



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

## **Adgangen til å pålegge vrakfjerning i norsk territorialfarvann**

*Det tosporede system ved gjennomføring av vrakfjerningskonvensjonen i norsk rett*

Miriam Landsem Ekhorn

Liten masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, vår 2020

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og aktualitet .....	1
1.2	Metodiske bemerkninger .....	3
1.3	Avgrensninger .....	4
1.4	Veien videre.....	5
2	Vrakfjerningskonvensjonen .....	6
2.1	Internasjonal bakgrunn .....	6
2.2	Norges tilslutning .....	9
2.3	Virkeområde .....	9
2.4	Konvensjonens sentrale funksjoner .....	11
2.4.1	Objektivt ansvar for kostnader og ansvarskanalisering.....	11
2.4.2	Tvungen forsikringsordning .....	12
2.4.3	Direktekravsadgang.....	12
2.5	Adgangen til å pålegge vrakfjerning etter konvensjonen .....	14
2.5.1	Vilkåret "wreck", jf. artikkel 1 nr. 4.....	14
2.5.2	Vilkåret "hazard", jf. artikkel 1 nr. 5.....	15
2.6	Kravet om forholdsmessighet, jf. artikkel 2 nr. 2 og 3 .....	17
3	Vrakfjerning i norsk rett .....	22
3.1	Kan det oppstilles et generelt prinsipp om forholdsmessighet vedtak om vrakfjerning? .....	22
3.2	Oversikt over vrakfjerningslovgivningen i Norge.....	25
3.2.1	Forurensningsloven .....	26
3.2.2	Havne- og farvannsloven .....	33
4	Det tosporede system i norsk rett .....	37
4.1	Er konvensjonen til hinder for et tosporet system? .....	38
4.1.1	Konvensjonens artikkel 4. nr. 4.....	38

4.1.2	Konvensjonens artikkel 3 nr. 2.....	40
4.2	Må konvensjonssporet av folkerettslige forpliktelser gis forrang? .....	43
5	Avsluttende bemerkninger .....	45
	Kildeliste .....	48
	Lover .....	48
	Forskrifter.....	48
	Lovforarbeider.....	48
	Internasjonale konvensjoner.....	49
	Konvensjonsforarbeider .....	50
	Rettspraksis .....	50
	Høyesterett .....	50
	Lagmannsrettene .....	51
	Internasjonal voldgift .....	51
	Juridisk litteratur .....	51
	Web-kilder.....	52

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Avhandlingens tema er adgangen til å pålegge fjerning av vrak i norsk territorialfarvann og det tosporede systemet ved gjennomføringen av The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks, vedtatt 18. mai 2007 ("vrakfjerningskonvensjonen") i norsk rett.

Sjøulykker kan medføre store forurensninger og skader på det maritime miljøet. Gjennom økt miljøbevissthet har ansvar for fjerning av skipsvrak som følge av sjøulykker blitt et fokusområde i moderne tid.<sup>1</sup> Vrakfjerning har derfor blitt et stadig mer aktuelt tema også i rettslig sammenheng.

Vrakfjerningsoperasjoner har potensiale for å bli store og kompliserte, både med hensyn til kostnader og tekniske aspekter.<sup>2</sup> Statene har historisk hatt sine egne reguleringer for vrakfjerning på sine respektive territorier. Kostnader i forbindelse med opprydding etter sjøulykker har etter hvert også blitt et tema under de internasjonale sjørettskonvensjonene. Det har likevel vært mangel på et felles internasjonalt regelverk som hjemler både fjerning av vrak og krav om kostnader i den anledning.

Frem til 2007 var International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, vedtatt 29. november 1969 ("inngrepskonvensjonen"), den eneste internasjonale reguleringen med hjemmel for å foreta vrakfjerning. Inngrepskonvensjonen gir statene en nødrettshjemmel for å iverksette tiltak utenfor eget territorium, dog med svært strenge vilkår for anvendelse, og ingen regulering av kostnadsansvar. Retten til inngrep gjennom inngrepskonvensjonen er anerkjent gjennom United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10. desember 1982 ("havrettskonvensjonen"), artikkel 221. Grunnet sine strenge vilkår og manglende mulighet for kostnadsdekning har inngrepskonvensjonen likevel ikke vært ansett tilstrekkelig på internasjonal basis. På denne bakgrunn ble

---

<sup>1</sup> Guidance on Maritime Claims and Insurance, Gard AS, 2013, s. 343.

