsloven § 28 regnes skipsvrak som avfall. Avfallsbestemmelsene får begrenset betydning i tilfelle av akutt forurensning og nevnes derfor ikke nærmere.

Forurensningsloven § 5 tredje ledd fastslår at forurensningsloven § 7 annet og fjerde ledd, kapittel 6 og § 74-77 kommer til anvendelse uavhengig av samme bestemmelses annet ledd. Dette skillet får betydning også ved anvendelsen av lovens regler om fjernings- og oppryddingsplikter ved sjøulykker og om ansvaret for kostnadene ved slike tiltak.

Ved akutt forurensning som følge av et skipshavari gjelder altså forurensningsloven kapittel 6. Når det gjelder tiltak for å hindre (forebygge) akutt forurensning, må forurensningslovens kapittel 6 likevel ses i sammenheng skipssikkerhetsloven kapittel 5. Selv om skipssikkerhetslovens bestemmelser regulerer utslipp i forbindelse med driften av skipet, kan disse bestemmelsene bidra til å belyse innholdet og rekkevidden av forurensningslovens mer generelle regler i en sjørettslig kontekst.

2.3.2 Virkeområde (jf forurl § 3(2))

- Innenfor norsk territorialfarvann (litra a) og b))
 - Gjelder så vel norsk som utenlandsk skip
- Norsk økonomisk sone (litra c)
 - når forurensningen er forårsaket av norsk fartøy eller innretning
- Utenfor norsk økonomisk sone/åpent hav
 - myndighetene kan iverksette tiltak, jf forurl § 74(5)

Avgjørende for om forurensningslovens bestemmelser kan anvendes ved et konkret skipshavari, er de begrensninger som følger av lovens alminnelige virkeområde.

Forurensningslovens § 3 annet ledd fastslår at loven primært omfatter forurensningskilder som befinner seg i riket (litra a) eller forurensning som truer med å inntreffe i riket (litra b). Det innebærer at forurensning fra så vel norsk som utenlandsk skip som befinner seg innenfor norsk territorialfarvann omfattes av loven. For norsk fartøy eller innretning utvides lovens virkeområde. Det følger av forurensningsloven § 3 annet ledd litra c) at loven også gjelder forurensning som truer med å inntreffe i norsk økonomisk sone, forutsatt at forurensningskilden er et norsk fartøy eller innretning. Det presiseres at forurensningsloven gjelder med de begrensninger som måtte følge av folkeretten.

Forurensningsloven gjelder i utgangspunktet ikke for ytre norsk sjøterritorium og det åpne hav. Forurensningsloven § 74 femte ledd utvider offentlige myndigheters rett til å gjennomføre tiltak til også å gjelde (fare for) akutt forurensning i disse områdene. Det er en forutsetning at slikt inngrep skjer i samsvar med mellomfolkelig overenskomst som Norge har sluttet seg til. Utover å påpeke at dette er nærmere regulert i forskrift av 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 følger av en sjøulykke, behandles dette ikke nærmere.

Reglene gjelder fra skipets fødsel (krav til skipets tekniske utforming) via skipets liv (krav til skipets drift, herunder krav til planlegging og gjennomføring av driften for å unngå forurensning og krav til beredskap og rapportering når (fare for) forurensning likevel inntreffer) til skipets død (krav til opphugging når skipet tas ut av drift). Felles for reglene er at de relaterer seg til forhold som rederi og skipsfører har kontroll over.

2.3.3 Akutt forurensning – definisjon

- forurl § 39

Jeg har allerede nevnt hva som regnes som forurensning. For at forurensningen skal regnes (kvalifisere) som akutt, oppstilles det for det første et vesentlighetskrav. Videre er tidsfaktoren av betydning. Det er et krav at selve forurensningssituasjonen oppstår plutselig. Det er i denne sammenheng ikke grunn til å gå nærmere inn på disse vilkårene. Selv om andre typer av forurensning enn oljesøl er aktuelt ved skipshavarier, er oljesøl av størst praktisk betydning. I forarbeidene til forurensningsloven fremheves oljesøl, f.eks. i forbindelse med skipshavari, som et typetilfelle på akutt forurensning.

2.3.4 Beredskapskrav

- forurl § 40 flg. – privat, kommunal og statlig beredskapsplikt - supplert ved reglene i skipssikkerhetsloven når det gjelder driften av skipet

Med akutt forurensning siktes det til forurensning av betydning, som oppstår plutselig og som ikke er tillatt i eller i medhold av lov.

Akutt forurensning reguleres i forurensningsloven kapittel 6.

Dette kapittelet etablerer et beredskapsregime som omfatter den private virksomheten som utøver den forurensende aktiviteten og det offentlige. Det som er av interesse i denne sammenheng er at forurensningsloven oppstiller en prioritetsrekkefølge (tidsrekkefølge) mellom de beredskapsansvarlige.

2.3.5 Prioritetsrekkefølge

- forurl § 46
 - Den ansvarlige har både aktivitetsplikt og aktivitetsrett
 - Kommunal aktivitetsplikt
 - Statlig koordineringsrett

Etter norsk lov er den primære beredskaps- og aksjonsplikten i utgangspunktet pålagt privat virksomhet, jf forurensningsloven § 46 første ledd. Den private beredskapen suppleres med kommunal og statlig beredskap. Den kommunale og statlige beredskapen er ment som en tilleggsforanstaltning i de tilfelle hvor ansvarlig forurensner, typisk på grunn av utslippets omfang, ikke selv er i stand til å bekjempe forurensningen. Det offentliges beredskapsplikt er avgrenset til forhold som ikke dekkes av privat beredskap, jf forurensningsloven § 43. Forvaltningen pålegges i utgangspunktet først en aktivitetsplikt når de private tiltakene er utilstrekkelige, jf forurensningsloven § 46 annet ledd.

Dette innebærer at den ansvarlige for forurensningen både har en aktivitetsplikt og en aktivitetsrett.

Kommunale myndigheter har en aktivitetsplikt. Denne plikten inntreffer først når den private ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak.

Statlige myndigheter plikter å bistå kommunale myndigheter ved behov. I tillegg har staten en koordineringsrett ved større ulykker. Dette betyr at staten kan overta ledelsen av iverksatte aksjoner.

2.3.6 Koordineringsprinsipp og bistandsplikt (forurl § 47)

Forurensningsloven bygger på et koordineringsprinsipp. Dette følger av forurensningsloven § 47 som forutsetter at alle tilgjengelige ressurser tas i bruk for å bekjempe forurensning. I kjølvannet av dette er alle som er pålagt beredskapsplikt pliktige til å yte bistand når en aksjon er iverksatt under offentlig kontroll eller i offentlig regi.

Forurensningsloven § 38

2.3.7 «Den ansvarlige» har en avvergnings- og begrensningsplikt

- forurl § 7(2)

- Bygger på prinsippet om at «forurenser skal betale»

Forurensningsloven § 46 første ledd gir (som nevnt) § 7 **tilsvarende anvendelse** ved akutt forurensning.

Etter forurensningsloven § 7(2) har den ansvarlige en selvstendig plikt til å avverge og begrense skade.

2.3.8 Myndighetene kan gi pålegg om tiltak

- forurl § 7(4)

Etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd kan myndighetene gi pålegg om tiltak med frist for gjennomføring.

2.3.9 Myndighetene kan på visse vilkår gjennomføre tiltaket

- forurl § 74

Forurensningsloven § 74 første ledd bestemmer at det offentliges gjennomføringsrett i prinsippet først inntreer når et eventuelt pålegg ikke gjennomføres innen fristen. Forurensningsloven § 74 annet ledd oppstiller imidlertid et unntak fra dette prinsippet. Etter omstendighetene kan illeggelse av et pålegg kan medføre at i verksettelsen av tiltakene forsinkes. Som et konkret eksempel – og selvstendig alternativ – nevnes at det kan være uvisst hvem som er ansvarlig – og dermed hvem som skal gis et eventuelt pålegg. For å unngå forsinkelse kan forurensningsmyndigheten i slike tilfelle på egen hånd sørge for iverksetting av tiltak uten å gi pålegg eller uten å avvete at fristen for gjennomføring utløper.

2.3.10 Myndighetenes utgifter kan kreves refundert

- forurl § 76

Når myndighetene velger å benytte seg av gjennomføringsretten, kan de kreve sine utgifter refundert etter forurensningsloven § 76

2.4 Beredskapsregimet – aktuelle rettslige problemstillinger

- Et spørsmål om økt grad av privatisering
 - Avgiftsordninger vs bergingsinstituttet
- Et spørsmål om ansvarsfordelingen og økt koordinering
 - både på sektoren og mellom sektorer
- Et spørsmål om aktørenes handlingsrom mht organisering/gjennomføring
- Et spørsmål om beredskapspliktens innhold – varierer med områdets sårbarhet

3 Tiltaksregimet – aktuelle rettslige problemstillinger

- Når kan og vil myndighetene gripe inn?
- Aktivitetspliktens rekkevidde
- Påleggsrettens rekkevidde
- Refusjonspliktens rekkevidde

Gjennomgangen av regelverket har vist at reder er pålagt en aktivitetsplikt. Videre illustrerer saken at myndighetene både kan legge føringer på reders handlefrihet ved å gi pålegg om tiltak og velge selv å gjennomføre tiltakene som reder pålegges. Reder er i denne forbindelse pålagt en refusjonsplikt.

For det første oppstår spørsmålet om reders tiltaksplikt er reell ved sjøulykker. For å kunne avgjøre det, må det redegjøres for dagens tiltaksregime ved akutt forurensning i skipsfart.

For det andre er det av interesse å se forholdet mellom reders aktivitetsplikt og myndighetenes påleggsrett. For å kunne ta stilling til det må det ses nærmere på rekkevidden av både reders aktivitetsplikt og myndighetenes påleggsrett.

For det fjerde er det grunn til å se nærmere på rekkevidden av reders plikt til kostnadsdekning, herunder reders refusjonsplikt for

utgifter myndighetene har pådratt seg. Dette er i realiteten et spørsmål om kostnadsdeling mellom myndigheter og reder. Dels oppstår spørsmålet i relasjon til ansvarsbegrensningsregimet i sjøloven. Dels oppstår spørsmålet innenfor rammen av ansvarsbegrensningsregimet.

4 Tiltaksregimet i praksis

4.1 Reders aktivitetsplikt?

Hvordan praktiseres forurensningslovens tiltaksregime på skipsfartssektoren?

4.1.1 «Den ansvarlige» i skipsfartssammenheng

- Mulige alternativer: Skipseier, reder, lasteier
- Nærmest til å avverge/begrense: Reder

Skadepotensialet i forbindelse med skipsulykker stort, men det beror på omstendighetene om og i hvilket omfang skadevirkninger faktisk inntreer. Utslipp til sjø innebærer i seg selv en mulighet for forurensning av store områder, men vær- og vindforhold er avgjørende. I tillegg vil det ha betydning hvor skipsulykken inntreer, ettersom enkelte områder er mer sårbare enn andre. Uansett er det i en forurensningssituasjon sterkt behov for rask reaksjon for å forhindre spredning og dermed skade.

Samtidig som skadepotensialet og behovet for rask reaksjon er stort, har mannskapet på skipet begrensede muligheter til å iverksette tiltak når ulykken inntreer. De er fullt ut avhengig av eksternt assistanse.

4.1.2 Prioritetsrekkefølgen følges ikke i praksis:

- Statlig intervensjon (v/Kystverket) er regelen heller enn unntaket

- Umiddelbar gjennomføring vanlig

De særtrekk som gjør seg gjeldende ved skipsulykker innvirker på praktiseringen av regelverket. På grunn av den akutte situasjonen, skipets begrensende mulighet til å iverksette egnede tiltak på egen hånd og behovet for rask reaksjon for å begrense omfattende skadevirkninger som følge av forurensningen, er statlige aksjoner regelen heller enn unntaket ved skipshavarier. Det vanlige er også at forurensningsmyndigheten, som ved sjøulykker er Kystverket, gir reder pålegg om bestemte tiltak på samme tid som det offentlige iverksetter gjennomføringen av det aktuelle tiltaket. Tidsfaktoren er altså av sentral betydning for valg av fremgangsmåte.

4.1.3 Reders aktivitetsplikt består, men:

- Reders aktivitetsrett er illusorisk
- Det beror på omstendighetene om aktiviteten utføres under offentlig kontroll eller i offentlig regi
- Reders refusjonsplikt vil alltid være aktuell

Det er reder som gis pålegg. Ved sjøulykker kan begrepet «den ansvarlige for forurensningen» være anvendelig både på skipets eier, reder og lastens eier. Man kunne tenke seg at samtlige ble holdt ansvarlige. Når det likevel er reder som holdes ansvarlig, har det sammenheng med at det er mer nærliggende for reder å i verksette avvergende eller begrensende tiltak. Etter skipssikkerhetsloven er også reder den primært ansvarlige. Det er ikke grunn til å problematisere dette ytterligere.

Om reders aktivitetsplikt rent faktisk aktualiseres beror altså på graden av offentlig engasjement og tidspunktet for iverksettelsen av offentlige tiltak. Det beror på omstendighetene i hvilken utstrekning aktivitetsplikten utøves under offentlig kontroll eller i offentlig regi. Selv om det kan fastslås at reders aktivitetsplikt alltid vil kunne være aktuell, synes reders aktivitetsrett å være illusorisk. Reders aktivitetsplikt får langt på vei karakter av bistandsplikt.

Reders refusjonsplikt vil derimot alltid være aktuell. Selv om reders aksjonsplikt ikke kan sies å ha blitt konvertert til en ren refusjonsplikt, står reders økonomiske ansvar utvilsomt svært sentralt slik regelverket praktiseres.

4.2 Er denne praktiseringen hensiktsmessig?

- Reders (dvs. hjelpeapparatets) erfaring
- Myndighetenes erfaring
- Det offentlige inngrepsbehovet vil variere!

Det kan spørres om tiltaksregimets utforming og praktisering er hensiktsmessig?

Selv om selve skipet og dets mannskap ikke kan foreta seg stort når ulykken først er ute, er dette ikke ensbetydende med at reder ikke kan i verksette de nødvendige tiltakene. I praksis hyrer reder raskt inn bergingsfartøy når ulykken først er ute.

Reders erfaringsgrunnlag er også ofte betydelig. Selv om reder ikke nødvendigvis innehar den nødvendige erfaringen direkte, har reder indirekte tilgang på praktisk erfaring gjennom sitt hjelpeapparat. Assurandør og forsikringsselskap sitter på betydelig erfaringsmateriale, ikke alene nasjonalt men også internasjonalt. Erfaringsgrunnlaget som er tilgjengelig for reder vil likevel bero på omstendighetene. Reders direkte erfaring beror på reders størrelse. Reders indirekte erfaring beror på forsikringsordningen (forsikringsselskap vs P&I-klubb).

Når det gjelder norske myndighetenes erfaring, gjelder denne oljesøl. Erfaringen er begrenset når det gjelder annen forurensning som kjemikalieforurensning. Kjemikalietransporten langs norskekysten er relativt begrenset.

Samlet betyr dette at det offentlige inngrepsbehovet vil variere! Momenter av betydning vil selvfølgelig være erfaringsgrunnlaget til reder og reders hjelpeapparat. Samtidig vil den nasjonale tilhørigheten til reder og reders hjelpeapparat kunne ha betydning.

Norskekysten er generelt sårbar for forurensning. Samtidig er kysten slik at det er vanskelig og arbeidskrevende å samle opp oljesøl når den først når land. Dette betyr at lokalkjennskap er en fordel når det skal vurderes hvilke tiltak som er best egnet i det konkrete forurensningstilfellet.

Spørsmålet er om dette varierende behovet for offentlige inngrep rent faktisk hensyntas i praksis?

Kan det at reder og forsikringsselskap var islandsk hatt betydning for utvikling av bergingsoperasjonen etter Gudruns havari? Jeg tror nok det kan uten videre kan slås fast at slike vurderinger neppe var utslagsgivende i akkurat denne saken.

[Det følger av sjøloven § 442 tredje ledd at forurensningsloven går foran reglene om berging.]

4.3 Hvorfor praktiseres regelverket slik?

- Interessekonflikter - oppstår på ethvert trinn i aksjonen
- Reders interesser
 - Reder er primært interessert i å redde egne verdier; dvs. berging av skip og last
 - PR-hensyn har betydning for reders innsats
 - Reder er forsikret; ikke opptatt av tiltaksvalg og tiltakskostnader
 - Forsikringsselskapets og/eller P&I-klubbens representant derimot
 - Minimumsløsninger, men ikke nødvendigvis dårligere
- Myndighetenes interesser
- Myndighetene har fokus på bredere samfunnsinteresser – «miljøfokus»
- Utsatt for og sårbare overfor politisk press – varierer med nivå
- Maksimumsløsninger?

Det kan spørres hva som er bakgrunnen for tiltaksregimets utforming og praktisering på skipsfartssektoren?

Bakgrunnen for dette skyldes ene og alene interessen motsetninger mellom myndighetene og reder.

Myndighetene har bredere samfunnsinteresser for øye. Myndighetene har et utpreget miljøfokus. Samtidig er myndighetene utsatt for et betydelig politisk press. Miljøbevisstheten er økende i befolkningen – og alle reagerer på bildene i media av død sjøfugl eller døende sjøfugl tilsølt av olje. Resultatet er at myndighetene – noe spissformulert - vil ønske maksimumsløsninger for å begrense forurensningen mest mulig. Utviklingen i bergingsoperasjonen etter «Gudrun Gisladottir»'s havari synes å kunne forklares på en slik bakgrunn. Det er på det rene at myndighetene i denne saken var utsatt for et sterkt politisk press. Etter det jeg kjenner til var kravet om vrakfjerning størst hos lokalbefolkningen og lokale myndigheter. Statlige myndigheter var i utgangspunktet ikke avvisende til en løsning hvor vraket ble liggende.

Som utgangspunkt bør det fastslås at selv om enkelte redere rømmer fra ansvaret, er langt de fleste redere seg sitt miljøansvar bevisst når ulykken først er ute. Samtidig vil reder primært være interessert i å redde egne verdier, dvs. å berge skip og last.

At reder er forsikret, medfører også at reder ikke nødvendigvis er så opptatt av å iverksette begrensende tiltak. Reder heller ikke opptatt av hvilke tiltak som iverksettes og kostnadene ved disse. Det er derimot forsikringssekskapenes og P&I-klubbenes representanter. Under enhver omstendighet vil fokus fra reders side være på minimumsløsninger, men ikke nødvendigvis dårlige og/eller dårligere løsninger enn (de dyrere) alternativene.

I motsetning til myndighetene vil reder i begrenset utstrekning være lydhør overfor politisk press. Derimot kan PR-hensyn være av betydning for reders innsats. Hvor stor betydning dette har beror både på reders seriøsitet og reders tilhørighet. Dersom ulykken

skjer langs norskekysten, vil en norsk reder naturlig nok være mer tilbøyelig til å hensynta slike forhold enn f.eks. en utenlandsk reder.

Resultatet av myndighetenes og redernes ulike ståsteder er at interessemotsetninger oppstår på ethvert trinn i aksjonen (dvs. i akuttfasen, oppryddingsfasen og den etterfølgende fasen). Tiltaksregimet, slik det er utformet og slik det praktiseres, gir myndighetene mulighet til å sørge for at reder ivaretar et bredere interessefelt enn verdiberging. Spørsmålet er om reglene i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for en interesseavveining.

4.4 Begrensninger i reders aktivitetsplikt

- Saklig begrensning
 - avvergnings- og bergrensningsplikt
- Begrensning i omfang
 - kun krav om «rimelige tiltak»
 - forurl § 7(2)(4)
- Hvilken norm skal legges til grunn?

Reders selvstendige aktivitetsplikt etter forurensningsloven § 7 annet ledd er begrenset. Forurensningsloven § 7 annet ledd fjerde punktum bestemmer at den ansvarlige bare plikter å treffe tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Det gis med andre ord anvisning på en avveining mellom skaderisiko på den ene siden og egnede tiltak for å redusere risikoen på den andre. Risikovurderingen får både betydning for om aktivitetsplikt og hva slags tiltak som må iverksettes.

Kravet om forholdsmessighet mellom mål og midler innebærer at jo større skade eller ulempe som kan inntreffe eller jo høyere sannsynlighet det er for skade eller ulempe, desto mer omfattende tiltak vil det være spørsmål om å sette i verk. Tilsvarende behøver det f. eks. ikke foreligge noen vesentlig risiko, dersom faren kan reduseres ved minimale tiltak. I kravet om at den ansvarlige bare

plikter å foreta rimelige tiltak mot forurensning, ligger også at den ansvarlige bare plikter å foreta tiltak som etter en konkret vurdering på handlingstidspunktet finnes nødvendig for å hindre at forurensning inntreffer eller for å begrense forurensning.

Ved vurderingen av hvilke tiltak som er aktuelt for skipseier og/eller reder å iverksette, må det ses hen til hvilke praktiske behov som gjør seg gjeldende i det enkelte tilfelle og på ulike tidspunkter. Ulike behov gjør seg gjeldende på de ulike fasene (akuttfasen, oppryddingsfasen og den etterfølgende fasen) som et skipshavari kan inndeles i.

Dersom begrensings- og oppryddingstiltak ikke foretas slik forurensningsmyndigheten mener er påkrevd, kan det gis pålegg om opprydding og fjerning. Man kan kanskje si at det beror på forurensningsmyndighetenes skjønn hvilke tiltak som skal anses som rimelige og/eller nødvendige. Det er derfor av interesse å se nærmere på det offentliges påleggsrett etter forurensningsloven.

4.5 Begrensninger i myndighetenes påleggsrett

- Saklig begrensning
 - Påleggene kan kun gjelde tiltak egnet for avverging og begrensning av forurensning/fare for forurensning
 - Krav om vitenskapelig grunnlag for tiltak?
- Påleggenes omfang
 - Ikke begrenset til «rimelige tiltak»
 - Forvaltningens forholdsmessighetsprinsipp gjelder
 - Forurensers skyldgrad kan/skal hensyntas

Når kan det gis pålegg?

Det første spørsmålet som melder seg er når retten til å gi pålegg inntreffer.

Forurensningslovens tiltaksregime bygger på den forutsetning at myndighetene først kan gi pålegg når reder ikke iverksetter tiltak i

samsvar med sin aktivitetsplikt eller at de tiltak som iverksettes er utilstrekkelige. Det er overlatt til myndighetene å avgjøre om vilkårene for å gi pålegg er oppfylt.

Hvilke pålegg kan gis?