<sup>2</sup> Guidance on Maritime Claims and Insurance, Gard AS, 2013, s. 343.

vrakfjerningskonvensjonen vedtatt i regi av IMO på diplomatkonferansen i Nairobi i 2007.<sup>3 4</sup> Vrakfjerningskonvensjonen er nylig ratifisert av Norge, og skal i hovedsak implementeres gjennom et eget kapittel i lov 24. juni 1994 nr. 93 om sjøfarten ("sjøloven").<sup>5</sup>

I vrakfjerningskonvensjonen gis regler for tiltak ved varsling, lokalisering, merking og fjerning av vrak. Det gis det for det første regler om tekniske aspekter, herunder gjennomføring av tiltak og forholdet mellom involverte stater. For det andre gis det regler om kostnadsdekning for lokalisering, merking og fjerning av vrak, herunder objektivt ansvar for skipets eier med tilhørende ansvarskanalisering, samt forsikringsplikt og direktekravsadgang for skip av en viss størrelse.

Vrakfjerningskonvensjonens anvendelsesområde er i utgangspunktet statenes eksklusive økonomiske sone, jf. konvensjonens artikkel 3 nr. 1 jf. artikkel 1 nr. 1. I tillegg inneholder konvensjonens artikkel 3 nr. 2 en valgfri adgang til også å gi reglene anvendelse i territorialfarvannet, noe Norge har benyttet seg av.

Det eksisterer allerede nasjonale hjemler for å kreve vrakfjerning på norsk territorium, herunder i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall ("forurensningsloven") og lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann ("havne- og farvannsloven"). Ved vedtakelsen av vrakfjerningskonvensjonen i Norge er det lagt opp til et tosporet system, hvor konvensjonsbestemmelsene skal fungere parallelt med de allerede eksisterende hjemlene.<sup>6</sup>

Problemstillingen som søkes belyst gjennom denne avhandlingen, er hvilken adgang de to ulike sporene gir for å pålegge vrakfjerning, og om gjennomføringen av konvensjonsbestemmelsene vil påvirke de allerede gjeldende reglene for vrakfjerning i Norge. Herunder vil det rettes særlig fokus på i hvilken grad det kan stilles krav om

---

<sup>3</sup> <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Nairobi-International-Convention-on-the-Removal-of-Wrecks.aspx> (hentet 27.04.2020).

<sup>4</sup> Forkortelsen IMO står for International Maritime Organization, og er FN's avdeling for regulering av skipsfarten. Se <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx> (sist lest 29.04.2020).

<sup>5</sup> LOV-2018-12-20-115 om endringer i sjøloven (fjerning av vrak). Endringsloven har ikke trådt i kraft enda. Loven medfører også enkeltendringer i andre lover, som ikke er tema for avhandlingen her.

<sup>6</sup> Høringsbrev om tiltredelse til vrakfjerningskonvensjonen og gjennomføring av konvensjonen i norsk rett, sak 15/1222, 15.06.2016 (heretter "høringsbrev 15.06.2016"), s. 19.

forholdsmessighet ved pålegg om vrakfjerning etter de to ulike sporene, samt om noe er til hinder for et tosporet system.

## 1.2 Metodiske bemerkninger

Avhandlingens tema befinner seg i grensesnittet mellom miljøforvaltningsretten og folkeretten. Det norske rettssystemet bygger på det dualistiske prinsipp, hvilket innebærer at norsk rett og folkerett utgjør to separate systemer.<sup>7</sup> Etter dette utgangspunkt gjelder ikke folkerettslige regler internt med mindre de vedtas gjennom lover eller forskrifter.

Folkerettslige regler kan gjøres til norsk lov gjennom inkorporasjon, hvor konvensjonen gis status som norsk lov, eller transformasjon, hvor det blir gitt norske lovregler som enten bygger på eller gjengir de folkerettslige reglene.<sup>8</sup> Vrakfjerningskonvensjonen skal gjennomføres på sistnevnte måte, ved regler i sjøloven som til dels gjengir, og til dels bygger på konvensjonsreglene.<sup>9</sup> Enkelte lover har også et sektormonistisk preg, hvilket innebærer at loven anvendes med eventuelle begrensninger fra folkeretten.<sup>10</sup>

Som en nyansering til det dualistiske prinsipp innebærer presumsjonsprinsippet at norsk rett, så langt det lar seg gjøre, skal tolkes slik at den ikke kolliderer med folkerettslige regler som Norge er bundet av.<sup>11</sup> Dette gjelder også hvor de folkerettslige reglene ikke har fått status som formell norsk lov.<sup>12</sup> Som et utslag av det dualistiske system skal norsk rett likevel gå foran folkeretten ved motstrid. Hvor stort gjennomslag folkerettslige regler får, avhenger da av hvor mye motstand de nasjonale rettskildene gir.<sup>13</sup>

Et av de sentrale tema i denne avhandlingen er forståelsen av vrakfjerningskonvensjonens bestemmelser. Tolkning av konvensjoner gjøres på grunnlag av Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969 ("Wien-konvensjonen"), artikkel 31-33. Norge har ikke

---

<sup>7</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2018, s. 58.