Forurensningsmyndighetens rett til å gi pålegg er i utgangspunktet saklig begrenset. Bestemmelsen gir kun adgang til å pålegge slike tiltak som er nevnt i annet ledd, dvs. tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningene av forurensning, eller tiltak for å avbøte skade eller ulempe som føres tilbake til forurensningen eller tiltak mot forurensning. Dette betyr at de tiltak som eventuelt pålegges må være egnet til å ivareta dette formålet.

Eksempelvis kan tiltak som er pålagt som følge av politisk press ikke nødvendigvis kunne kreves dekket. Det må være en minste forutsetning at det er (holdbart) vitenskapelige grunnlag for at et tiltak er egnet til å oppfylle formålet i § 7 annet ledd. Vask av sjøfugl er et aktuelt eksempel. Når det gjelder spørsmålet om økonomisk støtte til slike tiltak, kan det spores en uheldig utvikling. Mens det tidligere (Rocknes) ikke ble gitt økonomisk støtte til dette fordi vitenskapelige forskningsresultater har vist at, blir det nå gitt slik støtte under henvisning til folkeopinionen (Server).

Normalt oppstår det ikke spørsmål ved om de tiltakene som forurensningsmyndighetene pålegger i forbindelse med en sjøulykke objektivt sett er relevante eller saklige. Spørsmålet er heller om den normen som legges til grunn for pålegget er satt for høyt. Spørsmålet er om forurensningsmyndighetene kan kreve maksimums-tiltak eller om reder har krav på at det kun gis pålegg om minimums-tiltak.

Slik reglene er utformet vil forurensningsmyndighetenes skjønnsutøvelse være avgjørende for hvilke pålegg som gis. Det kan derfor spørres om forurensningsmyndighetenes rett til å gi pålegg i realiteten innebærer en utvidelse av (omfanget av) den ansvarliges

selvstendige handleplikt. I motsetning til forurensningsloven § 7 annet ledd, oppstiller forurensningsloven § 7 fjerde ledd ikke et rimelighetskriterium. Dette er tilsiktet fra lovgivers side for å understreke at forurensningsmyndighetenes skjønn som er avgjørende for hvilke tiltak som skal iverksettes og at dette skjønnnet kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene. For å få dette fram henviser § 7 fjerde ledd bare til annet til tredje punktum i annet ledd, og altså ikke til fjerde punktum.

Her som ellers vil prinsippet om forholdsmessighet ved forvaltningsutøvelsen sette grenser for hva pålegget kan gå ut på. Selv om forvaltningens skjønn er avgjørende, legges det i forarbeidene til grunn at forurenser bare kan pålegges tiltak som etter de konkrete omstendighetene er rimelig. At det åpnes for en konkret rimelighetsvurdering, innebærer at graden av skjønnsfrihet vil variere med omstendighetene. Det er imidlertid få holdepunkter for den nærmere rimelighetsvurderingen.

Det understrekes i forarbeidene at det ved rimelighetsvurderingen skal kunne legges vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte forurensning eller faren for forurensning. Med andre ord har reder et objektivt ansvar for forurensningsskader, men eventuell skyld innvirker på omfanget av de pålegg som gis. At forholdsmessighetskravet på denne måten varierer med skyldgrad, impliserer at det kan gis mer inngripende pålegg jo større skyld forurenser har. Slik regelverket praktiseres, er det vanskelig å tenke seg konkrete eksempler hvor en slik fremgangsmåte vil få praktisk betydning.

For øvrig gis det ingen indikasjoner på hvilken norm som (i sin alminnelighet) skal legges til grunn ved rimelighetsvurderingen. Det er begrenset med praksis som kan belyse spørsmålet. Det kan imidlertid anføres at rimelighetsvurderingen vil slå ut forskjellig beroende på hvilken fase i skipshavariet et eventuelt pålegg om tiltak gjelder. Forarbeidene slår fast at det vil bero på situasjonen i

hvert enkelt tilfelle hva forurensningsmyndigheten bør spesifisere i pålegget, f. eks. vil det kunne avhenge av arten og omfanget av de forurensninger det gjelder, hvor mye det haster med tiltak osv. Ved vurderingen av hvilke tiltak som er relevante, vil både de hensyn som gjør seg gjeldende og deres innbyrdes vekt variere beroende på om det er tale om akutfasen, oppryddingsfasen og/eller den etterfølgende fasen.

En rekke hensyn gjør seg gjeldende ved rimelighetsvurderingen. Prinsippet om at «forurenseren skal betale» utgjør det klare utgangspunktet for vurderingen. «Føre var»-prinsippet vil ha betydning for valget av aksjonsnivå. Tidsfaktoren, som nødvendigvis vil være en annen i akutfasen enn i oppryddingsfasen og den etterfølgende fasen, er imidlertid av størst betydning for og innvirkning på den vekt de ulike hensynene tillegges i de ulike fasene er imidlertid tidsfaktoren. Hensynet til kostnadseffektivitet, dvs. prinsippet om at effekten av hver ekstra krone som brukes skal optimaliseres, får betydning. Kostnadsbetraktninger I denne forbindelse er det viktig å merke seg at det ved denne vurderingen må tas høyde for (miljø)sårbarheten av det området forurensningen eller forurensningen har inntrådt i. En ren nytte/ kostnadsvurdering, som innebærer et krav om at det ikke skal brukes mer enn man får igjen av nytte og som er basert på betalingsvillighet for miljøskader, er vanskelig gjennomførbar ettersom miljøet er vanskelig å verdsette.

Problemstillingen illustreres ved forliset av tankskipet Fjord Champion i 2005. Det brøt ut brann ombord da tankeren befant seg i norsk kystfarvann (15 nautiske mil sørøst for Mandal). Selv om tankeren gikk i ballast, var det likevel ca 800 tonn bunkers (tung bunkersolje) og ca 100 tonn diesel om bord. I tråd med «føre var»-prinsippet mobiliserte Kystverket for å unngå en oljelekkasje. Blant annet ble skip med utstyr ble sendt til havaristedet og lå klare til å kunne aksjonere ved et eventuell lekkasje. Brannen ble slukket

uten at det på noe tidspunkt lekket ut olje fra skipet. Skipet ble tømt og slept til land av bergingsselskap etter avtale med reder og uten bistand fra Kystverket. Selv om Kystverkets skip og utstyr aldri ble tatt i bruk, mottok reder likevel en relativt voksen regning på ca NOK 5 millioner for Kystverkets mobilisering.

Etter omstendighetene må Kystverkets mobilisering trolig anses som forholdsmessige. Tidsfaktoren er av sentral betydning ved denne vurderingen. Det var tale om en akutt situasjon. Risikopotensialet (forurensningsfaren) var betydelig, selv om det var uklart om forurensning faktisk ville inntre. Av større interesse er spørsmålet om utgiftene ved mobiliseringen uten videre kan kreves dekket av reder. Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til.

Dette henvises i denne forbindelse til at uttrykksmåten «sørge for tiltak» i forurensningslovens § 7 annet ledd annet punktum rent språklig indikerer at det skal gjøres noe aktivt. Det må imidlertid være klart at plikten etter hvert også må omfatte det å avstå fra noe som volder forurensning.

5 Kostnadsdekning

5.1 Ansvarsbegrensningsregimets betydning

- Ansvarsbegrensningsregimet i sjøloven gjelder!
 - Det er tale om ulike begrensningsregimer!
 - Forurensningsskader omfattes!
- Ansvarsbegrensningsregimet bygger på en forsikringsordning!
- Begrenset praktisk betydning pga høye ansvarsbeløp

Forurensningslovens bestemmelser gjelder kun i den utstrekning annet ikke er bestemt ved lov. Reders dekningsplikt må ses i sammenheng med sjølovens regler om begrensning av ansvaret for skade som oppstår ved driften av skipet.

Sjøloven oppstiller regler om begrensning av ansvaret for skade som oppstår ved driften av skipet. Det oppstilles ulike ansvarsregimer beroende på forurensningens karakter og størrelsen på det skipet forurensningen stammer fra. Mens annen forurensningsskade enn oljesølsskade reguleres i de alminnelige ansvarsreglene i sjøloven kapittel 9 (§ 172, jf § 175, og § 172 a, jf § 175a), oppstilles særskilte regler om ansvar for oljesølsskade i sjøloven kapittel 10 (§ 191, jf § 194, og § 208).

Selv om det er mye å si om ansvarsreglene, er det ikke disse som er tema for denne forelesningen. Poenget i denne sammenheng er at reglene om ansvarsbegrensning også omfatter ansvaret etter reglene i forurensningsloven, slik at reder ansvarlig for kostnadene ved opprydding, men kun innenfor de rammer som følger av reglene om ansvarsbegrensning.

Reglene er i første rekke utformet med sikte på dekning av tredjemenns tap. Eiers/reders kostnader pådratt ved ansvarsbegrensende tiltak er imidlertid likestilt med andre krav ved fordelingen av ansvarsbeløpet (under ansvarsforsikringen). Dette følger av ansvarsfordelingsreglene under de respektive ansvarsregimene i sjølovens kapittel 9 (§179) og sjølovens kapittel 10 (§195).

Selv om reders dekningsplikt etter forurensningsloven er begrenset, er ansvarsbeløpene er likevel satt så høyt at den praktiske betydningen av ansvarsbegrensningsreglene er liten.

5.2 Kostnadsdekning innenfor ansvarsbegrensningsregimet

5.2.1 Kan myndighetene fritt kreve kostnadsdekning opp til ansvarsbegrensningsbeløpet?

- Skal reder (forsikringselskapet) alltid bære alle kostnadene ved myndighetenes pålegg?
 - Når utført av reder

- Når utført av myndighetene

Ansvarsbegrensningsreglenes begrensede praktiske betydning tatt i betraktning, er det behov for å se nærmere på reders plikt til kostnadsdekning innenfor rammene av ansvarsbegrensningsreglene.

Spørsmålet er om myndighetene innenfor rammene av ansvarsbegrensningsreglene står fritt til å kreve at reder dekker kostnader opp til begrensningsbeløpet.

På tross av prinsippet om at forurenseren skal betale, må det gå en grense for hva forurenseren kan kreves å dekke innenfor rammen av ansvarsbeløpet. Ved vurderingen av hvor grensen går må det imidlertid sondres mellom reders plikt til å dekke gjennomføringen av egne tiltak og reders plikt til å refundere utgiftene til det offentlige tiltak.

5.2.2 Kostnadsdekning av pålegg utført av reder?

- Presumsjon om kostnadsdekning
- Hva hvis myndighetene griper feil?

Slik tiltaksregimet er utformet og praktisert, bygger det på en klar presumsjon om at reder dekker utgifter forbundet med de tiltak denne iverksetter. Dette gjelder også tiltak som reder gjennomfører etter pålegg fra det offentlige. Det er i dette siste tilfellet spørsmålet om rekkevidden av reders plikt til kostnadsdekning er av interesse.

Spørsmålet er om denne presumsjonen uten videre kan legges til grunn i de tilfellene hvor det offentlige griper feil.

Utgangspunktet må være at det offentlige har et visst rom for å gripe feil uten av reders kostnadsansvar bortfaller. Dette henger sammen med at det alltid er enkelt å fastslå hva som er feil i ettertid, men ikke nødvendigvis på vedtakstidspunktet. I den utstrekning tiltaket ut fra omstendighetene på vedtakstidspunktet fremstår som egnet, vil dette måtte legges til grunn.

Etter omstendighetene vil rene rimelighetsbetraktninger kunne tilsi en kostnadsdeling i særlige tilfelle.

Selv om tiltaket (i utgangspunktet) fremstår som egnet, vil det måtte kunne ses hen til bakgrunnen for valget av løsning. I disse tilfellene vil det kunne ha betydning om reder har foreslått andre løsninger - og hvilket erfaringsgrunnlag de respektive aktørene innehar og om de alternative løsningene er vitenskapelig fundert.

Rimelighetsbetraktninger får derimot betydning i tilfeller hvor det offentlige bruker store ressurser på tiltak som viser seg å være uten effekt (og/eller mislykket) – og hvor det offentlige fortsetter å bruke ressurser over tid når det er klart at tiltaket vanskelig vil la seg gjennomføre og/ eller sannsynligheten for et vellykket utfall er liten. Tilsvarende gjelder desto mer hvor det iverksatte tiltaket viser seg å medføre større skade eller ulempe enn alternativet - og dermed resulterer i nye kostnader for å begrense disse.

Det kan ikke være avgjørende for spørsmålet om kostnadsdeling om reder har tatt forbehold om dette ved gjennomføringen av pålegget. En annen løsning vil kunne resultere i at reder velger å avstå fra å gjennomføre pålegget for å unngå kostnadsansvaret – noe som vil medføre forsinkelse i forurensningsbekjempelsen og være i strid med reglens formål.

5.2.3 Kan begrensninger i reders refusjonsplikt utledes av reglene om tiltaksplikt?

- Refusjon av utgifter til gjennomførte tiltak
 - Hva er å regne som et tiltak? Når anses det gjennomført?
 - Fjord Champion (2005)

Reders refusjonsansvar gjelder kun i forhold til de utgifter det offentlige har.

Kostnader pådratt av tredjemann vil inngå i den erstatning som tredjemann kan kreve av reder når denne er ansvarlig for selve sjøulykken, jf sjøloven § 151. Ved oljesøl omfattes utgifter, skade og tap som følge av rimelige tiltak for å avverge eller begrense oljesøl og skade ved oljesøl av ansvarsreglene i sjøloven kapittel 10.]

Som nevnt vil det være en nær sammenheng mellom de pålegg som kan gis og de kostnader som kan kreves refundert. Refusjonsplikten gjelder kun pådratte utgifter til tiltak som er omfattet av pålegg. Prinsippet om forholdsmessighet vil (som nevnt) sette grenser for hva pålegget kan gå ut på. Det får igjen betydning for hvor store kostnadene vil bli. Sammenhengen mellom saklig pålegg og rimelige kostnader er ikke alltid gitt.

For det første kan det stilles spørsmål ved hva som er å regne som et tiltak i § 76s forstand. Denne problemstillingen illustreres av Fjord Champion. I denne saken pådro det offentlige seg betydelige kostnader ved å sende skip og utstyr med tanke på å forhindre oljeutslipp, men utstyret ble aldri brukt. Det er på det rene at tiltaket ble gjennomført. Umiddelbart kan det (isolert sett) stilles spørsmål ved om man også kan si at tiltaket og kostnadene forbundet med dette ble pådratt i forbindelse med at skade ble avverget eller begrenset. Her må de imidlertid ses hen til forurensningsrisikoen og «føre var»-prinsippet. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil være situasjoner hvor dette prinsippet ikke slår til.

5.2.4 Krav om kostnadseffektivitet?

Det er nærliggende å innfortolke et krav til kostnadseffektivitet i det forvaltningsrettslige forholdsmessighetsprinsippet. Prinsippet om kostnadseffektivitet kan likevel ikke fullt ut legges til grunn.

I forbindelse med skipsvraket Boiky, i Vesterålen, har Justisdepartementet har tolket regelverket slik forurenser ikke har et rettskrav på å få kunne overta iverksettelsen når det offentlige først har valgt å gripe inn. Dette gjelder selv hvor en overtakelse av gjennomføringen til syvende og sist kan bidra til å begrense kostnadene. Kjernen i argumentasjonen er at de interesser myndighetene skal ivareta er bredere enn eiers interesser. [Det legges vekt på den mobilisering som er foretatt, og særlig forholdet til eksterne kontraktører og muligheten for kontraktsbruddsansvar.] Selv om

tolkningsuttalelsen gjelder et noe annet spørsmål, kan denne kanskje trekke i retning av at kravet til kostnadseffektivitet er et annet når myndighetene står for gjennomføringen av tiltaket.

Tidsfaktoren må antas å være sentral også her. Selv om forureningsmyndighetene (Kystverket etc.) bruker stående beredskap (utstyr og folk) og hyrer inn private aktører, kan det oppstilles et krav om at det gjennomføres en anbudsrunde og at det ikke kan kreves dekket større utgifter enn laveste tilbud selv om Kystverket benytter seg av egne folk. Et slikt anbudsprinsipp kan likevel lettest legges til grunn i oppryddingsfasen, hvor tidsfaktoren ikke har samme betydning.

5.2.5 Krav på dekning av faste kostnader?

Myndighetene må også kunne foreta et påslag for å dekke faste kostnader må kunne kreves dekket. Dette er lagt til grunn under sjølovens ansvarsregime. De hensyn som begrunner under ansvarsregimet gjør seg gjeldende også i relasjon til refusjonsregimet etter forurensningsloven.

Selv om regningen for mobilisering i forbindelse med Fjord Champion umiddelbart kan synes ublu, kan forhold som det nevnte muligens begrunne – og forsvare - størrelsen på regningen.

Regelverket bærer preg av at det er utformet av ulike departementer. En større grad av harmonisering synes klart fordelaktig. Spørsmålet om kostnadsdekning mellom staten på den ene siden og skipets eier og reder på den andre siden kan med fordel utredes (avklares) nærmere.

Del XIII
**An overview of Russian maritime
safety regulation (with particular
focus on port control)**

Postdoktor Alla Pozdnakova,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

1 Introduction

1.1 General remarks

This article marks the beginning of my post-doctoral research project on maritime safety regulation in Russia and Norway. The geopolitical and economic realities faced by Norway make it important to clarify Russian regulation in the areas of maritime safety and security: Norway's northern coastline is experiencing high levels of vessel traffic from Northwestern Russia, exposing it to hazards contingent upon the operation of sub-standard ships. There are also Norwegian vessels operating in waters subject to Russian jurisdiction. Indeed, Norwegian shipowners are likely to expand their activities in Russia, partly as the result of Norwegian-Russian cooperation on the extraction of natural resources.

Russia's regulatory framework in the area of maritime safety is based on international treaties that supersede domestic laws and regulations in the case of contradiction.¹ Sea transportation generally falls within federal jurisdiction in Russia and is, accordingly, regulated and supervised by federal bodies. The basic domestic act on maritime safety is the federal *Merchant Shipping Code* of 1999 («the *Code*»)².

¹ Russia is a party to practically all IMO conventions in the area. For a list of ratifications, see <www.imo.org>. On the status of international treaties in Russian law, see: Butler, W.E., *Russian Foreign Relations and Investment Law*, Oxford University Press, 2006; Marochkin, S. Y., «International Law in the Courts of the Russian Federation: Practice of Application», 6 (2007) *Chinese J. Int'l L.* pp. 329-344.

² Federal Law # 81-Φ3 of 31.03.1999, last amended 06.12.2007.

The English translation of the Code is available at
<<http://folk.uio.no/erikro/WWW/HNS/rmc.pdf>> (last visited 6 June 2008).

The provisions of the *Code* on the administration and technical supervision of vessels and the responsibilities of the shipowner and the crew (master) are relevant for understanding the organization and performance of flag State control in Russia. The *Code* neither contains substantive safety standards nor imposes detailed obligations in relation to maritime safety. These must be sought directly in the relevant treaties or, as the case may be, in regulations issued by the Ministry of Transport or its departments and sub-ordinate bodies.

1.2 Further discussion

The main body of this article focuses on the regulation of seaports and port control in Russia.

Apart from its jurisdiction over Russian-flagged vessels, Russia also has a certain level of jurisdiction over foreign ships sailing in its internal waters, territorial sea and exclusive economic zone. This means that Norwegian and other foreign vessels navigating Russian internal waters, including seaports, must comply with regulations imposed by the ports at which they call and with Russian rules on maritime safety. Accordingly, it is important to clarify which regulatory considerations are directly applicable to foreign vessels.

Since seaport authorities play a central role in the practical enforcement of Russian maritime safety rules, it is important to clarify such authorities' legal basis, organization and competence (see chapter 2 below). Furthermore, Russian port state authorities supervise Russian-flagged ships' compliance with maritime safety standards, as well as that of foreign vessels calling at Russian ports (port State control). An overview of Russian rules on port control is contained in chapter 3 below.

2 The organisation and competence of Russian seaport authorities

2.1 Overview of the legal framework

The legal regime governing Russian ports is established in several federal laws. The most recent is the *Law On Seaports* of 2007³, which introduced a uniform regulatory framework governing the seaports of the Russian Federation⁴. This law deals with a broad range of issues including, *inter alia*: the competence and organization of seaport authorities (for more detail see section 2.2 below); property rights within the port; and the supply of services within the port. The law also establishes state supervisory structures and functions in relation to maritime safety to the extent this is relevant to ports.

The *Merchant Shipping Code* (as amended by the *Law on Seaports*) also regulates the legal regime applicable to ports and the competence of seaport authorities. The *Code* defines port authorities as «seaport administrations, exercising administrative and other kinds of authority vested in them by federal laws and decrees

³ *On Seaports of the Russian Federation and Amending Some of the Legal Acts of the Russian Federation*, Federal Law # 261-Φ3 of 8 November 2007.

⁴ The Federal Law *On Internal Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone* # 155-Φ3 of 31 July 1998 (see also footnote 7 below) also states that the legal regime governing seaports is uniform in respect of all ports of the Russian Federation (Article 5(1), first sentence). Nonetheless, it appears to permit deviations to take account of climatic, hydrological and meteorological conditions in individual ports, by way of the adoption of laws or regulations (Article 5(1), second sentence).

by the Government of the Russian Federation».⁵ The *Code* defines a seaport as a complex of installations located on a specially allocated territory and aquatorium that are intended for: the servicing of vessels used for the purpose of merchant shipping; the complex servicing of fishing vessels; the provision of services to passengers; the carrying out of cargo operations; and the provision of other services usually rendered by a seaport, as well as providing an interchange with other modes of transportation.⁶

Furthermore, the status and legal position of Russian seaports *vis-à-vis* foreign vessels is established in the *Law On Internal Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone*⁷, which provides that foreign vessels may call at Russian seaports pronounced open to international shipping by governmental decree.⁸ The law also provides that Russian and foreign vessels must comply with the seaports' legal regimes, in particular with rules concerning maritime safety and security.⁹

There is a certain degree of overlap between the provisions of the above-mentioned laws in relation to seaports. However, all provide that responsibility for maritime safety within the seaport ultimately rests with the harbour master (see section 2.2 below for a more

⁵ Article 9(2) as amended by Article 35(2) of the *Law On Seaports* (see footnote 3 above). Article 9(2) of the *Code* is also reproduced in the latter law, Article 10(1).

⁶ Article 9(1) as amended by Article 35(2) of the *Law On Seaports* (see footnote 3 above).

⁷ Federal Law # 155-Φ3 of 31 July 1998, last amended 8 November 2007 by the *Law On Seaports* (see footnote 3 above).