<sup>8</sup> Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget, 2018, s. 39.

<sup>9</sup> Se LOV-2018-12-20-115 om endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak).

<sup>10</sup> Se til illustrasjon lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 4

<sup>11</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 58.

<sup>12</sup> Skoghøy (2018) s. 39.

<sup>13</sup> Skoghøy (2018) s. 39.

tiltrådt Wien-konvensjonen, men tolkningsreglene anses som folkerettslig sedvanerett som er bindende for Norge, jf. Rt. 2010 s. 858 premiss 38.

Hovedregelen er at en konvensjon skal tolkes i god tro etter en naturlig språklig forståelse slik den kan forstås i sin kontekst og etter sitt formål, jf. Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1. Konvensjonsbestemmelsenes ordlyd og formål er følgelig de mest sentrale rettskildene ved tolkning av konvensjonen. Formålet kan eksempelvis belyses gjennom egne formålsbestemmelser, samt gjennom konvensjonens forarbeider. Ettersom vrakfjerningskonvensjonen fortsatt er relativt ny og lite anvendt i praksis, kan juridisk litteratur være egnet til å supplere forståelsen av ordlyden.

For de spørsmål som knytter seg til gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett, er rettskildebildet noe særegent. Fordi konvensjonsbestemmelsene ikke har trådt i kraft i Norge enda, foreligger det ikke et bredt spekter av rettskilder som kan belyse hvordan konvensjonsreglene skal tolkes og anvendes i Norge. Forarbeidene til konvensjonsbestemmelsene i sjøloven vil være av sentral betydning for å klarlegge hvilken betydning bestemmelsene er tiltenkt.

### **1.3 Avgrensninger**

Vrakfjerningskonvensjonen gir på flere punkter detaljerte regler som det vil være for omfattende å behandle i sin helhet. Avhandlingens tema knytter seg til konvensjonens regler ved pålegg om vrakfjerning, samt kostnader i denne forbindelse. Følgelig vil det avgrenses mot konvensjonens regler om meldeplikt, lokalisering og merking av vrak.

I vrakfjerningskonvensjonen gis det videre detaljerte regler for gjennomføringen av vrakfjerning, samt detaljerte reguleringer om innholdet i og gjennomføringen av konvensjonens særskilte forsikringsordning. Disse vil heller ikke behandles.

Det eksisterer allerede internasjonale konvensjoner som regulerer kostnadsansvar for tiltak i forbindelse med sjøulykker, herunder globalbegrensningsreglene i Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, protokoll 2. mai 1996 ("begrensningskonvensjonen").

Globalbegrensningsreglene vil ikke berøres i dybden i denne avhandlingen. I begrensningskonvensjonen er statene gitt adgang til å reservere seg mot begrensning av krav i forbindelse med opprydding etter sjøulykker, herunder vrakfjerningskostnader, noe Norge har

benyttet seg av.<sup>14</sup> Begrensningsbeløpet var gjenstand for omfattende diskusjon ved høringsrunden til endringsbestemmelsene i sjøloven, fordi det var uenighet om hva konvensjonen tillot. Begrensningsbeløpet er imidlertid ikke av betydning for adgangen til å pålegge vrakfjerning etter konvensjonen i seg selv, og vil derfor ikke behandles nærmere i denne avhandlingen.

I avhandlingen reises det spørsmål ved om det gjelder et krav til forholdsmessighet ved pålegg om vrakfjerning, hvilket henger sammen med forbudet mot grovt urimelige vedtak i den alminnelige myndighetsmisbrukslæren. Den alminnelige myndighetsmisbrukslæren og domstolenes prøvingsadgang for forvaltningsvedtak vil likevel ikke behandles. Det samme gjelder alminnelige forvaltningsrettslige regler om saksbehandling og klageadgang mv.