⁸ Article 5(2) of the *Law On Internal Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone*. Calls by foreign vessels at Arctic ports in the territory of Russia are also allowed subject to governmental decree: see, e.g., Decree # 1855-p of 29.12.2006.

⁹ Article 5(7), Article 6 of the *Law On Internal Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone*.

detailed discussion of seaport administrations and the role of the harbour master).

Russian-flagged and foreign ships calling at Russian seaports must comply with domestic law and international agreements on maritime safety.¹⁰ Individual seaports will also require compliance with their *Mandatory regulations (by-laws) of seaports*, adopted on the basis of the *General Rules for Sailing and Calling of Ships at the Seaports of the Russian Federation*.¹¹ As well as defining the aquatorium and territory of the seaport, such by-laws will regulate ships' arrival at, operations within and departure from the port (in respect of ships in general and specific types of ships) and set out rules and procedures in relation to maritime safety and security in the port.¹²

Compliance with seaports' *customary usages* is also mandatory for ships calling at and operating within ports. Finally, all ships, persons and entities in the port must comply with orders and instructions issued by the seaport administration and the harbour master concerning shipping safety, discipline in the ports and other questions.¹³

The legal basis for port State control is established in the *Merchant Shipping Code*, Chapter V «State port control» (Articles

¹⁰ The texts of the laws frequently include references to the priority of international agreements over domestic laws and regulations in the case of contradiction.

¹¹ As far as the author is aware, the most recent is the 3rd Edition of *General Rules* adopted by the Department of Maritime Transport and the Fishing Committee of the Russian Federation, in effect as of 1 July 1993.

¹² See, e.g., *By-laws of the Kaliningrad Maritime Port Administration*, available in English at

<http://www.mapkld.ru/content/documents/OP_2006_A5.pdf> (last visited 6 June 2008).

¹³ Article 78 of the *Code*.

74-84).¹⁴ With respect to the organization of port control and the enforcement of maritime safety requirements, the *Code* overlaps to some extent with the *Law on Seaports*, which amends some provisions of Chapter V of the *Code*.¹⁵ The inspection of foreign ships is carried out within the framework of port State control, as provided in the *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*.¹⁶

2.2 Seaport authorities and the harbour master

As mentioned above, the definition of a seaport is contained in the *Merchant Shipping Code* and the *Law On Seaports* expressly refers to the *Code* in this respect.¹⁷ A seaport's administration is a federal state institution charged with ensuring the safety of vessels berthing at the port or operating within or near the seaport's aquatorium. Accordingly, the administration will take steps to maintain discipline and security in the port, prevent accidents and organize salvage and clean-up operations, *etc.*¹⁸

Seaport administrations have the authority to adopt generally applicable regulations, as well as to issue orders to individual ships

¹⁴ As amended by the *Law On Seaports* (see footnote 3 above).

¹⁵ The *Code* not only regulates the organization of state supervision, but also introduces an integrated legal basis for port operations through its regulation of: the legal status of seaports generally; issues concerning property rights; the construction and development of seaports; and the supply of services in seaports. Discussion of the *Law On Seaports* as a whole is, however, beyond the scope of this article.

¹⁶ The full text of the *Paris MOU* is available at <<http://www.parismou.org>>. Depending on the region in question, the *Tokyo MOU* or the *Black Sea MOU* may apply instead of the *Paris MOU*. See, respectively, <www.tokyomou.org> or <www.bsmou.org>.

¹⁷ Article 1(3) of the *Law On Seaports* (footnote 3 above).

¹⁸ Article 11 of the *Law On Seaports* (footnote 3 above).

and ship captains. Such regulations must not exceed the competence of the respective port authority as laid down in Russian law and must not contradict domestic or international law.¹⁹

A seaport's administration will be headed by a harbour master, who will be directly accountable to the Federal Agency of Sea and Water Transport (a division of the Ministry of Transport). The competence and responsibilities of the harbour master are laid down in the federal laws mentioned in section 2.1 above.²⁰

The harbour master has a tripartite role. Firstly, he is responsible for the general organization of shipping activities, for example, ship registration and the issuing of ship documents, the registration of property rights or mortgages on ships and the issuing of diplomas and similar documents, as well as the investigation of incidents involving ships.²¹

Secondly, the harbour master is responsible for supervising and ensuring maritime safety within the port, for controlling and supervising the navigation of ships in the port, for the provision of pilot services *etc.*²²

¹⁹ Article 12(1) of the *Law On Seaports*.

²⁰ See the *Merchant Shipping Code*, Articles 74-84 (footnote 3 above) and the *Law On Internal Waters*, Article 5 (footnote 10 above) and *On Seaports*, Article 10 (footnote 9 above). In addition, there is the *Order («prikaz»)* by the Ministry of Transport # 156 of 19.12.2006 *On the Approval of the Statute of Harbour Master*, particularly paragraph 13 thereof. Decrees and decisions of the harbour master in individual cases must also comply with Russia's international obligations.

²¹ Article 76 of the *Code*. Procedures concerning incidents involving ships are regulated by the *Order («prikaz»)* of the Ministry of Shipping # 118 of 29.12.1989 (last amended 19.05.1994) *On the Approval of the Statute on Classification, Investigation and Registration of Incidents with Ships (IPAC-90)*.

²² Article 76 of the *Code*.

Thirdly, the harbour master is responsible for supervising the observance of the Russian Federation's international obligations in the field of merchant shipping, including flag State and port State control.²³

The harbour master performs his functions through the *Harbour Master Service*, which is a division within the seaport administration that may consist of several units dealing with, for example, flag State control, port State control, pilot services, incident investigation and environmental pollution, vessel traffic management, *etc.*

The harbour master shares certain functions with other entities, notably customs, the border guard and immigration services, environmental bodies and some other aspects of State control and supervision in ports.

3 The inspection of ships in ports

It is usual to distinguish between flag State control, performed in accordance with the *Merchant Shipping Code*, on the one hand, and port State control in relation to foreign ships, performed on the basis of the *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* (the *Paris MOU*), on the other. The Harbour Master Service performs both types of inspection although, in practice, there will usually be two teams of inspectors who will inspect foreign and Russian-flagged vessels respectively.

The provisions of the *Code* apply in large to port State control, since there is no domestic regulation clarifying inspection procedures in respect of foreign ships. Russia joined the *Paris MOU* in 1995²⁴ and the Ministry of Transport subsequently issued an *Order*

²³ Article 76 of the *Code*.

²⁴ The Maritime Authority of the Russian Federation joined the *Paris MOU* on 10 November 1995, with effect as of 1 January 1996.

concerning measures to implement the requirements of the Memorandum.²⁵ This *Order* made seaport administrations responsible for inspecting foreign-flagged vessels.²⁶ It also provided that the heads of seaport administrations were to introduce the new position of chief inspector for the inspection of foreign ships.²⁷ No new uniform statute has yet been adopted concerning port State control procedures and inspectors in Russian ports.

In the case of Russian-flagged vessels, the inspectors will first inspect the ship's documents, confirm that its basic characteristics comply with the ship's papers and check compliance with requirements relating to the manning of vessels.²⁸ If the ship's documents are absent, or if there are sufficient grounds for believing that the ship does not comply with maritime safety requirements, the harbour master *may* order an inspection of the ship.²⁹ Finally, if non-compliance is discovered, the harbour master *may* order the vessel to be re-inspected to verify that the defects that prevented the issuance of a departure permit have been remedied.³⁰

Russian-flagged or foreign vessels cannot leave the port without a departure permit granted by the harbour master.³¹ In the case of

²⁵ *Order* by the Department of Sea Transport of the Russian Federation Ministry of Transport of 27.12.1995 *On Measures of Compliance with Requirements of Paris and Tokyo Memorandums of Understanding* (amended by the Order # 145 of the RF Ministry of Transport of 19.11.2002 №).

²⁶ Article 1 of the *Order*.

²⁷ Article 2 of the *Order*.

²⁸ Article 79(1) of the *Code*.

²⁹ Article 79(2) of the *Code*.

³⁰ Article 79(3) of the *Code*.

³¹ Article 80 of the *Code*. In addition, the departure of vessels from ports is regulated by the *Instruction on Letting Ships to Sea by the Harbour Masters* (Appendix 6 to *Order* («*prikaz*») of the Ministry of Shipping # 40 of 27.05.1991, see footnote 24 above).

Russian vessels, the list of documents to be presented to the port administration is contained in the *General Rules for Sailing and Calling of Ships at Seaports* and in the by-laws of individual ports adopted on their basis.³² Foreign vessels are required to present a declaration and documents required by the IMO conventions.³³

According to Article 80 of the *Code*, the harbour master shall issue a permit to allow the ship to leave the port. However, the master is entitled to refuse to issue such a permit if, *inter alia*, the vessel is unseaworthy, improperly manned or has other defects that constitute a threat to the safety of navigation, to the life or health of people on board the vessel or a threat to the marine environment. Permission to depart can also be refused in certain other situations, including failure of the ship's documents to comply with requirements.³⁴

In relation to foreign vessels, the *Paris MOU* also authorizes the port authorities to detain sub-standard vessels in certain cases.³⁵ It appears that the *Paris MOU* does not provide a legal basis for detention as such, which should be found in the respective domestic act. However, apart from the above-mentioned Article 80 on permission to leave the port, the *Code* does not contain any clear and express provision to that effect.³⁶ In practice, however, foreign vessels are inspected and sometimes detained in Russian ports on the basis of the *Paris MOU*.

³² See footnotes 11 and 12 above.

³³ Paragraph 3.3.7 of the *General Rules* (see footnote 11 above).

³⁴ Article 80(1) of the *Code*.

³⁵ See Section 3 of the *Paris MOU*.

³⁶ In practice, Article 80 of the *Code* is applied to foreign vessels in parallel with the *Paris MOU* and international treaties. Article 81 of the *Code* «Detention of vessel and cargo by seaport authorities» only addresses certain situations where the ship can be detained, which do not include a failure to meet the required standards as such.

Section 3.16 of the *Paris MOU* provides that the owner or operator of a ship, or his representative in the State concerned, will be entitled to appeal against a decision taken by an authority of that State to detain the vessel or to refuse access. An appeal will not cause the detention or refusal of access to be suspended.

The maritime authority in the State where the ship is detained must properly inform the ship's master of the existence of the right of appeal. This is particularly important where there is no express rule in the national law of the State where the ship is detained providing for the right to appeal and the applicable procedure, as is presently the case in Russia. However, in the absence of an express rule to that effect in Russian law,³⁷ there appears to be nothing to prevent the ship's master, or the shipowner, from appealing against the decision to the relevant courts of the Russian Federation on a general basis.³⁸

4 Final remarks

For the purposes of this article I have chosen to focus on port State control in Russia and the relevant regulatory framework. By entering Russian internal waters and, in particular, calling at Russian ports, Norwegian and other foreign vessels come within Russian jurisdiction and must comply with the relevant maritime safety regulations, which will involve cooperating with the relevant domestic supervisory bodies. The entity in Russia responsible for inspecting ships in ports is the seaport administration led by the harbour master. However, the regulation of seaports and maritime

³⁷ The Federal Law of 14 July 2001 # 134-Ф3 *On Protection of Rights of Legal Persons and Individual Entrepreneurs Concerning State Control (Supervision)* expressly excludes port State control from its scope.

³⁸ This is a very interesting question, but unfortunately it is not possible to deal with it properly within the limited scope of this article.

safety generally is still being developed in Russia, with one example addressed in this article being the *Law On Seaports*. Furthermore, Russian domestic rules and procedures concerning port State control appear to require revision or clarification. One example of an area requiring clarification is the position concerning appeals against the detention of foreign vessels in Russian ports.

A thorough research project into Russian maritime safety regulation clearly cannot be limited to rules on port State control and the provisions of the *Merchant Shipping Code*. There is a range of other laws containing significant provisions relevant to maritime safety. For example, environmental safety is regulated in the Federal *Law On the Protection of Environment*,³⁹ while basic security principles are laid down in the *Law On Transport Security*.⁴⁰ However, these laws generally require further implementation and clarification through the adoption of more detailed regulations. Research to clarify the relevant (and developing) regulatory framework based on these laws is desirable, although the actual scope of the research project has yet to be decided.

Research into Russian maritime safety regulation should also take into account the situation in practice, as the effective application of maritime safety standards often appears to be hampered. For example, some shipping companies are unable, or unwilling, to ensure the safety of their vessels. Practical problems in connection with proper safety enforcement should also be seen in the light of the absence of a complete legal framework. This greatly reduces legal certainty and transparency for persons and entities involved in shipping, which makes supervision of safety standards more difficult. Legal loopholes may also be used to avoid compliance with

³⁹ Federal Law # 7-Φ3 of 20 December 2001 (in effect as of 10 January 2002, last amended 05.02.2007 by Law # 13-Φ3).

⁴⁰ Federal Law # 16-Φ3 of 19 January 2007 (in effect as of 9 February 2007).

safety standards or may lead to the adoption of divergent and non-transparent practices with respect to the enforcement of maritime safety standards by supervisory bodies.

Del XIV
Russisk
petroleumssikkerhetslovgivning -
prosjektpresentasjon

Vitenskapelig assistent Irina Fodchenko,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for petroleumsrett

1 Innledning

Artikkelen er basert på en prosjektpresentasjon holdt ved Startseminar for sjøsikkerhetsprosjekt, 2008.

Som vitenskapelig assistent ved NIFS jobber jeg primært med en avhandling om russisk og norsk petroleumsrett, hvor jeg gjennomfører komparativrettslig analyse av rettsspørsmål knyttet til petroleumsregimer på russisk og norsk kontinentalsokkel og statsdeltagelse i begge land.

Russisk petroleumsikkerhetslovgivning er derimot noe som eventuelt kan bli tema for et større vitenskapelig arbeid i fremtiden. Prosjektet er i en tidlig startfase, og formålet med presentasjonen har vært å kartlegge grunnlaget for videre forskning.

2 Historisk bakgrunn

Russland er et av de land som har lengst historie innen petroleumsvirksomhet. Allerede i 1820-årene fantes det en primitiv oljeindustri i Baku, bestående av ca. 80-90 håndgravde oljebrønner¹. Vitenskapelig boring av verdens første oljebrønn ble gjennomført bare noen tiår senere, da en 21 m dyp brønn ble boret i 1846 på Bibi-Eybat i Baku². Kommersiell petroleumsvirksomhet begynte først i andre halvdel av det nittende århundre, og allerede ved århundreskiftet sto Russland for 30 prosent av verdens oljeutvinning. Produksjonen var i all hovedsak kontrollert av de svenske Nobelbrødrene og den franske Rotschild-familien.

¹ Virksomheten ble kontrollert og nasjonalisert av den russiske tsaren.

² Etter amerikansk oppfatning ble verdens første oljebrønn boret av Edwin Drake i Titusville, USA i 1859. Canadiere derimot påstår at de har gjennomført boring et år tidligere i Petrolia, Ontario i 1858.

Mye av grunnlaget for sikkerhetsreguleringen var på den tiden allerede på plass. Bergkollegiet, som fikk i oppgave å føre tilsyn med industrisikkerheten, ble opprettet i 1719. Fra 1861 eksisterte et såkalt Bergpoliti, som hadde overordnet ansvar for sikkerhet og kontroll⁵. Revolusjonen i 1917 og etterfølgende nasjonalisering av naturressursene i 1920 hadde negative innvirkninger både på landets oljeproduksjon og sikkerhetsregulering. Opprettelse av flere nye tilsynsorganer, ofte med overlappende og uklare myndighetsområder, førte til ulik praktisering av regelverket i bransjen. Samtlige tilsynsorganer ble sammenslått til Gosgortekhnadzor i 1954, som har fått tildelt kontroll- og tilsynsfunksjoner innen sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljøspørsmål i petroleumsvirksomheten.

Oljeindustrien ble gradvis bygget opp, og i 1960 var Sovjetunionen verdens nest største oljeprodusent. Høye produksjonstall og den raske oppbyggingen hadde sin bakgrunn i at staten valgte å satse på lett tilgjengelige onshore områder med enkel geologisk struktur og god tilgang til etablerte transportløsninger. Maksimalisering av produksjon gikk vanligvis på bekostning av hensynet til sikkerheten og miljøet.

Produksjonen avtok gradvis utover på 1980 og -90-tallet. Årsaken til dette var blant annet den økonomiske krisen landet sto overfor ved oppløsningen av Sovjetunionen⁴.

I dag er Russland igjen blant verdens største olje- og gassprodusenter, og nyter godt av de høye energiprisene på verdensmarkedet. Landet er nå inne i sitt tiende år på rad med økonomisk vekst, samtidig som produksjonsfallet fra gigantfeltene i Vest-Sibir fort-

⁵ Se <http://www.gosnadzor.ru/about/hystory.htm> [sitert 25.01.2008].

⁴ Basert på Kurbanov, R. A., *Pravovoe regulirovanie inostrannuh investisij v neftjanoj i gazovoj promuslenosti*, Moskva 2005, s.7 flg.; *Nulevoj tsikl*, «GAZPROM» nr. 7-8, 2007.

setter med økende tempo. Framtidig produksjonsvekst vil være avhengig av teknologisk utvikling, myndighetenes rammevilkår og vilje til å bygge ut nye og mer krevende felt. I Russland rettes derfor fokuset mot andre alternative petroleumsområder. Regjeringen ønsker blant annet å satse mer på petroleumsvirksomhet offshore. Utbygging av det gigantiske gass- og kondensatfeltet Shtokmanovskoye, som ble oppdaget i Barentshavet allerede i 1988, er nå høyt prioritert.

Spørsmålet blir da om dagens sikkerhetsregulering er i stand til å håndtere den eksplosive utviklingen i petroleumsvirksomheten og de utfordringene dette vil medføre i fremtiden.

3 Ulykker

De mange ulykker som kan knyttes direkte opp mot aktiviteten i russisk petroleumsvirksomhet har store menneskelige, økonomiske og miljømessige konsekvenser. På årsbasis skjer det gjennomsnittlig 67 ulykker ved petroleumsanlegg og installasjoner i Russland. I tillegg blir omtrent 33 personer alvorlig skadet hvert år, noen med døden til følge. Tatt i betraktning at små hendelser sjelden blir rapportert til myndighetene er dette store tall sammenlignet med tilsvarende statistikk i Norge.

Blant ulykker med store miljøkonsekvenser kan nevnes Ysinsk-ulykken, som resulterte i verdens hittil største oljesøl på land. Oljerørledning Karjaga-Ysinsk i det nordlige Russland sprang lekk i 1994 grunnet dårlig vedlikehold, og ca. 103.000-126.000 tonn råolje lekket ut i Pechora-elva og landområdene rundt. I 2007 skjedde Volganeft-ulykken, hvor oljetankeren Volganeft brakk i to i en kraftig storm i Kertsjstredet mellom Ukraina og Russland. Russiske myndigheter har anslått at lekkasjen var på om lag 2.000 tonn brenselolje, men det råder fremdeles usikkerhet rundt omfanget.

Store ulykker i petroleumsvirksomhet fører ofte til økt oppmerksomhet rundt sikkerhetsregulering fra miljøorganisasjoner, aktører i bransjen og ikke minst myndigheter, som ofte reagerer med å skjerpe gjeldende regelverk..

4 Gjeldende regelverk

Den gjeldende regulering på området er meget omfattende, og det kan være en utfordring å skaffe en fullstendig oversikt. Det er til sammen ca. 74 føderale konstitusjonelle lover, føderale lover, presidentsforordninger og regjeringsforskrifter som regulerer ulike sider av petroleumsikkerhet. I tillegg kommer veiledninger, standarder, uttalelser mv.

Nedenfor gis det en oversikt over enkelte føderale lover som kan danne grunnlag for videre analyse.

Helse:

- «Labour Code of the Russian Federation», December 30, 2001.
- «On the Fundamentals of Labour Protection in the Russian Federation», July 17, 1999.
- «On Compulsory Social Insurance for Industrial Accidents and Professional Diseases», July 24, 1998.

Miljø:

- «On Environmental Protection», January 10, 2002.
- «Land Code of the Russian Federation», October 25, 2001.
- «Code of Administrative Offences», December 30, 2001.
- «On Industrial and Consumer Waste», June 24, 1998.
- «On Specially Protected Territories», March 14, 1995.
- «Water Code of the Russian Federation», November 16, 1995.
- «On Ecological Expert Review», November 23, 1995.

Industriell sikkerhet:

- «On Technical Regulation», December 27, 2002.
- «On Licensing of Certain Activities», August 8, 2001.
- «On Industrial Safety of Dangerous Industrial Facilities», July 21, 1997.
- «On Fire Safety», December 21, 1994.

Rammene for denne fremstillingen tillater på ingen måte en fullstendig gjennomgang av ovennevnte regelverk. Dette vil måtte bli en del av fremtidig arbeid. Enkelte hovedlinjer bør imidlertid trekkes frem.

Et hovedproblem er at eksisterende regelverk ikke er tilpasset dagens ordning. Gjeldende petroleumssikkerhetslovgivning har i hovedsak vært uendret de siste 20 årene. Den fungerte bra under tidligere planøkonomi, da staten brukte enkel teknologi ved små prosjekter på land. Landets politiske og økonomiske utvikling har imidlertid gått langt raskere enn den rettslige. Den gamle sovjetiske lovgivningen ble raskt foreldet, og staten hadde ikke kapasitet til å fornye lovgivning i takt med utviklingen. Russiske myndigheter har lenge vist og uttalt sin misnøye med den eksisterende organiseringen av petroleumssikkerhet. Satsing på vanskelige felter i Vest-Sibir og kontinentalsokkel krever rask endring av regelverket.

Arbeidet med å vedta et revidert rettslig rammeverk har allerede kommet et stykke på vei. Føderal lov nr. 184 «Om teknisk regulering» ble vedtatt 27. desember 2002, men ble sterk kritisert av jurister og aktører i bransjen. Det har i ettertid kommet flere revisjonsforslag som ikke ble vedtatt. Parallelt med dette pågår reformering av tekniske standarder. Fra statens side ble arbeidet organisert ved etablering av den såkalte tekniske komité nr. 23 med Gazprom i spissen. Russisk industriforening har også nedsatt en egen gruppe som skal ta for seg standardiserings spørsmål innen olje og gass⁵.

⁵ Se <http://www.rgtr.ru/nav/1> [sitert 25.01.2008]

Arbeidet med de nye tekniske standardene skal fullføres innen 2010, jf. føderal lov om teknisk regulering artikkel 9, punkt 1, 2. ledd. Pr. april 2008 er arbeidet ikke i nærheten av en avsluttende fase. Det er derfor liten tvil om at det gjenstår en omfattende prosess før regelverket er fornyet.

5 Myndighetssiden

Statlig deltagelse i petroleumssikkerhet utføres hovedsakelig gjennom normering, kontroll, tilsyn og sanksjonering. Kompetansen er spredt på flere organer på ulike hierarkiske nivåer.

Russlands statsoppbygning har mange likhetstrekk med en rekke andre vestlige land. Den bygger i stor grad på Montesquieus maktfordelingsprinsipp, og har derfor et system med tredeling av statens makt mellom den utøvende, lovgivende og dømmende myndighet. Et markant særtrekk i denne sammenheng er at Russland er en føderasjon, som for tiden består av 89 subjekter. Den faktiske statsuvereniteten er delt mellom det føderale og regionale nivå, slik at både lovgivende og utøvende makt finnes på begge nivåer. Dette innebærer at subjektene er gitt visse rettigheter i Russlands Konstitusjon av 12. desember 1993. Blant annet skal mineralressurser forvaltes i felleskap mellom det føderale og regionale nivå, jf. Konstitusjon artikkel 72. Det kan være på sin plass å nevne at nylig reformering av det føderale systemet både har ført til strengere kontroll med regionene og begrensning i kompetansen på en rekke områder.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng kan være hvorvidt de russiske føderasjonssubjektene har adgang til å øve innflytelse på spørsmål av betydning for petroleumssikkerheten. Myndighetsfordelingen er i seg selv et omfattende og komplisert tema, og trenger uten tvil nærmere redegjørelse.

Kartlegging av kompetansen til ulike myndighetsorganer og funksjonsfordeling mellom etatene bør også utgjøre en viktig del av prosjektet. Rammen for artikkelen er imidlertid begrenset, og jeg vil derfor i det følgende bare gi en kort oversikt over sentrale føderale organer som kan være av betydning for sikkerheten i petroleumsvirksomhet.

På føderalt nivå håndhever føderale ministerium og føderale tilsynsorganer sikkerhetslovgivningens myndighetsområde.

Et føderalt ministerium har som hovedoppgave å utarbeide den statlige politikken og å drive normativ regulering innen sitt definerede virkeområde. Et føderalt ministerium er i samsvar med de til enhver tid gjeldende regelverk og politiske retningslinjer, ansvarlig for overordnet styring og kontroll av virksomheten til de underliggende etatene; en føderal tjeneste eller et byrå. Ministeriet har i tillegg rett til å endre vedtak som er fattet av en underlagt etat hvis vedtaket er i strid med føderal lovgivning eller Konstitusjon⁶. Føderale byråer er ansvarlige for iverksettingen av den statlige politikken, som utarbeides av det overordnede føderale ministeriet. Kontroll- og tilsynsfunksjoner er tildelt føderale tjenester. Føderale byråer og føderale tjenester kan utstede individuelle rettsakter innenfor rammene av sin kompetanse, men har ikke rett til å drive normativ regulering på eget virksomhetsområde, med mindre det er bestemt i presidentsforordning eller regjeringsforskrift⁷.

Følgende føderale ministerier, tjenester og byråer kan etter min mening være av interesse for videre analyse:

- Russlands Helsevern- og sosialutviklingsministerium
- Russlands Ministerium for sivilforsvar, krisesituasjoner og

⁶ I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å endre vedtaket på en annen måte. Dette følger direkte av føderal lovgivning.

⁷ Jf. presidentsforordning nr. 314 av 9. mars 2004 «Om systemet av føderale, utøvende myndighetsorganer og deres struktur».

håndtering av naturkatastrofenes konsekvenser

- Russlands Ministerium for naturressurser
- Russlands Samferdselsministerium
- Rosprirodnadzor, den føderale tjenesten for tilsyn med naturbruk, som er underlagt Russlands Ministeriet for naturressurser.
- Rostekhnadzor fungerer som den føderale tilsynsetaten for miljø, sikkerhet og atomsaker og er direkte underlagt Den russiske føderasjons regjering. Rostekhnadzor er et resultat av sammenslåing av den føderale tjeneste for teknisk tilsyn (Gosgortekhnadzor) og den føderale tjeneste for atomtilsyn (Atomnadzor).
- Rosnedra, det føderale undergrunnsressursbyrå som er underlagt Russlands Ministeriet for naturressurser.
- Det føderale byrå for sjø- og elvetransport, som er underlagt Russlands Samferdselsministeriet.
- Det føderale byrå for arbeid og sysselsetning, som er underlagt Russlands Helsevern- og sosialutviklingsministerium.

6 Samarbeid med tilsynsmyndighetene i Norge

Russiske myndigheter har vist stor interesse for organisering av petroleumssikkerhet på norsk kontinentalsokkel. Store deler av Russlands olje- og gassressurser er lokalisert i nordområdene. Utbygging og drift av olje- og gassvirksomheten og transport i dette område vil utvilsomt føre til en rekke aktiviteter på russisk side som vil kunne ha betydning for Norge.

Det pågår derfor et aktivt samarbeid mellom russiske og norske tilsynsmyndigheter. I 2005 ble det for eksempel undertegnet en

norsk-russisk statsministererklæring om energisamarbeidet, hvor samarbeid om helse, miljø og sikkerhet (HMS) var omtalt.

Gosgortekhnadzor, som nå er blitt en del av Rostekhnadzor, har siden 1994 samarbeidet med Petroleumstilsynet i Norge gjennom det såkalte BORIS-prosjektet⁸. Aktivitetene i prosjektet var rettet mot kompetansebygging og utvikling av det russiske regelverket innen myndighetsansvar og tilsyn med sikkerhet og miljø i petroleumsvirksomheten. Det ble også gjennomført felles inspeksjoner av installasjoner og anlegg. Blant de viktigste resultatene av samarbeidet kan fremheves innføringen av prinsippet om ansvarliggjøringen av den enkelte operatør for sikkerheten ved arbeidsoperasjoner, samt prinsippet om internkontroll som ble innført i 1997 ved føderal lov «Om sikkerhet i risikoutsatt industri», se artikkel 11.

”Harmonisering av industristandarder i Barentshavet” er et nylig oppstartet prosjekt som realiseres under «Barents 2020»-samarbeidet. Målsettingen er å komme fram til ett sett med industristandarder som skal gjelde på begge sider av den norsk-russiske grensen og omfatte både helse, miljø og sikkerhet⁹. Standardene skal bidra til et sikkerhetsnivå som minst er på linje med det som gjelder for Nordsjøen. Det Norske Veritas skal lede arbeidet.

⁸ Bilateral Co-operation on Development of Russian Regulations Concerning Industrial Safety

⁹ Pressemelding Nr.: 097/07: «Barents 2020-satsing: Trygge rammer for virksomhet i Barentshavet».

Del XV
Miljöförbättrande styrmedel för
begränsning av sjöfartens
luftutsläpp – fokus på SO_x och
NO_x

Philip Linné,
Göteborgs universitet

1 Sammanfattning

Sedan 1980-talet har luftutsläppsreglering *på land* genomgått stora förändringar, både internationellt och inom EU. För sjöfarten, en transportindustri som sörjde för närmare 90 % av export-och importvaror till EU 25 via sjöburna farkoster år 2006, ser emellertid bilden annorlunda ut. Det hittills mest långtgående regelverket som skapats för sjöfartens utsläpp är MARPOL 73/78. Trots att det formulerats krav för utsläpp av svavel- och kväveoxider (SO_x och NO_x) i MARPOL 73/78:s Annex VI, är det en vida spridd uppfattning att dessa krav är mycket frikostiga. Detta bekräftas inte minst av att Annex VI, strax efter sitt ikraftträdande 2005, blev föremål för utredning och uppdateringsambitioner som ännu inte har slutförts i den internationella sjöfartsorganisationen (IMO).

Det finns ett flertal argument som talar för att ytterligare åtgärder borde vidtas mot sjöfartens luftutsläpp i allmänhet och mot SO_x och NO_x i synnerhet. Förutom hälso- och miljöpåverkan såsom förhöjda risker för hjärt- och lungsjukdomar kan försurning och övergödning nämnas. Ett ytterligare argument för att minska utsläppen från just *sjöfarten* är kostnadseffektivitet. Rening av SO_x och NO_x på land ligger på en så hög nivå idag att marginalkostnaden för varje steg framåt är betydligt högre än motsvarande reduktion av dessa utsläpp till havs. Dessutom finns det idag tillgänglig teknik som skulle kunna åstadkomma väsentliga förbättringar av luftutsläpp från fartyg. Slutligen talar sannolika europeiska scenarion för att emissioner till havs kommer att överstiga landbaserade SO_x och NO_x-utsläpp år 2020 med oförändrad befintlig reglering.

Med min presentation på NIFS hoppas jag kunna få igång en diskussion om hur sjöfartens luftutsläpp (SO_x och NO_x) ytterligare skulle kunna begränsas med olika styrmedel?

Hittills har jag granskat olika ekonomiska/regulativa styrmedel och ställt dem emot varandra. Vilka hinder och möjligheter finns det till exempel med att begränsa sjöfartens luftutsläpp genom lågsvavliga destillat? Vilka konsekvenser får detta för aktörer som petroleumindustrin? Och blir utsläppsproblemet till havs istället ett avfallsproblem på land om petroleumindustrin inte längre kan sälja tung bunkerolja?

Del XVI
Identifying the responsible party
for ship sourced pollution
prevention and damage

Stipendiat Eve de Coning,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for sjørett

1 Applicable law

The ship safety act no 9 of 16 february 2007 (*skipssikkerhetsloven*), section 1:

'protect life and health, the environment and material values by ensuring adequate ship safety and ship safety management, including the prevention of ship sourced pollution'

The pollution act no 6 of 13 march 1981 (*forurensningsloven*), section 1, 1st paragraph:

'...protect the external environment from pollution...'

2 Background

International law of the sea:

- Mare liberum
- Exclusive flag state jurisdiction on the high seas (unclos art 94.1)
- Unclos art 91.1:
 - states must:

'fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the state whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the state and the ship.'

- Unctad secretariat report of 1981 (td/b/c.4/220):
 - 'real owners are not readily identifiable (partly because of difficulties in identifying, partly because of lack of incentive to identify) and are therefore in a good position to take risks by comparison with owners in normal registries who are living under the eyes of a maritime administration...'

2.1 Registration Procedure

Registration under the Flag of Malta involves 2 stages:

2.1.1 The incorporation of a Maltese company

If the shipowner is not a Maltese citizen, he must, first of all, incorporate a limited liability company under the Laws of Malta which:

- must have a minimum of 2 shareholders who may be non-resident individuals or companies (there are no nationality restrictions as to shareholders);
- may have nominee shareholders if the beneficial owners wish to remain anonymous;
- must have, at least, 1 director who may be corporate and non-resident;
- must have a share capital of, at least, 500 Malta liri (approximately US\$1,300) which must be, at least, 20% paid up (i.e. US\$300); and
- need **not** have its principle place of business in Malta in order to own a Maltese ship.

Registration is a low-cost and straightforward operation that may be done in a matter of hours on the basis of a *Power of Attorney and Declaration* sent by the shareholders to their representative in Malta **[please view Appendix 4 for a draft copy of the Power of Attorney & Declaration]** and once all the administrative details and authorisations are in order.

2.1.2 Actual registration of the vessel with the MMA

From <http://www.emaadvocates.com/ShipRegistration.htm>, last accessed 20 January 2008

The maritime code no 39 of 24 June 1994 (*sjöloven*), heading chapter 10:

‘Liability for Damage from Oil Pollution: Liability and Damages According to the Rules of the 1992 Liability Convention and the 1992 Fund Convention etc’

2.2 Oil pollution and channelling of liability:

2.2.1 Mc section 193:

‘claims for compensation for oil pollution damage can only be made against the owner of a ship according to the provisions of this chapter.

Claims for compensation for oil pollution damage can not be made against:

- a member of the crew or anyone employed by or acting as an agent for the owner,
- the pilot or any other person performing services for the ship,
- the reder or manager if they do not own the ship, and any charterer, sender, shipper, owner or receiver of the cargo,
- anyone engaged in salvage operations with the consent of the ship or on the instructions of a public authority,
- anyone taking steps to prevent or limit pollution damage, or
- anyone employed by or acting as an agent for persons mentioned in letters b, c, d and e,
- Unless that person caused the damage deliberately or through gross negligence and with the knowledge that such damage would probably result.’

2.2.2 Section 191, 5th paragraph:

‘[b]y owner, if the ship is registered, is meant the person registered as owner in the ship register.’

The prestige: reino de españa v. American bureau of shipping (unrep) handed down jan 2 2008, *per* justice swain:

‘the undisputed factual record, even when read in light most favorable to spain, clearly indicates that abs is a person who, without

being a member of the crew, performed services for the prestige within the meaning of clc article iii(4) [mc section 193, 2nd paragraph, litra b)]. Accordingly, the clc is applicable to spain's claim against abs in this action' (at page 9)

Two consequences:

- spain must therefore prove 'intent or recklessness with knowledge that such damage would probably result' (clc art iii(4)), and
- bring the action within a convention state (clc art ix(1))

2.2.3 The pollution act, section 55:

'the owner of real property, an object, an installation or an enterprise that causes pollution damage is liable to pay compensation pursuant to this chapter regardless of any fault on his part if the owner also operates, uses or occupies the property, etc. Otherwise, such liability rests solely with the person that actually operates, uses or occupies the property...'

2.2.4 The pollution act, section 78:

'Fines or imprisonment for a term not exceeding three months or both will be imposed on any person that wilfully or through negligence

A) possesses, does, or initiates anything that may cause pollution contrary to this act or regulations issued pursuant thereto...'

2.2.5 The criminal code, section 48 a

Directive 2005/35/ec on ship-source pollution, preamble subparagraph 7:

'...penalties should be applicable not only to the shipowner or the master of the ship, but also the owner of the cargo, the classification society or any other person involved.'

Who may be held liable?

- The erika judgment by trial judge parlos of *le tribunal de grande instance de paris* of january 16 2008

Del XVII
Styring ved ikke formaliserte
regler ved norsk sokkel

Stipendiat Hanne Sofie Logstein,
Nordisk institutt for sjørett,
Avdeling for petroleumsrett

1 Innledning

1.1 Tema og begreper

Innenfor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten er det enkelte forhold som gjør vanlige styringsmidler i form av lover, forskrifter og straffereaksjoner mindre egnet. For å møte de regulerings-tekniske utfordringene, er det utviklet en egen regelverksmetodikk som har både fordeler og ulemper. I denne artikkelen vil jeg presentere ett utslag av denne regelverksmetodikken - styring ved ikke formaliserte regler ved norsk sokkel. Styringsmetodikken vil bli illustrert ved et konkret eksempel for deretter å si noe om hvilke muligheter og begrensninger systemet har sett fra en juridisk synsvinkel. Sanksjonssiden er lite omtalt. Ordet «aktører» vil bli benyttet som en fellesbetegnelse for selskaps- og arbeidsgiversiden. «Sikkerhet» og HMS (helse, miljø og sikkerhet) blir benyttet synonymt og med erkjennelsen om at regelverket også omfatter helse og miljø. «Normer» og «normering» benyttes i utvidet betydning og omfatter både juridisk bindende og ikke-bindende normer. Uttrykket «regelverk» forbeholdes her det som er juridisk bindende, som lov og forskrift. Kilder det siteres fra men som det ikke er henvisninger til, er tilgjengelige på Petroleumsstilsynets nettside ptil.no og kan finnes gjennom å søke på stikkord via siden.

1.2 Rettslig styring i sin alminnelighet

Noe skjematisk kan det sies at rettslig regulering skjer gjennom at Stortinget gir lover og gjennom lovene gis forvaltningen hjemmelsgrunnlag til å utarbeide forskrifter innenfor lovens rammer. Utkast til lover og forskrifter sendes på høring til berørte parter og andre med interesse på det aktuelle rettsområdet. Etter at lovene og forskriftene har trådt i kraft, er de lovgivende myndigheter oftest ferdig med sin befatning med regelverket og det er opp til

forvaltningen å anvende regelverket, politiet å påtale overtredelser og domstolene å behandle tvister. Når det oppstår behov for regelverksrevisjoner, utarbeides nye forslag som sendes på høring.

1.3 Landskapet petroleumsvirksomheten og sikkerhetsregulering

Petroleumsvirksomheten kjennetegnes av flere forhold. Det er en relativt «ung» bransje i Norge sammenlignet med for eksempel sjøfarten. Ressursene eies og forvaltes av den norske stat og dette skal skje slik at de kommer hele det norske samfunn til gode jf. petroleumsloven § 2. Det er opp til myndighetene hvem som får lov til å lete etter og utvinne petroleum på norsk sokkel.

Feltet har inntil nylig vært preget av få, profesjonelle aktører i form av store oljeselskaper. Dette bildet er i ferd med å endre seg siden myndighetene har lagt til rette for flere og mindre aktører i den hensikt å sikre utnyttelse av mindre funn, haleproduksjon m.v. som de større aktørene finner uinteressant. Arbeidstakergruppen regnes også som en betydningsfull gruppe og er tillagt en viktig rolle gjennom trepartssamarbeidet, som foruten arbeidstakerne består av selskapene og myndighetene. De sentrale partene på myndighets-siden i petroleumsvirksomheten, er Oljedirektoratet (OD) og Petroleumstilsynet (Ptil). Ptil ble opprettet da OD ble delt i 2004 og begrunnelsen for delingen var bl.a. å unngå rolleklarhet. Ressursforvaltningen ble liggende igjen i OD, mens Ptil fører tilsyn med sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø samt har en koordinerende rolle for HMS -tilsynet der også Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn (eller den Statens helsetilsyn gir myndighet) deltar.

1.4 Noen særtrekk ved å regulere sikkerhet

Sikkerhet er generelt et «bevegelig» mål siden utviklingen av tekniske løsninger, nye prosedyrer, ny kunnskap m.v. gir både muligheter og utfordringer når det gjelder å drive forsvarlig. Det statiske element ved å gi mer konkrete regler i form av handlingsnormer samt tregheten i systemet ved regelendringer der lov- eller forskriftsendringer skal forberedes, sendes på høring m.v., gjør en god regulering av feltet til en utfordring. Utviklingen av og kjennskapen til trygge løsninger ligger fortrinnsvis i bransjen og myndighetene vil ofte ligge på etterskudd. Innenfor petroleumsvirksomheten er derfor ansvaret for en forsvarlig virksomhet lagt til aktørene i bransjen. Dette har satt sitt preg på både hvordan regelverket er utformet og hvordan myndighetene og aktørene forholder seg til dette.

2 Regelverket

2.1 Presentasjon av regelverket

Sikkerhetsregelverket for petroleumsvirksomheten består av en rekke lover og forskrifter. De sentrale lovene på feltet er lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 29. november 1996 nr 72 om petroleumsvirksomhet, (her omtalt som petroleumsloven).

Noen av de viktigste prinsippene for sikkerhetsreglene er å finne i petroleumsloven, herunder krav til forsvarlig petroleumsvirksomhet jf. § 10-1, krav om å opprettholde og utvikle et høyt sikkerhetsnivå jf. § 9-1 og rettighetshavers plikt til å påse at regelverket blir overholdt jf. § 10-6. Med hjemmel i de overfornevnte lovene samt ytterligere fem andre lover innen helse, miljø og sikkerhet, er det

gitt fem forskrifter, heretter kalt sikkerhetsforskriftene. Sikkerhetsforskriftene består av en rammeforskrift som er mer prinsipielt utformet og fire underforskrifter innenfor områdene styring, opplysning, innretning og aktivitet.

Da sikkerhetsforskriftene trådte i kraft 1. januar 2002, erstattet de mer enn 20 forskrifter men videreførte i det vesentligste gjeldende rett, noe som var mulig gjennom at regelverket ble mer fragmentarisk, gjennom utstrakt bruk av funksjonskrav (se nedenfor) og en målsetting om at en regel kun skal fremkomme én gang. Utarbeidelsen av regelverket skjedde i kontakt med aktørene og utformingen av det, herunder bruken av funksjonskrav, skjedde i forståelse med disse. Når det gjelder innholdet i kravene i betydningen hvilket sikkerhetsmessig nivå bransjen skal holde, stilles det strenge krav.

Dette kan illustreres gjennom St.meld. nr. 7 (2001-2002) *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten* (heretter kalt St.meld. nr. 7 (2001-2002)) der man i pkt. 3.2.4 omtaler kravene som en nullfilosofi. Filosofien innebærer at ulykker ikke skjer, de forårsakes og alle ulykker kan dermed forebygges. Bruken av funksjonskrav som også gjerne er kombinert med vagt formulerte mål eller mål som vanskelig lar seg entydig definere, gir forvaltningen en større grad av frihet i skjønnutøvelsen ved anvendelsen av regelverket, som tolking av det materielle innholdet i reglene. Regelverksmetodikken legger dermed til rette for en større grad av styring ved hjelp av ikke formaliserte normer.

2.2 Funksjonskrav

Både i petroleumsloven og sikkerhetsforskriftene er kravene i stor grad funksjonelt utformet. I forordet til sikkerhetsforskriftene er funksjonskravene beskrevet slik:

«Funksjonskravene stiller krav til de ulike sidene, egenskapene, eller kvalitetene som et produkt, en prosess eller en tjeneste skal ha.

Kravene uttrykker det produktet, prosessen eller tjenesten skal gi som resultat, det tilsynsmyndighetene vil oppnå med kravet.»¹

Dette betyr at det er resultatet som skal oppnås som beskrives og ikke hvordan man skal gå frem for å oppfylle regelverkets krav. Bakgrunnen for å benytte denne regelverksmetodikken er at aktørene skal kunne velge den løsningen som etter de konkrete forholdene gir en så forsvarlig virksomhet som mulig.

Funksjonskravene kan være konkret utformet, men det vanligste er at funksjonskravene er relativt vage, gjennom bruk av begreper som «forsvarlig», «tilstrekkelig» m.v. Et eksempel på hvordan forskriftsbestemmelsene kan være utformet, er innretningsforskriften § 43:

«Evakueringsmidler

Personell på innretninger skal kunne evakueres raskt og effektivt til et sikkert område under alle værforhold, jf. aktivitetsforskriften § 68 om håndtering av fare- og ulykkesituasjoner bokstav d.

Valg av evakueringsmidler, plassering og beskyttelse av dem skal baseres på de definerte fare- og ulykkesituasjonene, jf. aktivitetsforskriften § 64 om beredskaps-etablering.

Som evakueringsmidler for evakuering til sjøen skal det brukes fritt-fall-livbåter, supplert med redningsstrømper og tilhørende redningsflåter.

Det kan foretas særskilte vurderinger av behov for og valg av utstyr for hyperbar evakuering. Hyperbare evakueringsenheter skal utformes slik at de kan slepes og løftes ut av vannet under de værforholdene det er aktuelt å bruke slike evakueringsenheter.»

Det overordnede kravet her, er at uansett værforhold, skal personell kunne evakueres og dette skal skje raskt og effektivt og til et sikkert område. Myndighetene kunne ha satt punktum der, men har valgt å presisere hvilke evakueringsmidler som skal benyttes for å oppfylle det funksjonelle kravet i første ledd.

¹ I St meld. nr. 7 (2002-2002) side 22 finnes en annen beskrivelse av hva funksjonskrav er.

At ansvaret for å velge en sikker løsning innenfor regelverkets funksjonelle ramme påhviler aktørene, innebærer ikke at myndighetene har inntatt en passiv rolle. De har imidlertid kunnet konsentrere seg om andre oppgaver enn å utvikle det formelle regelverket i takt med utviklingen i bransjen og arbeide for å bedre sikkerheten gjennom bruk av andre virkemidler enn lov og forskrifter. En presentasjon av regelverket vil være mangelfull uten å komme inn på disse virkemidlene, som fremstår som sentrale elementer i styringen av sikkerheten i petroleumsvirksomheten. Det er ikke svært mange spor av disse elementene i selve regelverket, men det finnes enkelte henvisninger som synliggjør at aktørene forventes å forholde seg til mer enn bare lov og forskrifter. Dette gjaldt bl.a. tidligere utforming av kravet til forsvarlig virksomhet i petroleumsloven.

2.3 Petroleumslovens regelverksbegrep og henvisningen til «anerkjente normer»

Da gjeldende petroleumslov trådte i kraft i 1996 og avløste petroleumsloven fra 1985, var det i stor grad en omstrukturering, men videreføring av de materielle bestemmelsene fra 1985-loven. Det ble imidlertid gjort noen endringer, og herunder i 1985 -lovens § 45 om «Krav til forsvarlig virksomhet». Bestemmelsens første ledd lød:

«Virksomhet etter denne lov skal foregå på en forsvarlig måte, og ivareta hensynet til sikkerhet for personell og miljø.»

Da 1996 -loven trådte i kraft, ble det innført et krav om å følge «anerkjente normer». § 10-1 1. ledd lød på vedtagelsestidspunktet i sin helhet:

«Petroleumsvirksomhet etter loven her skal foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjente normer for slik petroleumsvirksomhet. Petroleumsvirksomheten skal ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdier

innretninger og fartøyer representerer, herunder driftstilgjengelighet.»

I Ot.prp. nr. 43 (1995-96) side 59 annen spalte er det vist til at «anerkjente normer» er et innarbeidet begrep i sikkerhets- og arbeidsmiljølovgivningen. Videre står det:

«Med «anerkjente normer» menes bl a krav og spesifikasjoner som fremkommer i veiledninger og standarder m v som er internasjonalt og nasjonalt anerkjent innen et fagområde. Uttrykket omfatter også prinsipper nedfelt i lov eller forskrift som ikke får direkte anvendelse, men som regulerer tilsvarende eller tilgrensede områder, eventuelt likeverdige dokumenterbare løsninger.»

Her får man et signal om at det er et omfattende materiale som ligger til grunn for kravene. Det fremstår ikke entydig hva «likeverdige dokumenterbare løsninger» viser tilbake til, men sammenhengen indikerer at dette kan være løsninger som ikke er nedfelt i lov eller forskrift (eller krav og spesifikasjoner som fremkommer i nasjonalt eller internasjonalt anerkjente standarder).

Ved en lovending i 2003 ble begrepet «anerkjente normer» tatt ut av lovteksten med følgende begrunnelse i Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) side 18:

«Petroleumsloven § 10-1 regulerer kravet til forsvarlig petroleumsvirksomhet. Bestemmelsen gjenspeiler imidlertid ikke gjeldende praksis på dette området og er ikke hensiktsmessig utformet. For å klargjøre bestemmelsen foreslås det å presisere denne.

Kravet om at petroleumsvirksomheten skal foregå også «i samsvar med anerkjente normer» for slik petroleumsvirksomhet, ble innført ved gjeldende lov. Bakgrunnen var blant annet å oppnå større fleksibilitet med hensyn til at slike anerkjente normer kan være en av flere måter å oppfylle kravet om «forsvarlig petroleumsvirksomhet» på.

Anvendelsen av «anerkjente normer» har derimot vist seg å være uheldig i praksis. Lovteksten kan gi inntrykk av at bruk av «anerkjente normer» er et absolutt krav for å drive «forsvarlig petroleumsvirksomhet». Anvendelsen av slike anerkjente normer er derimot ment å være frivillige i den forstand at den ansvarlige skal kunne velge mellom ulike alternative løsninger for å oppfylle kravet til

forsvarlig petroleumsvirksomhet. Det foreslås derfor at begrepet « anerkjente normer » tas ut av lovteksten. Forslaget medfører ingen realitetsendring, da bruk av anerkjente normer er regulert i helse-, miljø- og sikkerhetsforskriftene og omfattes av begrepet « gjeldende regelverk » i loven.»

Fra at «anerkjente normer» var et innarbeidet begrep og derfor ble innført ved vedtagelsen av 1996-loven, sies det her at bestemmelsen, når det inneholder uttrykket, ikke gjenspeiler gjeldende praksis. Ved å ta ut formuleringen «anerkjente normer» skal bestemmelsen klargjøres samtidig som endringen ikke skal innebære noen realitetsendring siden det omfattes av begrepet gjeldende regelverk.

Henvisningen til anerkjente normer og innlemmelsen av det i regelverksbegrepet kan sies å ha betydning i to henseender. For det første vil det være en melding til bransjen om at det finnes anerkjente normer i tillegg til gjeldende regelverk som må tas i betraktning. Den andre betydningen henvisningen kan indikere, er en form for aksept eller «hjemmel» fra lovgiver om at forvaltningen kan styre sikkerheten på norsk sokkel gjennom bruk av ikke formaliserte regler. Den siste tolkningen ville berøre selve rettskildelæren og det er nok mindre sannsynlig at dette var det som var tilsiktet ved formuleringen. Den mest nærliggende forklaringen til at «anerkjente normer» ble tatt inn, er nok det faktum at det er utarbeidet flere standarder innenfor feltet og en påpekning om at disse må tas i betraktning i virksomheten.

2.4 Tildeling av tillatelser og tilsyn

Det vil gi et ufullstendig bilde av sikkerhetsreguleringen om det ikke nevnes at det er forvaltningen som gir tildeler konsesjoner, gir tillatelse til leteboring, utvinning m.v. Slike tildelinger og tillatelser er selvsagt av stor betydning for selskapene og de er naturlig nok opptatt av forhold som kan ha betydning for om slike blir gitt eller ikke, som hvilket omdømme selskapet har hos myndighetene. En

nærliggende slutning er at dette har hatt betydning i form av at svært få saker med tilknytning til HMS kommer inn for rettsapparatet. Det vil også kunne påvirke i hvilken grad selskapene velger å rette seg etter myndighetenes tolkning av regelverkets krav når tolkningen ikke er direkte forankret i regelverket og selv om det ikke kan settes makt bak disse. Selskapene har imidlertid funnet en annen måte å opponere på enn å la sakene gå til retten, se nedenfor.

Petroleumstilsynet er, som andre forvaltningsorgan, underlagt regler bl.a. i forvaltningsloven, men også ulovfestede regler om å unngå myndighetsmisbruk m.v. Lovgiver har imidlertid gitt forvaltningen en vid skjønnsmargin. Gjennom sin virksomhet, som tildeling av eller avslag på tillatelser samt tilsyn med aktørene, legger myndighetene føringer for hvilke krav det mener følger av regelverket. Dette former forståelsen og presiserer innholdet av regelverkets krav, og er en måte å styre på uten å benytte formaliserte regler. Det er imidlertid en konsekvens av å tillegge myndighetsorganer tildelingsmyndighet og tilsynsfunksjoner. Som for domstolene vil det skape rett å avgjøre om et forhold regnes for å være i samsvar med regelverket eller ikke. En viktig forskjell er at et myndighetsorgan selv kan bestemme hvilke områder det ønsker å føre tilsyn med og derigjennom presisere rettstilstanden på bestemte felt. Denne formen for styring vil imidlertid ikke bli nærmere omtalt her.

2.5 Ikke-formaliserte normer

2.5.1 Innledende kommentar

De faktiske forholdene innen petroleumsvirksomheten med store teknologiske utfordringer, få, profesjonelle aktører, en aktiv forvaltning både når det gjelder tildelinger, tillatelser og oppfølging av sikkerhetsregelverket, samt samarbeid mellom myndighetene og

næringen, har ført til at sikkerhetsregelverket er bygget ut med en del normeringer som er mindre vanlig innenfor andre deler av forvaltningen. Det mest sentrale er nok veiledningene til forskriftene, men også tolkingsuttalelser, standarder, uttalelser fra samarbeidsorgan, likelydende brev fra myndighetene og henvisning til standarder har betydning for forståelsen av sikkerhetsregelverket.

2.5.2 Veiledninger

Det er utarbeidet veiledninger til forskriftene som sier noe om hvordan forskriften er å forstå og hva som ligger i de funksjonelle kravene. Veiledningene forelå på samme tid som forskriften trådte i kraft. Materielt sett ligner veiledningene spesialmerknadene til bestemmelsene i en odelstingsproposisjon gjennom at de utdyper hva myndighetene ønsker å oppnå med kravene i forskriften og i tillegg vises det til standarder som en mulig løsning for å oppfylle forskriftens krav der slike foreligger. Når det gjelder den rettskildemessige betydningen av veiledninger, er det uttalt fra Ptil side at de ikke er juridisk bindende. De er imidlertid tillagt betydning i rammeforskriften § 18 som sier at dersom aktørene «følger en norm som anbefales i kommentaren» kan de «normalt legge til grunn at forskriftens krav er oppfylt».

Det må antas at dette gir et visst incentiv til å følge de veiledningene myndighetene har gitt. Veiledningene er ikke gitt en gang for alle og myndighetene endrer disse når de finner behov for det, for eksempel når at det er utviklet en ny standard som myndighetene mener aktørene bør kjenne til m.v. Dette innebærer at myndighetene sier noe om forståelsen av en forskrift etter at forskriften er trådt i kraft, og slike endringer må i en juridisk kontekst være å klassifisere som etterarbeider.

Når aktørgruppen, så vel som myndighetssiden domineres av andre yrkesgrupper enn jurister, kan det være vanskelig for de involvert å skille mellom krav som er bindende gjennom at det er å

finne i lov eller forskrift eller om det kun er en anbefaling gitt i en veiledning eller lignende. Dette vil jeg komme tilbake til.

2.5.3 Tolkingsuttalelser

Dersom man er usikker på hvordan en forskrift med tilhørende veiledning skal forstås, er det mulig å sende en e-post til Ptil og få tilsynets mening. En slik ordning er uproblematisk i den grad svaret kun gjengir hva som alt følger av lov, forskrift eller andre autoritative rettskilder. Uttalelsene går imidlertid noen ganger lengre enn det, gjennom at Ptil gir sin tolkning av hva det mener følger av et krav i forskriften.

Det er også andre forvaltningsorganer som avgir tolkningsuttalelser. Justisdepartementets lovavdeling uttaler seg om hvordan regelverket skal forstås, men da fortrinnsvis til andre deler av forvaltningen. Skatteetaten avgir også tolkningsuttalelser ved forespørsel og har etablert en ordning der pliktsubjektet kan unngå risiko for straffeskatt m.v. gjennom å følge de anbefalingene etaten gir i det konkrete tilfellet.

Det fremkommer ikke noe sted hvilken betydning Ptils uttalelser formelt skal tillegges. Uttalelsene er en måte å tilkjenne tilsynets mening om hvordan et krav i forskriften skal oppfylles, og er slik sett egnet til å påvirke selskapenes oppfylling av forskriftens krav. Alle spørsmål og svar er gjort tilgjengelig på Petroleumstilsynets nettportal der de ligger med link fra den aktuelle bestemmelsen.

2.5.4 Samarbeidsorganer

Petroleumsvirksomheten har vært dominert av relativt få og store aktører og over tid har det utviklet seg et samarbeid mellom næringen og myndighetene. Dette har gitt seg utslag i at det finnes en rekke samarbeidsorganer og prosjekter der også Petroleumstilsynet er representert. *Sikkerhetsforum* er et samarbeidsorgan mellom næringen, arbeidstakersiden og myndighetene og har som

formål å initiere, drøfte og følge opp aktuelle sikkerhets- og arbeidsmiljøspørsmål. Dette er nok det mest sentrale samarbeidsorganet, også fordi det ledes av Ptil mens tilsynet kun er observatør i et organ som *Samarbeid for sikkerhet*.

Videre opprettes det gjerne ad. hoc. –utvalg etter spesielle hendelser. Ett eksempel er *Livbåtprosjektet* som ble opprettet etter en test av en fritt fall livbåt 21. juni 2005 der det viste seg at båten ikke tålte belastningen da den traff vannet, og overbygget sprakk. Ptil hadde en periode hadde observatørstatus i prosjektet, men valgte senere å trekke seg ut.

Samarbeidsorganene gir noen ganger uttalelser og anbefalinger i relasjon til sikkerheten, eller det skrives referat fra møtene. I fora der Petroleumstilsynet ikke er representert eller kun har observatørstatus, vil slike uttalelser normalt ikke har noen særskilt rettskildemessig verdi. Der Petroleumstilsynet leder organet, kan det være usikkert om uttalelsene får en autoritet som gjør at de faktisk eller formelt ansees relevant i tolkningen av bestemmelser i lov eller forskrift, og at dette er en måte å styre bransjen på uten å gå veien om forskriftsendringer.

2.5.5 Standarder

Veiledningene til forskriftene viser gjerne til standarder som en måte å oppfylle forskriftens krav. Standardene kan være utarbeidet av internasjonale eller nasjonale organisasjoner og kan gi relativt detaljerte regler om hvordan operasjoner skal gjennomføres m.v. Standardene som det vises til gjennom veiledningene må sies å ha en relevans i tolkingene av forskriftenes krav jf. rammeforskriften § 18. Myndighetenes befatning med standardene, i meningen styring av virksomheten, er imidlertid å anbefale eller ikke anbefale en gitt standard, og jeg vil ikke omtale disse mer her.

3 Eksempler på styring gjennom ikke formaliserte normer

3.1 Innledende betraktninger

Myndighetene kan styre gjennom at det kan gjøres endringer i sikkerhetsregelverket på tilsvarende måte som for annet regelverk – ved at det utarbeides nye lover eller forskrifter eller at eksisterende regelverk endres eller oppheves. Et regelverk som er "i bruk" gjennom at det føres tilsyn etter det, avsie dommer m.v. vil ha et dynamisk element slik at regelverket vil presiseres og kanskje til en viss grad endres over tid, uten gjennom formelle endringer. Hvordan regelverket er utformet, vil i ulik grad innby til å være dynamisk, for eksempel gjennom bruk av skjønnspregede bestemmelser og rettslige standarder.

I sikkerhetsforskriftene er det lagt til rette for en stor grad av dynamikk gjennom at bestemmelsene i all hovedsak er funksjonelt utformet og resultatene som ønskes oppnådd ofte er skjønsmessig angitt. Formålet med dette er som nevnt å legge til rette for en valgfrihet for aktørene der de selv kan vurdere hvilke løsninger som vil gi en så forsvarlig virksomhet som mulig. Med bestemmelser om at virksomheten skal være forsvarlig og lignende, vil kravene til valg av løsning endre seg i takt med ny viten, teknisk utvikling m.v. og det er sjeldnere nødvendig med regelverksrevisjoner.

Ett eksempel på dette er fritt fall livbåt – saken, der kravene etter regelverket ble endret som følge av en øvelse der livbåten ikke stod imot møtet med vannflaten.

3.2 Fritt fall livbåtsaken

Bestemmelsen som regulerer valg av evakueringsmidler, er innrettingsforskriften § 43 som er gjengitt i punkt 2.2. I juni 2005 ble en fritt fall -livbåt på Veslefrikk B fylt med sansdekker og sluppet fra

32 meters høyde, noe som medførte at bl.a. taket slo sprekker og vann trengte inn. *Livbåtprosjektet* ble opprettet med Ptil som observatør, men tilsynet valgte å trekke seg ut før prosjektet var ferdig med begrunnelsen at informasjonsflyten har vært for dårlig og at de vil «tydeliggjøre rollen som tilsynsmyndighet og sikre umiddelbar tilgang på all relevant informasjon» jf. Ptils uttalelse tilgjengelig på deres nettportal. Det interessante er at i forbindelse med at Ptil trakk seg ut, ble det 10. november 2006 sendt ut et likelydende brev til selskapene som også er publisert på Ptil sin nettportal. Brevet har overskriften «Ptil trekker seg som observatør i livbåtprosjektet» og en av overskriftene er «Endringer i regelverket fra og med i dag». Lengre ned står følgende:

«Det har vist seg at normen (Sjøfartsdirektoratets forskrift av 11. april 2003) ikke er god nok for fritt fall-livbåter til bruk i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Henvisningen til anbefalt norm fjernes derfor fra norsk regelverk med virkning fra dags dato - i form av et likelydende brev til næringen.»

Det er flere forhold her som springer en jurist i øynene. Det mest iøyenfallende er at det sies at «regelverket», d.v.s. det materielle innholdet i forskriften endres gjennom at veiledningen til forskriften endres. Videre gjøres endringen med virkning fra dags dato. Endelig skjer regelverksendringen via et likelydende brev. Det hadde sannsynligvis ikke vært nødvendig å gjøre noen endringer i regelverket siden forskriftens krav er funksjonelt utformet og krever «rask og effektiv evakuering» jf. innretningsforskriften § 43 og at dette bl.a. skal skje gjennom bruk av fritt fall livbåter. Gjennom ordlyden kombinert med kravet om en forsvarlig petroleumsvirksomhet, kan mulige måter å oppfylle regelverkets krav sies å ha endret seg idet det viste seg at den aktuelle typen fritt fall -livbåt ikke var egnet som evakueringsmiddel. Dette fremkommer indirekte lengre ned i samme brev under overskriften «Operatør har ansvar» og der det vises til at regelverket er funksjonelt utformet,

noe som innebærer at «forskriftene angir hvilket sikkerhetsnivå som skal oppnås -men ikke hvordan.»

Om regelverket og veiledningen som viste til den denne typen livbåter fikk stå uforandret, kunne det anføres at siden forskriften sett sammen med veiledningen skal fastsette hvilket sikkerhetsmessig *nivå* som kreves, ville det ikke kreves stort all den tid veiledningen viser til en type livbåter som ikke tåler å slippes ned i vannet. En slik anførsel ville uansett ikke ført frem jf. det overordnede kravet om forsvarlig virksomhet.

Denne saken er relativt ukomplisert i betydningen lite egnet til å skape tvist, siden det åpenbart er uforsvarlig å ha evakueringsmidler som ikke tåler de belastningene de vil kunne møte i en reell vakueringssituasjon. Det er vel liten tvil om at Ptil mener at endringen skal ha relevans for næringen, i betydning at den er styrende, ellers ville de neppe foretatt noen endring. Endringen etterlater imidlertid en usikkerhet når det gjelder å forstå hva det faktisk innebærer for aktørene at myndighetene endrer en veiledning. Dette kommer på spissen der selskapene og myndighetene er uenige om de faktiske forhold, noe som er tilfelle i saken om samsoving og nattarbeid og jeg vil gi en presentasjon av hendelsesforløpet i kronologisk rekkefølge.

3.3 Samsoving og nattarbeid

3.3.1 Regelverkets krav

Samsoving og nattarbeid er to separate spørsmål som henger tett sammen. Eldre installasjoner er bygget med lugarer der flere sover sammen, kalt samsoving. Etter som årene har gått og arbeidstakerne er blitt eldre, og kanskje kravene til komfort høyere, har det kommet tilbakemeldinger om at samsoving går ut over nattesøvnen og følgelig sikkerheten. Videre er aktiviteten på plattformene i peri-

oder så stor at en del arbeid gjerne legges til natten. Dette minsker presset på lugarplassene, men er også tatt opp som et sikkerhetsmessig problem.

I aktivitetsforskriften, under kapittel VIII, «Arbeidsmiljøfaktorer» finner vi regler om restitusjon og hvile. § 31 lyder:

«Tilrettelegging av arbeid

Arbeidsgiveren skal sikre at arbeidet legges til rette slik at helse-skadelig eksponering og uheldige fysiske eller psykiske belastninger unngås for den enkelte arbeidstakeren, og slik at sannsynligheten for feilhandlinger som kan føre til fare- og ulykkessituasjoner, reduseres. Tilretteleggingen skal gjøres ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av akutte og langvarige påvirkninger av de ulike arbeidsmiljøfaktor-ene.

Arbeidet skal også legges til rette for å sikre en meningsfylt arbeidssituasjon.

Arbeidet skal planlegges slik at mest mulig arbeid blir utført på dagtid, og slik at arbeidstakerne sikres nødvendig restitusjon og hvile.

Arbeidsgiveren skal redusere belastningsforhold og risiko for helseskade på grunnlag av objektiv risiko og arbeidstakernes opplev-else.»

I veiledningen til bestemmelsen er kravet til nødvendig restitusjon og hvile presisert slik:

«Kravet om å utføre mest mulig arbeid på dagtid som nevnt i tredje ledd, innebærer blant annet at nattarbeid begrenses til oppgaver og funksjoner som er nødvendige for å opprettholde forsvarlig virksomhet.

Kravet om nødvendig restitusjon og hvile som nevnt i tredje ledd, innebærer blant annet at alt personell får sove uforstyrret og normalt alene, jf. også § 17 om innkvartering, og at nødvendig transport i oppholdsperioden, deriblant helikoptertransport, foregår i arbeidstiden. Formålet med bestemmelsen er å hindre en uheldig utvikling som gjør at arbeidstakeren ikke sikres tilstrekkelig restitusjon og hvile, noe som kan ha sikkerhetsmessige konsekvenser.»

Veiledningen har dermed presisert kravet til nødvendig restitusjon og hvile. Presiseringen må sies å ligge innenfor forskriftens krav,

men snevrer inn hva som etter myndighetenes mening kan aksepteres som nødvendig restitusjon og hvile. Næringen er uenig i myndighetenes vurderinger av hva som må til for å fylle kravet om nødvendig restitusjon og hvile og mener det er mulig å oppfylle forskriftens krav uten at alle sover alene. Det påpekes at spesielt på eldre installasjoner, vil omgjøring av dobbeltlugarer til enkeltlugarer være kostbart, også på grunn av behovet for ekstra areal. Oljeindustriens landsforening (OLF), som er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for oljeselskaper og leverandørbedrifter kom derfor med innsigelser mot myndighetene tolkning av forskriftens krav. Jeg vil i det følgende gi en oversikt utvekslingen av brev og meldinger mellom næringen og myndighetene i denne saken.

3.3.2 Myndighetenes likelydende brev 5. juni og 3. juli 2002

Ptil sendte ut et likelydende brev 5. juni 2002 med overskriften «Praktiseringen av aktivitetsforskriften § 31 når det gjelder kravet om «nødvendig restitusjon og hvile» og innretningsforskriften § 59 om boligkvarter»

I brevet fremgår det at man ønsker å rydde av veien tvil om hva kravene i bestemmelsene innebærer. For å underbygge sin tolkning av kravene, viser Ptil til St. meld nr. 7 (2001-2002) samt kommunalkomiteens merknader til denne. Ptil sier at det «fremgår av meldingen at det nye regelverket klargjør at arbeidet på innretningene skal planlegges slik at mest mulig arbeid blir utført på dagtid...» I brevet sier Ptil videre det at det ikke er krav om enmannslugar, men at myndighetene ved håndheving i mindre grad vil akseptere samsoving. Det vises til ulike tiltak som kan i verksettes for å møte regelverkets krav. Under overskriften «Konklusjon» står det at «[d]et nye HMS-regelverket innebærer en innskjerping i forhold til praksis etter tidligere regelverk».

Det ble sendt ut ytterligere et likelydende brev 3. juli 2002, denne gangen med overskriften «Praktiseringen av bestemmelsen om nattarbeid, bemanning og kompetanse, pålagte kurs og til rettelegging for arbeidstakermedvirkning». I brevet fremgår det at «[b]estemmelsen i det nye HMS-regelverket viderefører gjeldende rett, men kravene er tydeliggjort i det nye regelverket gjennom en ny og presis ordlyd blant annet hva gjelder omfanget av nattarbeid.» Med «det nye HMS-regelverket», siktes det her til sikkerhetsforskriftene som trådte i kraft i 2002. På nytt vises det til uttalelsene i stortingsmeldingen før man kommer til forskriftsbestemmelsen. Bestemmelsen tolkes dit hen at nattarbeid skal begrenses til oppgaver og funksjoner som er nødvendige for å opprettholde en forsvarlig virksomhet (herunder opprettholde produksjonen) mens forebyggende og korrigerende vedlikehold skal planlegges utført på dagtid.

I begge brevene viser myndighetene til at de vil komme tilbake med forespørsel om hvordan næringen vil følge opp dette. Næringen fulgte brevene opp, men ikke slik Ptil nok hadde forventet. OLF engasjerte professor dr. juris Ola Mestad for til å gjøre en vurdering av § 31 siden næringen hadde en annen oppfatning av innholdet i bestemmelsen enn det myndighetene gav uttrykk for.

3.3.3 Juridisk betenkning av Ola Mestad

Mestad sin vurdering foreligger som et notat 1. juli 2003 der han reiser to spørsmål. Det ene er om myndighetenes tolkning innebærer feil i de faktiske forutsetningene med tanke på kostnadene og det andre om tolkingen er gal på grunn av feil saksforberedelse av sikkerhetsforskriftene. Mestad viser til at det nye regelverket skulle videreføre gjeldende rett og ikke medføre særlige økonomiske konsekvenser. Forvaltningen har selv uttalt at det nye regelverket innebærer en innskjerping i forhold til praksis etter tidligere regelverk, og den nye tolkingen vil ha økonomiske konsekvenser gjennom

behov for økt sengekapasitet, alternativt redusert drift. Mestad viser til kravet i forvaltningsloven § 37 om at berørte parter skal få uttale seg før en forskrift blir utferdiget, endret eller opphevet. Saksforberedelsen her skjedde i møte mellom myndighetene og partene i sektoren, men her ble det ikke opplyst om den endrede tolkningen, noe som etter Mestads mening må være å anse som en saksbehandlingsfeil. Videre mener Mestad at en stortingsmelding ikke kan danne grunnlag for en ny tolkning av en forskrift. Mestad konkluderer med at feil både i de faktiske forhold og i saksbehandlingen, medfører at selskapene kan unnlate å etterfølge myndighetenes krav om at de må søke om unntak fra aktivitetsforskriften § 31 for eksisterende innretninger.

3.3.4 Likelydende brev fra Ptil 10. juli 2003

Myndighetene sendte ut et nytt brev 10. juli 2003 om «Håndheving av aktivitetsforskriften § 31 vedrørende krav til restitusjon og hvile». Her fremkommer det at for de innretningene som ikke oppfyller kravene til restitusjon og hvile i form av at personellet får sove uforstyrret og normalt alene, må søke om unntak jf. rammevorskriften § 59. Dette brevet kom omtrent samtidig som Mestad sin betenkning er datert.

3.3.5 OLF sin respons på myndighetenes krav

OLF har en uttalelse datert 25. februar 2004 som er tilgjengelig på foreningens hjemmeside. Overskriften er «Samsoving og nattarbeid betyr ikke automatisk mangel på søvn og hvile». I teksten under sier OLF:

«OLF var involvert i utarbeidelsen av de nye forskriftene, mens veiledningene med de spesifikke tolkningene ble vedtatt uten konsultasjon og uten konsekvensutredninger. Industrien tilfredsstillers selvsagt forskriftene.»

I teksten viser OLF videre til at ønsket om enmanns-lugar er mer et velferdsspørsmål enn et sikkerhetsspørsmål, og at det vil ha store kostnadmessige konsekvenser med forlengelse av revisjonsstanser, innleie av flotell m.v. Dette kan forstås som at OLF mener forskriftens krav kan tilfredstilles uten å følge veiledningens ord om å sove uforstyrret og "normalt alene".

OLF utarbeidet videre en retningslinje til sine medlemmer, *OLF retningslinje for restitusjon og hvile*, datert 9. mai 2005 om hvordan kravene i aktivitetsforskriften § 31 om nødvendig restitusjon og hvile skal ivaretas. Også retningslinjen er tilgjengelig på OLF sine nettsider. I retningslinjen vises det til at veiledningene ikke er juridisk bindende før det gis en presentasjon av relevante lover og forskrifter på området. Verken veiledningene eller Ptils tolkninger er nevnt og herunder kravet om å søke unntak dersom personellet ikke får sove uforstyrret og normalt alene. Det listes opp hvilke oppgaver som etter OLF sin mening kan aksepteres utført på natt, og gis anvisning på tiltak som kan sikre at samsoving i minst mulig grad fører til utilstrekkelig restitusjon og hvile. Det er liten tvil om at retningslinjen fra OLF bryter med det Ptil hevder ligger i kravene til nødvendig restitusjon og hvile.

3.3.6 Likelydende brev fra Ptil 11. juni 2006

11. juli 2006 kom et nytt likelydende brev med overskrift «Nattarbeid – håndhevingspraksis». Her vises det til at det er dokumentert økt risiko ved nattarbeid og skiftarbeid, både for feilhandling og ulykker, men også helseplager og utstøting. Videre ønsker Ptil å sammenfatte og utdype kravene til hva som skal til for å være innefor regelverkets krav i forhold til nattarbeid. Det vises til arbeidsmiljøloven der de særskilte nattarbeidsreglene riktignok ikke får anvendelse på offshorevirksomheten, men at de alminnelige kravene til arbeidsmiljøet og arbeidstidsordninger likevel gjelder. I forarbeidene til disse er det uttalt at skiftarbeid bør begrenses så sterkt

som mulig. Det vises deretter til aktivitetsforskriften og veiledningen til denne, samt hva som er uttalt i tidligere brev. Under overskriften «Ytterligere utdypning av hva som ligger i nattarbeidskravene» sies det bl.a. at om det kan dokumenteres økt risiko ved å utføre visse typer arbeid på dagtid eller redusere samlet risiko ved å utføre det om natten, vil det være i overensstemmelse med aktivitetsforskriften § 31 å utføre arbeidet på natten. Om selskapet ønsker å utføre arbeid om natten ut over det som er beskrevet i brevet, må det søkes om unntak. Ptil oppfordrer industrien til samarbeid for å utarbeide utfyllende retningslinjer med mål om å få etablert et klart og tydelig rammeverk. Til sist mener Ptil at man bør innta en «føre var-holdning» til en har tilstrekkelig dokumentasjon som tilsier at rammeverket bør endres.

3.3.7 Juridisk betenkning av Eivind Smith

OLF søkte på nytt ekstern juridisk kompetanse, denne gang fra professor dr. juris Eivind Smith bl.a. med spørsmål om krav til rettskildemessig grunnlag ved Petroleumstilsynets innføring av begrensinger i bruk av nattarbeid på grunnlag av aktivitetsforskriften § 31 med veiledninger, fortolkninger og brev fra myndighetene til næringen. Brevet utformet av Smith er udatert, men det vises til at oppdragsbrevet var datert 27. desember 2006.

Eivind Smith skriver at når det er gjort utrykkelig unntak fra arbeidsmiljølovens regler, kan ikke myndighetene anvende forskriftsregelen om arbeidsmiljøet på kontinentalsokkelen slik at ulikhetene i praksis mer eller mindre elimineres. Rammeforskriften gir myndighetene mulighet til gjennom enkeltvedtak å gjennomføre forskriftsbestemmelsene, jf. § 58, og gjøre unntak fra enkeltbestemmelser jf. § 59 og om systemet skal erstattes med mer detaljerte krav, må det etter Smiths mening gjøres gjennom lov- eller forskriftsendringer etter høringer m.v. Det vises videre til at stortingsmeldinger ikke er rettslig bindende og har som utgangspunkt

ikke krav på selvstendig vekt ved tolkningen. Smith skriver at «[i siste instans må spørsmålet om hva som egentlig «gjelder», avgjøres ved rettskraftig dom (eller – for fremtiden – gjennom regelendring)». Tolkingebrevene sin verdi som anvisning på hva som følger av regelverket, står og faller med om innholdet stemmer med de resultater en uavhengig tolkning av regelverket selv gir grunnlag for. Smith mener saken aktualiserer et viktig spørsmål av politisk karakter som er om «tiden er kommet for å oppgi et regulerings-system med stor vekt på funksjonskrav og generelt angitte resultatkrav, til fordel for et mer tradisjonelt regelsystem med stor vekt på pliktbestemmelser – med de konsekvenser i form av rigiditet og økte kostnader m.v. som dette vil kunne få». Ved å gå veien om lov og forskriftsendringer, omdannes spørsmålene til politikk som gjør det mulig å ta alle samfunnsmessige relevante hensyn i betraktning, noe Smith mener «vil være å foretrekke fremfor at teknisk orienterte fagmyndigheter uten til svarende bredt samfunnsansvar og bred faginnsett formulerer til dels svært detaljerte plikter og resultatkrav på «sine» områder.» Han konkluderer med at «Petro-leumstilsynet må nøye seg med å gripe inn i enkeltsakeri en form som sikrer adgang til overprøving i samsvar med reglene om klage.»

3.3.8 Møte i sikkerhetsforum og likelydende e-post

På et møte i Sikkerhetsforum 21. juni 2007 ble saken om samsoving og nattarbeid tatt opp og et utførlig referat er tilgjengelig på Ptil sine hjemmesider. I møtet viser OLF til at de ønsker forutsigbare rammebetingelser, mens arbeidstakersiden beskriver innhenting av betenkningen som et forsøk på å svekke Ptils myndighet. Ptil ved direktør Magne Ognedal uttaler i henhold til referatet følgende:

«Det å fortolke regelverket når det er uklarerhet rundt det funksjonelle regelverket er en av Ptils viktigste oppgaver når henvendelsene er så mange og oppfølgingen så ressurskrevende som på dette området. Det er også viktig for meg å understreke at det aktuelle fortol-

kningsbrevet er resultatet et samarbeid med partene, selv om ikke alle parter har vært enige i hele innholdet. At OLF velger å konsultere eksterne jurister i etterkant, tar vi til etterretning. Det grunnleggende forhold her er imidlertid at så lenge Ptils fortolkning står, så er det også den som gjelder. At OLF derfor anbefaler sine medlemmer å se bort fra denne, blir meget problematisk fordi noen grunnleggende prinsipper derved er brutt.»

Ptil sier lengre ut i møtet om følgene av OLF sin handlemåte:

«Det er et tankekors for Ptil at vår oppgave med å klargjøre og fortolke regelverket, i dette tilfellet, ikke aksepteres av OLF. Dette er svært uheldig og får naturligvis konsekvenser for et fornuftig samarbeid.»

Dette ble oppsummert slik i en likelydende e-post sendt fra Ptil til Sikkerhetsforums medlemmer i etterkant av møtet:

«Magne Ognedal har bedt meg sende følgende redegjørelse til Sikkerhetsforums medlemmer:

Som avtalt i Sikkerhetsforums møte den 21.6.07, vil Petroleums-tilsynet (Ptil) med dette gjenta etatens standpunkt i arbeidstid/-nattarbeidssaken:

Ptil håndhever og fortolker regelverket for petroleumsvirksomheten innenfor Ptil sitt myndighetsområde. Ptil sitt likelydende brev til næringen vedrørende nattarbeid og håndhevingspraksis, datert 11.7.2006, redegjør for Ptil sin fortolkning av aktivitetsforskriften (af) § 31 og står fast.

At OLF har et annet syn enn det som framgår av Ptil sitt likelydende brev til næringen, har ingen betydning for hva den enkelte ansvarlige aktør må forholde seg til, som er gjeldende regelverk, inkludert myndighetenes utdypende fortolkning av dette.»

Ptil står her på sitt om sin myndighet til å fortolke regelverket slik de gjør, og viser også til at dette er en av Ptils viktigste oppgaver når henvendelsene er mange og oppfølgingen er ressurskrevende. Tilsynet gjør ikke noe forsøk på å imøtegå de argumentene som OLF har kommet med, bl.a. gjennom de juridiske betenkningene. Situasjonen svarer slik sett til hvordan OLF i sin retningslinje for restitusjon og hvile valgte å håndtere – i betydningen overse - Ptil sine

tolkninger av regelverket. Som jeg kommer tilbake til nedenfor, kommer argumentene fra den «klassiske jussen» etter min mening inn fra sidelinjen og møter en regelverksmetodikk og en håndhevingspraksis som har beveget seg et stykke fra den alminnelige forvaltningsretten. Partenes håndtering av saken med stor uenighet men uten så mye som nevne domstolene, viser hvor utenkelig det ser ut til å være at uoverensstemmelsene om sikkerhetsregelverket blir brakt inn for rettsapparatet.

4 Noen vurderinger

4.1 Innledende kommentarer

Petroleumsvirksomheten er som nevnt en virksomhet som involverer store midler, en sterk offentlig styring av ressursene og få, profesjonelle aktører som er avhengig av det offentliges tillatelse for å få drive virksomhet. Dette har ført til at det har utviklet seg et tett forhold mellom forvaltningen og aktørene. Mens det normale er at forvaltningen utarbeider utkast til reguleringer som så sendes på høring, har selskapene vært mer aktivt med under utarbeidelsen av sikkerhetsforskriftene. At myndighetene presiserer det funksjonelle regelverket i veiledninger er også noe aktørene har uttrykket ønske om. Konflikter har stort sett blitt løst i minnelighet gjennom møter i de ulike samarbeidsfora.

I saken om samsøving og nattarbeid har konflikten oppstått som følge av ulik forståelse av det materielle innholdet i regelverket samt bransjens ønske om å unngå det de anser som unødige merkostnader og Ptils ønske om å bedre sikkerheten uten å gå veien om endring av vedtektene. Myndighetenes presisering av bestemmelsen om samsøving og nattarbeid har heller ikke skjedd ved at Ptil har hatt tilsyn og slik presisert regelverket. De presiserende tolkningene har kommet gjennom brev der myndighetene

ønsker å legge en bestemt forståelse av en forskriftsbestemmelse til grunn. Det er vel liten tvil om at myndighetene mener at det er de som har det siste ordet i denne sammenhengen, og også uten å gjøre bruk av forskriftsendringer, pålegg eller lignende. En slik styring ved hjelp av ikke formaliserte regler kan ha både positive og negative sider.

4.2 Positive sider ved reguleringsteknikken

4.2.1 Fleksibilitet og effektivitet

Det er som nevnt flere lover som gir forvaltningen hjemmel til å regulere helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og petroleumsloven sine vagt utformede bestemmelser kombinert med bestemmelsen i § 10-18 som gir Kongen anledning til å gi forskrifter «til utfylling og gjennomføring av denne lov», gir forvaltningen en vid fullmakt til å gi forskrifter. I tillegg gir § 10-18 annet ledd anledning til å sette «andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov, når de har naturlig tilknytning til det enkeltvedtak eller den virksomhet som enkeltvedtaket gjelder.» Det er dermed få legalitetsmessige skranker for hva forvaltningen kan foreta seg både når det gjelder å gi forskrifter og å gjøre enkeltvedtak, og dermed sjelden behov for å endre loven på dette grunnlaget.

Bruken av funksjonskrav og vage målformuleringer har medført at regelverkets omfang, i betydningen antall bestemmelser i lov og forskrifter, er blitt kraftig redusert. Det er dermed blitt mer oversiktlig og er mindre fare for overlapp og inkonsekvens. Bruk av funksjonskrav gjør videre regelverket svært fleksibelt. Det vil sjelden være behov for å endre et funksjonelt regelverk all den tid de overordnede målene er så generelt utformet, som for eksempel at sikkerheten skal være forsvarlig jf. rammeforskriften § 8. Normene gir anvisning på et nivå gjennom forslag til løsninger og så er det opp til aktører å velge hvilken løsning de ønsker. Nivået er

ikke gitt en gang for alle, men forutsatt å utvikle seg i takt med den tekniske utviklingen m.v., jf. petroleumsloven § 9-1 og ramme-forskriften §§ 8 og 9. Denne regelverksteknikken er ressursbesparende for forvaltningen som kan bruke tiden på andre ting enn regelverksrevisjoner.

Regelverket legger videre ansvaret for sikkerheten til bransjen selv, som i dette tilfellet nok er de som har best ressursmessig forutsetning, faglig og økonomisk, til å finne de beste tiltakene og løsningene for å bedre sikkerheten. Flexibiliteten legger således til rette for at ny teknologi og kunnskap, i alle fall i teorien, kan tas i bruk umiddelbart.

Ut fra at man sjelden må foreta lov- og forskriftsendringer med høringsrunder m.v. og at ansvaret for å gjøre de valgene som ivaretar sikkerheten ligger hos aktørene, må regelverksteknikken kunne karakteriseres som effektiv. Dette både ut fra at det er arbeidsbesparende og sannsynligvis gagnar HMS -nivået i bransjen.

4.2.2 Myndighetenes endrede rolle

Regelverket krever at selskapene skal ha en forsvarlig sikkerhet gjennom aktivt å arbeide med egen sikkerhet. Aktørene skal selv lage interne regler som skal sørge for en sikker virksomhet, og føre kontroll med at regelverket blir fulgt. Dette initierer at også myndighetenes rolle endres. Når selskaper etablerer egne rutiner og selv kontrollerer at både myndighetenes og de interne reglene blir fulgt, gir det myndighetene muligheten til føre tilsyn med bransjen på nye måter. Fra å sjekke at regelverket faktisk overholdes i den daglige driften, kan tilsynet i en viss grad konsentreres om å kontrollere at selskapene har alle rutinene og kontrollsystemene på plass og at disse holder en tilstrekkelig høy kvalitet. Dette er også ressurs-sparende ved at det ikke i like stor grad er nødvendig for tilsynene

å reise ut til selve arbeidsstedet og føre visuell kontroll for å ha en viss sikkerhet for at kravene overholdes.

Dette frigjør kapasitet på myndighetssiden og Ptil har også valgt å gå inn i rollen som en aktiv pådriver i forhold til sikkerheten på sokkelen ut over å foreta regelverksrevisjoner og føre tilsyn. Det nye tilsynsregimet, der en del av tilsynet er basert på skriftlige kilder, samt den økte bruken av internett, gjør det enklere å dele informasjonen om hvordan myndighetene foretar sine vurderinger. Petroleumsilsynet har lagt opp til en svært gjennomsliktig forvaltning av regelverket og svært mye materiale er fritt tilgjengelig på tilsynets nettportal. Likevel er vil ikke alle vurderinger som gjøres av tilsynet komme frem, noe som nok er en pådriver for selskapene i å vektlegge sikkerhetsarbeidet.

Jeg mener reguleringsmetodikken og myndighetenes forvaltning av regelverket gjennom bruk av ikke formaliserte regler er en god ordning for å sikre en høyest mulig grad av sikkerhet på norsk sokkel. Hva som faktisk gir de beste sikkerhetsmessige løsningene, fordrer imidlertid en annen type forskning. Ut fra en rettslig synsvinkel er det imidlertid en rekke svakheter ved regelverksmetodikken og myndighetenes styring.

4.3 Svakheter med reguleringsmetodikken

4.3.1 Mangelen på forutberegnelighet

Det er etter min mening flere svakheter med regelverket og myndighetenes håndtering av det. Noen av disse er nevnt i sammenheng med omtalen av de to juridiske betenkningene som OLF innhentet i forbindelse med kravet om nødvendig restitusjon og hvile. De vage normene kombinert med funksjonskrav gjør det svært vanskelig å vite hva som faktisk skal til for at regelverkets krav er oppfylt og forutberegneligheten lider. Normalt vil en slik type regulerings-teknikk være prosesskapende og uenighet om regelverkets krav vil

søkes avklart gjennom rettssystemet. Nå er dette ikke tilfelle innenfor sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten og tilnærmet ingen saker bringes inn for domstolene.

4.3.2 Mangelen på rettsavgjørelser og andre autorative korrektiver

Grunnen til så få rettsavgjørelser kan som tidligere nevnt være hensynet til omdømmet der man er usikker på om det kan virke inn på fremtidige tildelinger av tillatelser om man opponerer. En slik skjevhet i maktforholdet mellom myndighetene og aktørene ville være mer betenkelig dersom det dreide seg om mindre ressurssterke pliktsubjekter enn selskapene på sokkelen. Men også innefor petroleumsvirksomheten kan føre til uheldige resultater, som at selskapene retter seg etter pålegg også der de er uenige med myndighetene og kanskje mener myndighetenes pålegg faktisk kan bidra til å svekke sikkerheten. Innvendingen om styrkeforholdet har mer for seg nå som flere og mindre aktører engasjerer seg på sokkelen.

En konsekvens av mangelen på rettsavgjørelser er videre at myndighetenes befatning med sikkerhetsregelverket får få korrektiver utenfra. Vissheten om at domstolene neppe vil bli trukket inn i fremtiden heller, kan føre til at myndighetene tror de har videre spillerom til å stille krav m.v. enn det som er kan forankres rettslig, jf. læren om myndighetsmisbruk m.v.

4.3.3 Mindre oversiktlig rettsområde

En begrunnelse for å ta ytterligere et skritt i retning av et mer funksjonelt regelverk og derigjennom redusere antall forskrifter fra over tjue til fem, var å gjøre regelverket enklere og mer oversiktlig.

Fra «brukerperspektivet» kan stilles spørsmål om hva som fremstår som enklest for en særskilt gruppe som for eksempel kranførere; å forholde seg til en «kranforskrift» slik tilfellet var tidligere eller å måtte lese gjennom alle forskriftene og selv definere hva som

er relevant for seg, slik det nå er lagt opp til. De som skal anvende regelverket har stort sett ikke juridisk bakgrunn og det kan synes som om det eksisterer uklarhet rundt hva som er bindende og hva som ikke er det. På Ptil sin hjemmeside er det bl.a. stilt et spørsmål som går ut på om det er nødvendig å søke om unntak fra veiledningen til forskriften. Dette vitner ikke bare om manglende forståelse om skillelinjene mellom juridisk bindende og ikke-bindende regler, men også om manglende innsikt i hele regelverkets *system* med valgfrihet innenfor de funksjonelle rammene.

Normeringene, og da innebefattet veiledninger, standarder, uttalelser m.v., har videre antatt dimensjoner som det kan være vanskelig å orientere seg i, og dette gjelder både brukere og jurister. Selv for jurister er det vanskelig å definere hva som kan regnes som rettskildemessig relevant, og ikke minst hvilken vekt de ulike kildene evt. kan tillegges. Om en norm betraktes som relevant, vil det videre by på utfordringer å stadfeste om forvaltningen har hjemmel til å definere innholdet i en forskrift slik de gjør når forskriftskompetansen er hjemlet i en rekke lover slik tilfellet er for sikkerhetsregelverket.

4.3.4 Kvalifikasjoner på myndighetssiden

Det er ikke bare på aktørenes side at regelverket håndteres av teknisk utdannet fagpersoner – det er også et relativt lite innslag av jurister innenfor Ptilt. Dette kan være bakgrunnen for uttalelser som at det nye «HMS-regelverket innebærer en innskjerping i forhold til praksis etter tidligere regelverk» og at «regelverket er endret fra og med i dag».

Forvaltningsloven stiller opp regler som skal sikre en forsvarlig saksbehandling og offentliggjøring av endringer. Når det regelverket som håndheves er komplisert og inneholder en stor skjønnsmargin gjennom at det er gitt vage og funksjonelt utformede krav, blir det viktigere at de som håndhever det, har forståelse for noen grunn-

leggende prinsipper for bl.a. å unngå myndighetsmisbruk. Saksbehandlerne skal være seg bevisste sine vurderinger for å sikre en forsvarlig saksbehandling der man bl.a. skal unngå å ta utenforliggende hensyn. I en bransje med så store midler i omløp kan det videre være en fordel å ha et bevisst forhold til at man kan bli utsatt for utilbørlig påvirkning. Nå skal jeg være varsom med å hevde at jurister har fortrinn her fremfor andre yrkesgrupper, men gjennom utdanningen skal juristene i det minste ha blitt gjort kjent de forvaltningsrettslige prinsippene og gjennomgått undervisning i etikk.

4.3.5 Formålet med et funksjonsbasert regelverk

Til sist kan Petroleumstilsynets aktive tolkning av regelverket, og styring ved hjelp av ikke formaliserte regler settes opp mot selve formålet med det funksjonelle regelverket. I henhold til rammeforskriften § 9 annet ledd skal «den ansvarlige velge de [...] løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering [...] gir de beste resultater».

Veiledninger, tolkninger og uttalelser m.v. er ikke juridisk bindende, samtidig som samsovingsaken viser at myndighetene har en klar forventning om at aktørene følger myndighetenes tolkninger av regelverket. Disse ikke-formaliserte reglene reduserer det handlingsrommet aktørene er forutsatt å skulle ha. Alt etter som myndighetene legger flere og flere føringer gjennom sine tolkninger av regelverket, vil dette gripe inn i aktørenes helhetlige vurdering av sikkerheten. Det kan være vanskelig for myndighetene å forutsi alle konsekvensene av et tolkningsresultat og forhold som umiddelbart synes å være uforsvarlige kan etter en helhetlig vurdering fremstå som forsvarlig eller omvendt.

Fra næringens side er det for eksempel i saken om samsoving og nattarbeid blitt hevdet at det kan innebære større risiko totalt sett å frakte inn et flotell for at alle skal få «nødvendig restitusjon og

hvile» enn det vil være å tillate samsoving. Videre er det hevdet at enkelte operasjoner, som kranløft m.v. totalt sett kan være tryggere å gjennomføre om natten ved at det da er langt færre mennesker som kan komme i veien. Etter myndighetenes tolkning av aktivitetsforskriften § 31 om nødvendig restitusjon og hvile, har bransje fått redusert muligheten til å foreta helhetlige sikkerhetsmessige valg som involverer samsoving og nattarbeid, i alle fall uten å måtte gå på tvers av myndighetenes forståelse –med de konsekvenser det måtte kunne medføre. Når myndighetene griper inn i aktørenes handlingsrom gjennom uttalelser m.v. og det viser seg at myndighetenes anbefalinger ikke var forsvarlige og det skjer en ulykke, er et spørsmål hvor ansvaret for den valgte løsningen ligger. Styring ved hjelp av ikke formaliserte regler kan dermed rokke ved prinsippet om at det alltid er aktørene som er de ansvarlige for å opprettholde en forsvarlig virksomhet.

4.4 Innlemming av landanleggene og forskriftsenhetens høringsuttalelse

Den tekniske utviklingen har medført at flere installasjoner på sokkelen nå styres fra land og den geografiske avgrensningen av regelverket til å omfatte kun sokkelen er etter hvert blitt mindre naturlig. Gjennom «Midlertidig forskrift 19. desember 2003 nr 1595 om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land og tilknyttede rørledningssystemer» som trådte i kraft 1. januar 2004, ble ansvaret for regelverket og tilsynet med enkelte konkret angitte landanlegg overtatt av Ptil. Målet var ett felles regelverk som skulle dekke virksomheten både offshore og på landanleggene fra årsskiftet i 2007.

Det ble utarbeidet utkast til permanente forskrifter som ble sendt på høring i november 2006, og Forskriftsenheten ved Justisdepartementets lovavdeling uttalte seg om disse i et brev til Petroleums-

tilsynet datert 20. mars 2007. I brevet uttaler Forskriftsenheten at den mener utkastene «gjennomgående har en rekke svakheter både når det gjelder struktur og utforming» og mener at regelverket ikke bør fastsettes «uten betydelige strukturendringer». Kulturkollisjonen mellom den «klassiske» jussen og sikkerhetsregelverket kommer etter min mening frem når forskriftsenheten mener utkastet har «utpreget upresis og «litterær» språkbruk» slik at språket bør strammes opp og det bør vurderes om det er mulig å utdype mer entydig hva sentrale tyngende plikter innebærer. Forskriftsenheten kommenterer også bruken ikke formaliserte regler, omtalt som merknader som ikke er en del av regelverket, og mener at det bør fremgå av selve forskriftsbestemmelsene hva innholdet i plikten består i. Ellers bemerkes det at fastlegging av tyngende plikter gjennom direkte kontakt mellom tjenestemenn og tilsynsobjekt kan være betenkelig p.g.a. latent fare for påvirkning av tjenestemann og tilsynsorganet, en fare som forsterkes jo vagere pliktene er utformet. Etter disse generelle betraktningene, kommenterer forskriftsenheten en del konkrete bestemmelser før de konkluderer med at de «forutsetter at høringen gir grunn til å utarbeide et nytt revidert utkast».

Ptil utarbeidet et nytt utkast som ble sendt på høring i august 2008 med høringsfrist 21. november 2008. Også i denne høringsrunden hadde Lovavdelingens forskriftsenhet flere sterke innvendinger mot hvordan regelverket er utformet.

5 Noen mulige løsninger for å avbøte de problematiske sidene

5.1 Noen ytterpunkter

Rettsystemet støter på problemer når det gjelder å regulere sikkerhet siden man bruker et statisk system (lovgivning) til å regulere en

dynamisk virkelighet. Løsningen med å regulere funksjonelt og styre gjennom ikke formaliserte regler avbøter noen av disse problemene, men skaper også noen utfordringer. Spørsmålet er hva som kan gjøres for å avbøte de ulempene sikkerhetsreglene i petroleumsvirksomheten og praktiseringen av regelverket fører med seg.

For å starte med ytterpunktene, er det et spørsmål slik Eivind Smith formulerer det i sin betenkning, om «tiden er kommet for å oppgi et reguleringsystem med stor vekt på funksjonskrav og generelt angitte resultatkrav, til fordel for et mer tradisjonelt regelsystem med stor vekt på detaljerte pliktbestemmelser – med de konsekvenser i form av rigiditet og økte kostnader som dette vil kunne få». Dette er neppe en sannsynlig løsning særlig siden alle parter synes å være relativt fornøyd med reguleringsmetodikken (kanskje delvis med unntak av arbeidstakersiden). Bruk av funksjonskrav ser endog ut til å spre seg til nye områder og nye bransjer.

Den andre ytterligheten er å ikke gjøre noen endringer, men la det fungere slik det jo på sett og vis har fungert til nå. Bortsett fra noen relativt sett mindre uoverensstemmelser der bransjen har brakt inn juridiske uttalelser utenfra, har det vært alminnelig enighet om at regelverket fungerer etter hensikten. De juridiske uttalelsene fremskaffet av næringen kommer på sett og vis inn fra sidelinjen og møter et system som ikke er helt i henhold til den alminnelige forvaltningsretten. Det er usikkert hvilke betydning OLF ventet at betenkningene skulle ha, men ønsket var nok en mulighet til å gjøre egne sikkerhetsmessige vurderinger av forsvarligheten av å benytte samsoving og nattarbeid mer enn en omlegging av hele reguleringsmetodikken bl.a. med bruk av ikke formaliserte normer.

Slik jeg ser det, er det mest sannsynlig at de overordnede trekkene ved regelverket og håndtering av det, blir videreført. Større endring kan evt. tvinge seg frem dersom det kommer korrekativer utenfra, for eksempel ved at det reises sak for domstolene. Det

er et åpent spørsmål hvordan myndighetene vil håndtere Forskriftsenhetens innsigelser mot regelverkets struktur m.v. i de to høringsrundene.

5.2 Mellomløsninger for å avbøte svakhetene

Etter min mening bør det være mulig – og ønskelig – å beholde de sentrale elementene i regelverket og til dels anvendelsen av det, men samtidig forsøke å avbøte de mer betenkelige sidene. Disse grepene kan gjøres på flere plan der endringer på ett plan vil kunne kompensere svakheter slik at det ikke er nødvendig eller kun er nødvendig med mindre korrigeringer på andre plan. For eksempel vil det å gjøre regelverket mer kasuistisk, avbøte mangelen på forutberegnelighet, men som tidligere nevnt er dette neppe sannsynlig så lenge regelverket synes å være hensiktsmessig for å oppnå det formål det er gitt for, og alle synes å være rimelig fornøyd med regelverket og myndighetenes håndtering av det. Det sentrale må være at de juridiske virkemidlene benyttes slik at de bidrar til en så forsvarlig virksomhet som mulig.

At det ikke er ønskelig å konkretisere alle bestemmelsene forhindrer ikke at regelverket bør gjøres mer konkret, i form av mer entydig utdyping av hva sentrale tyngende plikter innebærer på de områder der dette er mulig, for å bruke forskriftsenheten sine ord. Et annet tiltak er å la endringer av det materielle innholdet i regelverket skje som forskriftsendringer. Det vil kunne gi et juridisk «korrektiv» ved at hjemmelsgrunnlaget blir synliggjort, utformingen vurdert, overlapp forhindret m.v. Videre vil det være mulig for berørte parter å uttale seg i ordinære høringsrunder ved regelverksrevisjoner og endringen kunngjøres via lovdata. En annen mulighet er å sende myndighetenes veiledninger og uttalelser som presiserer forskriftene «på høring», alternativt behandle de i møte før de «trer i kraft» slik at aktørene får anledning til å uttale seg, med andre ord

gi normene en behandling som mer eller mindre svarer til hvordan forskriftsendringer gjennomføres.

For å redusere omfanget av normeringene, redusere faren for selvmotsigelser og i minst mulig grad gripe inn i selskapenes helhetlige risikovurdering, bør tilsynsorganet generelt sett være gjerrig med å gi sine tolkninger av regelverket. Da vil noe av intensjonene med regelverket oppfylles gjennom at aktørene kan gjennomføre helhetlige risikovurderinger og foreta sine valg av løsninger på dette grunnlag. På den annen side må myndighetene gripe inn i de tilfeller der det fremkommer at bransjen lar andre hensyn enn sikkerheten bli for fremtredende ved valg av løsninger.

Et annet tiltak kan være å ha en form for «internkontroll» av saksbehandlingen i forvaltningsorganet for bl.a. å kompensere for mangelen på korrektiver utenfra. Internkontrollen kunne innebære at flere saksbehandlere eller nivå i organisasjonen innad tilsynet vurderer hvilke anbefalinger/endringer som faktisk er nødvendige og hvilken «kategori» de i så fall bør inngå i; juridisk bindende (forskrift) eller ikke-bindende (veiledning, uttalelser m.m.).

Det som offentliggjøres fra myndighetenes side bør kvalitetssikres av en jurist. Underlagsmateriale for avgjørelser som angår enkelt-selskaper bør være grundig gjennomarbeidet for å unngå mistanke om usaklig forskjellsbehandling og hindre forsøk på utilbørlig påvirkning av ansatte i forvaltningen.

Endelig kunne det fra myndighetenes side gjøres forsøk på å presisere hvilken rettskildemessig betydning de ulike kildene er ment å ha. Her kan det nevnes at man i britisk sikkerhetsregulering opererer med to typer ikke-bindende normer; *approved code of practice* (ACOP) og *guidance* der det fremgår eksplisitt hva som er konsekvensen av å unnlate å følge disse.

Enkelte av de avklaringene som er nevnt ovenfor kan evt. gjøres generelt og i lovs form siden det ikke bare er innen sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten at forvaltningen utviser en

aktivitet i forhold til regelverket gjennom å gjøre bruk av ikke formaliserte regler.

6 Oppsummering og avslutning

Som vist gjør myndighetene bruk av en rekke ikke formaliserte regler i reguleringen av sikkerheten i petroleumsvirksomheten. Regelverkets utforming og myndighetenes håndtering av det, gjør det til en utfordring å finne ut hvilken betydning krav som fremkommer i juridisk ikke-bindende normer, har og hva som faktisk kreves.

For utenforstående kan det by på problemer i det hele tatt å finne frem til normene, noe som spesielt har betydning for nye aktører på sokkelen. Det kan i den forbindelse nevnes at det ikke er noen henvisning til andre kilder enn lov og forskrifter i lovdata. Om man derimot går inn på Ptil sin nettportal og søker opp regelverket der, ligger det link fra forskriftsbestemmelsene til både veiledninger og uttalelser.

Man kan nok gå ut fra at hovedtrekkene i sikkerhetsreguleringen i petroleumsvirksomheten er kommet for å bli. Dette forhindrer ikke at den «klassiske» jussen bør komme inn som et vurderingsmoment for å avbøte de sidene ved regelverket, normene og håndhevingen av disse som er uheldige.

Til slutt kan det i tilknytning til saken om samsoving og nattarbeid nevnes at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i brev datert 25. februar 2008 sendte ut et forslag på høring om endringer i arbeidstidsbestemmelsene på sokkelen med høringsfrist 20. mai. I høringsbrevet vises det bl.a. til «at den praksis som har utviklet seg når det gjelder nattarbeid på sokkelen og som har vært bakgrunn for at Ptil har funnet det nødvendig med nærmere presiseringer i tolkningsbrev, illustrerer at nattarbeid ikke lenger er særlig egnet for funksjonell regulering.» Det foreslås deretter flere endringer i

bestemmelsene i rammeforskriften og disse er utdypet i egne merknader. Det blir interessant å se om den nye høringen om ett felles sikkerhetsregelverk for sokkelen og landanleggene også vil gjøre mindre bruk av funksjonskrav og gi myndighetene mindre rom for å styre virksomheten ved norsk sokkel ved ikke formaliserte regler.

Del XVIII
Safe Speed in a Fog; Ancient Rules
in a Modern Age

Stipendiat Tor Lund,
Göteborgs universitet/Høgskolen i Vestfold

1 Introduction

This article is a follow up of the presentation made at the NIFS seminar at Lysebu on January 30. It aims to further explain the term safe speed in fog under English and American law and the interpretation of this term according to rules 6 and 19 of the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea 1972, also known as Colregs, the rules of the nautical road, or simply the rules.

More than 140 countries have signed the convention which was adopted by IMO in 1972 and entered into force on 15 July 1977. Many countries including UK and USA have enacted the rules into national legislation. For easy reference they can be found at:

<http://www.admiraltylawguide.com/conven/collisions1972.html>.

We can see that rule 19 (c) directs us to rule 6 with its 12 factors which shall be among those taken into account and the ambiguity is clear. Regardless of this interpretation, mariners are bound by rule 19 (e) which is clearer and dates back to 1897 with the exception that the word extreme was inserted to the last sentence in 1972. It has been obsolete since we got reliable radars and is hardly ever followed, but it is still current law.

The question of what speed is “safe speed” is probably the most likely one to be raised in connection with any ship collision in fog. Ships are more likely to collide when they navigate in fog than they are in good visibility. In the past 100 years, speed has been a key issue when it comes to distribution of blame as set out in the Brussels Convention of 1910 (Convention for the Unification of Certain Rules of Law with respect to Collisions between Vessels). Speed is probably the most critical issue when it comes to division of blame in fog collisions, practically all such collisions are both-to-blame cases which have consequences not only for shipowners and mariners, but for the owners of cargo and their insurance providers

as well. Shipowners are protected from liability for cargo under legislation based on the Hague-Visby Rules (such as the Scandinavian Maritime Code), bills of lading and charter party provisions e.g. the errors in navigation exception is applicable in collisions. Unless of course that the fault of the carrying vessel lies in a failure to use due diligence with respect to seaworthiness or proper manning which in practise is difficult to prove. This means that the cargo, in virtually all collision cases, only can recover a percentage of its damages corresponding to the non-carrying vessel's percentage of blame. Given the substantial amounts of money at stake, speed and blame distribution is sometimes of interest to cargo insurers as well.

When Charles Perrow researched his book *Normal Accidents*, he read some 200 detailed accounts of marine accidents and found the maritime industry to be an error inducing system, he states:

In the face of the carnage – a ship a day lost – they carry on ineffectually about excessive speed, failure to use safety equipment, and endlessly cite violations of rules and regulations so complex that even the lawyers for the shipping companies cannot figure them out.¹

In general he is right, and Colregs is a complicated set of rules, difficult to understand for professionals, and it must be even harder when translated into the native languages of seafarers from China, Greece, the Philippines, Norway, Indonesia, etc. When I attended Tønsberg Nautical Academy some 27 years ago, I recorded sections II and III of part B on cassette and played them every day in my car, as we were required to memorize those rules. But I did not fully understand them, although I had them memorized; I say

¹ Perrow (1999) p.170.

anyone who finds the rules easy to understand have probably not understood them. In his book *The Fatal Flaw*, David Thomas notes:

[...] the mariner is confronted with not only a complicated arrangement of interacting and conflicting instructions couched in duplicitous phraseology but also a strangely inarticulate mode of expression blunted by pseudo-legalism and echoing with outmoded Victorian pretension – laboured syntax, circumlocution, obscure verbosity, grammatical enormities and inaccurate and even corrupt vocabulary litter the rulebook’s pages.²

Thomas has a tendency to overload his own sentences, most of the points in his book, however, are valid and accurate and are based on his long experience and experiments. And I may add; comprehension is not improved by translating this kind of pseudo-legalism English into Norwegian. Still all mariners in charge of small crafts, yachts, fishing boats, and ships of all sizes all over the world are required to follow these rules. Therefore, there is a need for simplification if we are going to improve safety at sea, however, John F. Kemp observed this paradox in 1973: “At every international conference held to discuss the collision regulations at least one of the delegations has made a plea for simplification and yet every conference has, in the end, consistently agreed to make the rules more complicated.”³

For economical, practical and legal reasons, most collision cases does not go to court, but are usually settled by the insurance companies by other means such as general average, arbitration and other means of voluntary settlements. Trials in the UK and USA are time consuming and costly and the outcome of a collision case will usually be highly uncertain. Perrow concludes however: “The navigation rules have developed to aid the courts in finding fault

² Thomas (2001) p. 29.

³ Kemp (1973) cited in Thomas (2001) p.29.

rather than aiding the ships in avoiding accidents; production pressures are often extreme; [...]⁴

The primary function of the regulations was meant to be a guide for mariners in their navigation and manoeuvres of ships. In this case specifically what speed is allowed in fog? Unfortunately the regulations themselves, give no clear guidance, and so we have to look at other sources like law reports and official recommendations.

2 Colregs

In spite of much debate and many court cases the answer to what is considered to be safe speed in waters with heavy traffic in restricted visibility still seems to be unclear for many mariners, as well as maritime lawyers and other key persons within the shipping industry. The present rules are no less ambiguous in this respect than article 16 of the 1897 rules which states:

Every vessel shall, in a fog, mist, falling snow, or heavy rainstorms, go at a moderate speed, having careful regard to the existing circumstances and conditions

A steam vessel hearing, apparently forward of her beam, the fog signal of a vessel the position of which is not ascertained shall, so far as the circumstances of the case admit, stop her engines, and then navigate with caution until danger of collision is over.

This rule was virtually unchanged for 80 years and remained in effect until relieved by the current rule 19 in 1977. The last part can still be found in rule 19 (e) only the word extreme has been inserted before caution meaning you now have to navigate with extreme caution until danger of collision is over, whereas before 1977 just caution was sufficient. My point is that so much of the wording from 1897 still is current and this is in my opinion, one of the

⁴ Perrow (1999) p. 176.

reasons why the present rule 19 is obsolete i.e. I submit that no one navigates like this anymore. It is pre-radar 1897 way of thinking.

The term safe speed is in itself vague and imprecise; however, when it comes to restricted visibility it has been determined to have the same meaning as the old term “moderate speed” in all the former versions since the 1863 articles (it was articles in stead of rules then). Article XIII. regulated speed of ships in a fog and stipulated that ”-Every ship, whether sailing ship or steamship, shall, in a fog, mist, or falling snow, go at a moderate speed.”

Unfortunately, moderate speed is hardly a more precise term than safe speed; however this makes it possible to draw from more than a hundred years of precedence. By studying law reports we can find the legal meaning and get some apprehension of the term. I realise an understanding may be a challenge to anyone and particularly to persons without nautical experience. Here is an example from the more familiar environment of the E6 motorway:

Imagine you are employed as a driver and instructed to drive a truck carrying a container from Oslo to Gothenburg on a foggy day. There is no speed limit on the roads but you are required to drive at a “safe speed” taking in to account all relevant information including traffic, equipment, stopping distance, visibility, and at least eight other factors. You are not allowed to get into any situation where there is a risk of collision. The customary speed on this road is 100 km/h whereas the legal speed according to applicable case law and official recommendations is 20 km/h. There are no police, speed controls, or law enforcement; i.e. you are guaranteed not to be fined or punished in any other way as long as you don't get involved in an accident. The risk of collision is very small; however, you risk not only your licence and heavy fines but a prison sentence and your job; if you collide. You find driving at 20 km/h on the E6 motorway to be unreasonably slow, you risk being

hit by other traffic which drives much faster, the cargo you carry will arrive too late and consequently there will be complaints to your employer. If you don't use excessive speed you will cause trouble for shipper, receiver, as well as for your employer. Furthermore, you know your employment contract is likely to be terminated if you insist on maintaining only legal speed. What would you do in such a situation? I.e. would you drive at a very low speed which does not make sense for other than legal reasons, or would you take your chances and choose to violate the law in order to get the job done and meet with commercial expectations? A truck may be a bad metaphor for a ship, but I think it illustrates in a nutshell the present situation at sea in restricted visibility.

On one hand you have extremely old rules designed with pre First World War trucks in mind; on the other hand you have modern equipment in the hands of competent people, current industry culture, customer expectations, economic pressure and some common sense. In addition there is no law enforcement unless an accident has occurred; and all national administrations are turning a blind eye. They know there is no conformance between actual practise and law in this respect, but they seem to be uninterested in dealing with the issue in a proactive manner.

Focus is on UK and USA since these are the most important nations for dealing with maritime claims and collision law. I am referring to vessels in waters with so called heavy traffic and not with situations in the middle of an ocean where it can be argued that there is no risk of collision and therefore a higher speed could be permitted. Let's take a look at some recent examples involving the typical full speed in fog and see what the official English position is.

3 England

Following the collision between *Diamant* and *Northern Merchant* 3 miles SE of Dover on 6 January 2002 the Marine Accident Investigation Branch (MAIB) conducted research into the navigation of high speed crafts in UK waters. 17 masters, officers and marine superintendents from 6 companies were interviewed. 14 out of the 17 interviewed indicated that they would not normally reduce speed in restricted visibility. They preferred to use speed, rather than reduce it to keep clear. This makes sense and confirms with my experience from fast ferries in Scandinavia. With high speed you feel you are in control; with the prescribed slow speed your ship will be a sitting duck with your passengers' destiny in the hands of unknown people with uncertain competency in charge of much bigger and faster vessels. However, such practise is not in line with the rules; it is illegal and a serious offence. As stated in the report:

[...] it follows that a speed which relies on radar for detecting vessels at a sufficient range so as to be able to avoid collision, in accordance with the Collision Regulations, should not be regarded as safe speed. However, the practicality of following the above criterion in conditions of severely restricted visibility is questionable (e.g. the need to maintain steerage in conditions of zero visibility). Additionally, the commercial viability of shipping would be in danger of being undermined if the criterion was strictly applied, particularly in areas prone to restricted visibility. In view of the above, a more pragmatic approach might be appropriate, such that a degree of reliance on radar for detection might be acceptable following a reasoned assessment of the risks in doing so.⁵

⁵ MAIB report No 10/2003 p.33.

In other words they point to the paradox that radars can not be relied upon in the 21st. century, therefore one must maintain ancient principles of navigation. One of the recommendations made by the MAIB to the MCA on 2 April 2003 was to: “[...] Defining the extent to which reliance can be placed on radar for the detection of small vessels and other floating objects.” They received no reply, so they came back with a similar “recommendation” in their Report No 28/2003 of December 2003, again asking for “guidance in determining safe speed and close quarters situations [...]”.

Then again following a third similar collision involving full speed in fog between Lykes Voyager and Washington Senator in Taiwan Strait on 8 April 2005 they issued Report No 4/2006 in February 2006, in which they stated (p.29) “[...] The MCA accepted this recommendation, but no guidance has yet been issued.”

In that last report they further state : “[...] the use of stopping distance alone, in this respect, is generally of no practical value to ships of this type.” (p.28) and further (p.29):

The determination of safe speed is problematic. There are many types of ships, each with their own manoeuvring characteristics, and it is impossible to be prescriptive with regard to safe speed. Therefore, it is considered that further guidance to help masters in their determination of safe speed is required.

After three official “recommendations” from the MAIB, three accidents involving six ships where safe speed in fog was the critical issue, and a considerable period of time (April 2003 to February 2006), the MCA had still not issued any guidelines as to how to determine safe speed in fog. Then in February 2006 MCA issued Marine Guidance Note (MGN) 315 (M) and described Safe Speed and Stopping Distance on p. 7. But not much guidance is offered to the mariner except citations of Colregs and reference to the Lady Gwendolen collision case. On the other hand, what else could be

expected; after all it is up to the courts do the interpretation of an Act of Parliament and the MCA being an executive agency of the Department for Transport can neither change the law nor alter the courts interpretation of the law, certainly not when they are based on rulings by the House of Lords. Similarly, the rules have been tied at the top in England as well as in the United States and the anchors of the laws have so far been holding.

Until recently the House of Lords treated its own previous decisions as binding upon itself. However, there is a significant difference between common law and civil law in this respect; in common law countries precedents are treated as binding law and courts are strictly bound by the hierarchy of precedent, while in civil law countries interpretation of precedents tend to be more pragmatic. Different interpretations in different jurisdictions, however, will not serve to clarify the concept of safe speed in fog.

It seems to me that the MAIB could have been unaware of this fundamental reality since they insisted that the MCA should issue guidelines for quite some time, however, at least the MAIB have recognised and assessed the problem at hand. That initiative as such is highly commendable. To my knowledge, it is more than other administrations have done, so far no administration has taken any initiative to amend the rules. According to IMO officials, an initiative must come from a member state in order to instigate an amendment procedure. It is more remarkable that the British Administration (MCA), one of the leading maritime administrations in the world, seems to be unwilling to do anything but refer to an old collision case in yet another MGN. The Lady Gwendolen case was referred to in MGN 202 (M+F) as well, thus this seems to be the most important case to read for official guidance on safe speed in fog according to the British Administration. But first, here is a citation from Peter Padfield (1966):

The Ministry of Transport, apart from issuing notices exhorting ship-masters to obey the rules and warning them of the dangers of going too fast, is not concerned with collisions until they happen ...[The Ministry of Transport] ... merely sits back and waits for the next collision, unless of course the Minister decides that the time has come to make an example of a scapegoat. [...] the official view is that there is no need for analysis. Everyone knows what is happening. It is quite simple. Ship-masters are defying the Regulations.⁶

These remarks made more than forty years ago seems to indicate a steady policy at MCA; they are still reactive issuing notices referring to an old collision case and the obligation to strictly follow the rules. Perrow notes⁷: “In an error-inducing system the tendency to attribute blame to operator error is particularly prominent. Such studies as there are all report operator error as the cause of 80 percent or more of the marine accidents.”

Lets take a look at the *Lady Gwendolen* case which was an appeal by the plaintiffs, Arthur Guinness, Son & Co., Ltd., owners of the motor vessel *The Lady Gwendolen*, from a decision by Mr. Justice Hewson ([1964] 2 Lloyd's Rep. 99) dismissing their claim for a declaration limiting their liability for damages arising out of a collision between *The Lady Gwendolen* and the motor vessel *Freshfield* which was at anchor in the Crosby Channel of the River Mersey in thick fog on Nov. 10, 1961.

The facts of the case were that on Nov. 10, 1961, *The Lady Gwendolen*, while in the Crosby Channel in the River Mersey, in the course of a voyage from Dublin to Liverpool, collided in thick fog with the *Freshfield*, which was at anchor in the Crosby Channel. In consequence of the collision the *Freshfield* shortly afterwards sank with everything on board her. There was no loss of life or personal injury in consequence of the collision.

⁶ Padfield (1966) pp. 204, 205.

⁷ Perrow (1999) p. 174.

The plaintiffs admitted liability for the damage arising out of the collision, but contended that the collision occurred without their actual fault or privity. They accordingly claimed to limit their liability in respect of claims arising out of the collision.

Evidence was given at the trial that the master habitually proceeded at excessive speed in fog; that, at the time of collision, the master was alone on the bridge with the helmsman, with the radar switched on; and that the vessel was proceeding at full speed (10 knots), with engines on "stand by."

Mr. Justice Hewson, dismissing the plaintiffs' claim, held (1) that the master was not expected by the plaintiffs to risk his ship in fog, but that they knew of his addiction to speed, which they should have restrained; (2) that the causes of the collision were inadequate use of radar and excessive speed in fog

Lord Justice Sellers: "In their capacity as shipowners they must be judged by the standard of conduct of the ordinary reasonable shipowner in the management and control of a vessel or of a fleet of vessels. A primary concern of a shipowner must be safety of life at sea. That involves a seaworthy ship, properly manned, but it also requires safe navigation. Excessive speed in fog is a grave breach of duty, and shipowners should use all their influence to prevent it. In so far as high speed is encouraged by radar the installation of radar requires particular vigilance of owners".

Lord Justice Winn: "It has been common ground throughout the action [that]...a speed of 10 knots was grossly excessive having regard to the density of the fog prevailing."

Thus a speed of 10 knots is "complete and inexcusable negligence of the master..." and a "grossly excessive speed".

Does this case offer guidance of any practical value to seafarers today, and will it cause ships to slow down in fog? I don't think so. Based on experience and evidence, I find this MGN to be in sharp contrast to the realities of life today where a full speed of 15 to 25

knots and more is the standard operating procedure in dense fog and in busy sea lanes. This is common knowledge in MCA as well as in other administrations. But if 10 knots is to be regarded as grossly excessive speed, what is acceptable speed?

Based on the examination of a number of other law reports it is generally found to be in the 4 to 8 knot range. Give or take a few knots depending on the circumstances.

Surprisingly the Americans seem to be even less dynamic in their interpretation of safe speed; American courts prefer to stick to the old half distance rule.

4 USA

The half distance rule was defined by the Supreme Court in 1897, in *The Umbria* case and has been followed thereafter by American courts in determining whether a vessel's speed in restricted visibility is moderate:

The general consensus of opinion in this country is to the effect that a steamer is bound to use only such precautions as will enable her to stop in time to avoid a collision, after the approaching vessel comes in sight, provided such approaching vessel is herself going at the moderate speed required by law. In a dense fog this might require both vessels to come to a standstill, until the course of each was definitely ascertained. In a lighter fog it might authorize them to keep their engines in sufficient motion to preserve their steerageway.

Application of the half distance rule was effectively restricted by a six-to-three decision of the U.S. Supreme Court in *Union Oil Co. v. The San Jacinto*. In that case a tanker was proceeding in fog up the Columbia River on her own starboard side, at a speed of seven knots, when a tug suddenly turned to port across the tanker's bow, and collided with her. "The U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit held both vessels to blame - the tanker for navigating at too fast a speed to enable her to stop within half the limit of visibility.

Accordingly, it divided the damages equally, as the old equal division of damages rule was then still in force in the United States.”⁸ When the Supreme Court agreed to hear the case it was generally thought that it had done so for the primary purpose of deciding whether or not the equal division rule should be discarded. However, the Court reversed on the merits, holding the tug solely at fault.

In reversing the Court of Appeals Justice Rehnquist said in *The San Jacinto*:

[...] If two vessels, upon sighting each other, are proceeding at a rate of speed such that each can stop before it reaches the point at which the courses of the two intersect, collision is impossible. There can be no quarrel with the salutary purpose of this "rule of thumb." It is premised on the notion that when a ship is traveling under foggy weather conditions in waters in which other ships might be proceeding on intersecting courses, the speed of each ship must be such as to enable her to stop within half the distance separating the ships when they first sight each other. Implicit in the rule, however, is the assumption that vessels can reasonably be expected to be traveling on intersecting courses. If, on the facts of the case, it is totally unrealistic to anticipate the possibility that a vessel will travel on a particular heading that would intersect the course of another ship, the reason for the rule is rather clearly not present.⁹

In a vigorous dissent in which he was joined by Justices Brennan and Douglas, Justice Stewart stated:

I would reaffirm the continued vitality of the "half-distance" rule and approve its application in this case. I cannot concur in the Court's decision, which while apparently approving the "salutary purpose" of the rule, guts its certainty by making its application turn on elusive concepts such as the reasonable possibility of collision, or the particular bearing that a vessel might be expected to take on emerging from a fog bank. In short, the Court today allows a vessel

⁸ Healy & Sweeney (1998)

⁹ 409 U.S. at 144-145, 1972 AMC at 2679.

to proceed at an immoderate speed, provided that its crew does not expect a collision. I cannot agree.

The half-distance rule does not simply require a vessel to be able to stop in one-half the distance of her forward visibility, but rather:

to maintain only such a rate of speed as would enable her to come to a standstill, by reversing her engines at full speed, before she should collide with a vessel which she should see through the fog.¹⁰

In order to follow this rule in a modern ship today in a fog, you would generally be required to drift or anchor and wait for better visibility. This is of course totally unrealistic and enforcement would not only affect world trade, but present supply chain management practise would break down. I wonder why no one has made any analysis or estimate about what this would mean to our word economy.

5 Conclusion

Instructions i.e. “ease down” and “stop” regulations for bad visibility have not worked before and they will certainly not work in the future. At least since the post-radar collision in 1956 between Stockholm and Andrea Doria, it should have been clear that such pre-radar policy will not be respected; in any case the market forces would have prevented this even though there had been a large number of masters with loads of good intentions combined with a great deal of active law enforcement.

We all know that hardly any master will reduce speed in bad visibility nowadays. Instead radars and other electronic equipment are relied upon. Modern bridges provide navigators with all necessary information needed to make decisions on manoeuvres. Thus acceptable traffic separation is achieved based on radar

¹⁰ 137 U.S. 330, 339

information, ARPA and AIS, and not on the more primitive whistle blasts (rule 35) and the human ability to hear and interpret such sounds as rule 19 (e) sets out. On modern enclosed bridges with all electronic equipment, cooling fans and other background noise, the practical value of such blasts is questionable and many mariners don't bother to switch on their whistles as required in restricted visibility since the noise is a disturbance in the own ship and without any practical value. The signals did make more sense, however, prior to development of electronics.

We have experienced a tremendous technological development during the past 30 – 40 years while the rules have been static, in fact the present rules on speed in restricted visibility are based on the 1897 rules and does not recognise radars as a reliable instrument. This is in contradiction to how radars are viewed in other industries i.e. aviation and military and indeed to actual practise by the maritime community as well. As a consequence we now have great inconsistency between current law one hand and standard practice at sea on the other hand. As a consequence mariners and owners or operators are constantly exposed to considerable risks, civil liability and possibly criminal prosecution when ships collide in fog as they sometimes do every year. And, keeping in mind the Lady Gwendolen case, it shall be interesting to see how the ISM code will be interpreted when it comes into play in a collision case involving safe speed in a fog.

One wonders why the rules are not changed since they seem to be unacceptable by the entire shipping industry. On the other hand; if the law does make sense; why is it not enforced unless a collision accident goes to court? With present technology which already is in place in many countries, it is easier to monitor speed on busy seaways than speed on roads and motorways; still national administrations have so far not been willing to deal with this

problem. After 30 years with the present rules, it is interesting to note that nothing is being done to harmonise the rules with the facts of life or vice versa. Administrations as well as the IMO seem to continue turning a blind eye to this issue.

Instead of taking proactive efforts, administrations are reactive; merely sending out occasional “notices” telling mariners to strictly follow the rules although they know that these notices will not be followed. This behaviour is contrary to what can be seen in other modes of transportation i.e. road, rail and air where authorities as well as other interested parties are proactive in order to constantly improve their systems and rules.

It remains to be seen whether the new European Maritime Safety Agency EMSA, will be more effective in regards to this and other maritime safety matters. The European initiative on maritime safety thus far inspires hopes for future improvement and possibly also an improved image for the maritime industry will follow.

References

- Allen, Craig H. (2005): Farwell's rules of the nautical road. Naval Institute Press.
- Cockcroft, A, J. Lameijer (1996) A guide to the collision avoidance rules. Butterworth Heinemann.
- COLREG; Convention on the international regulations for preventing collisions at sea, 1972. London: International Maritime Organization, 2003. (Consolidated edition)
- Focus on IMO; IMO and the safety of navigation. London: International Maritime Organisation, 1998.
- Gault, Simon (Ed.)(?), Marsden on collisions at sea, thirteenth edition. London, Sweet & Maxwell.
- Griffin, John (1949) The American law of collision. Baltimore: American Maritime Cases.
- Healy, Nicholas, Joseph Sweeney (1998): The law of marine collision. Centreville: Cornell Maritime Press.
- Hodges, Susan, Christopher Hill (2001). Principles of maritime law. London: LLP.
- Holdert, H, F. Buzek (1984): Collision cases – judgements and diagrams. London: Lloyd's of London Press.
- MAIB report Nos 10/2003, 28/2003, 4/2006. Southampton
http://www.maib.gov.uk/publications/investigation_reports/2003/diamant_northern_merchant.cfm
- Meeson, Nigel (2003): Admiralty jurisdiction and practice. London: LLP.
- MGM 202 (M+F); Navigation in fog. Southampton: Maritime and Coastguard Agency, 2002.
- MGM 315 (M); Keeping a safe navigational watch on merchant vessels. Southampton: Maritime and Coastguard Agency, 2006.

- Padfield, Peter (1966): *An Agony of Collisions*. London: Hodder and Stoughton.
- Perrow, Charles (1999): *Normal accidents; Living with high-risk technologies*. Princeton University Press.
- Schoenbaum, Thomas J. (2001): *Admiralty and maritime law*. St.Paul: West Group.
- Shears, Peter, Graham Stephenson (1996): *James' introduction to English law*. London: Butterworths.
- Thomas, David (2001): *The Fatal Flaw: Ystradowen: Phaiacia*.

Tidligere utgaver av **Marlus**

De oppgitte prisene er for abonnenenter. Andre kjøpere som ønsker enkeltheft er må betale dobbelt pris, med minstepris kr. 50 + porto. Fullstendig register i runde nummer (360, 370 osv.) og på våre nettsider www.jus.uio.no/nifs.

- 365 ERDAL, Leiv
Mikael Legal Implications of Security Assignment. Comparing the Norwegian and English law of security assignments in the context of building finance for high-value movable property. 2008. 92 s. Kr. 80,-.
- 366 ULDALEN, Per
Amund Erstatningsansvar for forurensningsskade ved oljesøl fra skip. Komparativ studie av de konvensjonsbaserte regler i sjøloven kapittel 10 og 1990 Oil Pollution Act. 2008. 146 s. Kr. 90,-.
- 367 TVETER, Line På nett med små anlegg for vann- og vindkraft. Om nettilknytning av småproduksjonsanlegg med særlig vekt på anleggsbidrag. 2008. 167 s. Kr. 140,-.
- 368 OLEBAKKEN,
Ingeborg
Holtskog Ny UNCITRAL-konvensjon om sjøtransport. 2008. 100 s. Kr. 110,-.
- 369 SIMENSEN, Rine
Anette B. Utnyttelse av tidskrisiske ressurser i modne deler av kontinentalsokkelen. Myndighetenes styringsadgang. 2008. 153 s. Kr. 160,-.
- 370 BRYGFJELD,
Mari Kjellevoid

KRYDSBY, Stian
Tjørswaag Prekvalifisering av nye aktører på norsk sokkel

Overdragelse av deltakerandeler i utvinningstillatelse.. 2009. 244 sider. Kr. 250,-.
- 371 Lysebu, Sjøsikkerhet.. 2009. 276 s. Kr. 260,-.

Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990

- Syversen, Jan: **Skatt på petroleumsutvinning**. 762 s. ISBN 82-90260-199l. Kr. 50.- 33-4
- Askheim, Bale, Gombrii, Herrem, Kolstad, Lund, Sanfelt, Scheel og Thoresen: **Skipsfart og samarbeid**. Maritime joint ventures i rettslig belysning. 1119 s. 199l. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-34-2
- Brækhus, Sjur og Alex Rein: **Håndbok i kaskoforsikring** På grunnlag av Norsk Sjøforsikringsplan av 1964. 663 s. 1993. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-37-7
- Hans Peter Michelet: **Last og ansvar**. Funksjons- og risiko- fordeling ved transport av gods under tidscerteparti. (Hefte) 180 s. 1993. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-36-9
- Røsæg, Erik: **Organisational Maritime Law**. 121 s. (Utsolgt) 1993. Kr. 100.-.
- Nygaard, Dagfinn: **Andres bruk av utvinningsinnretninger**. 365 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-40-7
- Bull, Hans Jacob: **Hefte i sjøforsikringsrett**. 60 s. 2. (Utsolgt) utg. 1997. Kr. 60.-.
- Michelet, Hans Peter: **Håndbok i tidsbefraktning**. 600 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-31-8
- Arnesen, Finn, Hans Jacob Bull, Henrik Bull, Tore Bråthen, Thor Falkanger, Hans Petter Graver: **Næringsreguleringsrett** 187 s. 1998. Kr. 150.-. ISBN 82-90260-42-3
- Brautaset, Are, Eirik Høyby, Rune O. Pedersen og Christian Fredrik Michelet: **Norsk Gassavsetning - Rettslige hovedelementer** 611 s. 1998. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-43-1
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull: **Innføring i sjørett**. 6. utg. 573 s. 2004. Kr. 300.-. ISBN 82-90260-46-6
- Karset, Martin, Torkjel Kleppo Grøndalen, Amund Lunne: **Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett**. 344 s. 2005. Kr. 500,-. ISBN 89-90260-47-4

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW forms part of the University of Oslo. It is also a part of the co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The core research areas are maritime law and petroleum/energy law. In MARIUS, articles from these core areas are published in the Nordic languages or English. It is issued at irregular intervals.