## **1.4 Veien videre**

I avhandlingens punkt 2 behandles vrakfjerningskonvensjonens regler for pålegg om vrakfjerning, som utgjør det folkerettslige sporet i det tosporede system. Innledningsvis belyses konvensjonens historikk både internasjonalt og nasjonalt. Dette gjøres for å sette rammene for hvorfor det har vært ansett nødvendig å vedta en slik konvensjon på verdensbasis, og hvorfor Norge ønsker å gjennomføre den. I forlengelsen av dette foretas en kort behandling av konvensjonens virkeområde, samt sentrale funksjoner som det objektive kostnadsansvaret, forsikringsordningen og direktekravsadgangen. Endelig behandles konvensjonens grunnvilkår for å pålegge vrakfjerning, samt konvensjonens overordnede vilkår om forholdsmessighet. Disse illustrerer adgangen til å pålegge vrakfjerning etter det folkerettslige sporet, og er også sentrale for å belyse en mulig forskjell mellom de to sporene.

I avhandlingens punkt 3 behandles nasjonale regler for pålegg om vrakfjerning, som er den internrettslige delen av det tosporede system. Innledningsvis vurderes om det i norsk rett kan stilles et overordnet krav om forholdsmessighet, på samme måte som i vrakfjerningskonvensjonen. Videre behandles de gjeldende reglene for vrakfjerning i norsk territorialfarvann, med fokus på forurensningsloven og havne- og farvannsloven. Herunder foretas det fortløpende sammenligninger av reglene opp mot konvensjonens regler, for å belyse mulige forskjeller mellom de ulike sporene.

---

<sup>14</sup> Sjøloven § 175a jf. § 172a gir høyere begrensingsbeløp for krav i anledning opprydding etter sjøulykker ved skip over 300 tonn.



I avhandlingens punkt 4 vurderes hvorvidt det kan tenkes hindringer for et slik tosporet system som er tiltenkt i norsk rett. Herunder vil det vurderes både om konvensjonen i seg selv inneholder regler som kan være til hinder for et tosporet system, eventuelt om Norges folkerettslige forpliktelser på generelt grunnlag kan være det.

Avslutningsvis vil det i avhandlingens punkt 5 foretas noen avsluttende vurderinger av mer rettspolitisk karakter.

## 2 Vrakfjerningskonvensjonen

### 2.1 Internasjonal bakgrunn

Det tradisjonelle utgangspunktet for jurisdiksjon i havområdene er at hver stat har sitt respektive sjøterritorium, som grenser til landområdene og de indre farvann. Dette sjøterritoriet omtales som territorialfarvannet, og her har staten full lovgivnings-, doms- og tvangsjurisdiksjon i kraft av sin suverenitet.<sup>15</sup> Den viktigste begrensningen er andre staters skips rett til uskyldig gjennomfart.<sup>16 17</sup>

Utenfor territorialfarvannet ligger det åpne hav, hvor ingen stater i utgangspunktet har jurisdiksjon.<sup>18</sup> Unntaket her har tradisjonelt sett vært flaggstatsjurisdiksjonen.

Flaggstatsjurisdiksjon innebærer at staten hvis flagg skipet seiler under, som utgangspunkt har eksklusiv jurisdiksjon over skipet.<sup>19</sup> Unntak kan imidlertid gjøres i anledning straffbare handlinger om bord på skipet innenfor en annen stats territorium.<sup>20</sup>

10. desember 1982 ble FNs havrettskonvensjon vedtatt. Gjennom havrettskonvensjonen ble det blant annet traktatfestet en eksklusiv økonomisk sone for statene, som strekker seg 200 mil fra territorialgrensen.<sup>21</sup> Den økonomiske sonen gir kyststatene eksklusive rettigheter til

---

<sup>15</sup> Se havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 1.

<sup>16</sup> Se havrettskonvensjonens artikkel 17 flg.

<sup>17</sup> Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget, 2019, s. 106.

<sup>18</sup> Se havrettskonvensjonen artikkel 86 flg.

<sup>19</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 168.

<sup>20</sup> Se havrettskonvensjonen artikkel 27.

<sup>21</sup> Se havrettskonvensjonen artikkel 57.

økonomisk utnyttelse av ressursene i området, med begrenset jurisdiksjon i denne sammenheng.<sup>22</sup>

Ønsket om internasjonale reguleringer på det åpne hav var tilstede også før havrettskonvensjonen ble opprettet. Behovet for en konvensjon som ville gi statene hjemmel til å fjerne vrak utenfor eget territorialfarvann oppsto mot slutten av 1960-tallet. Det antas at en sentral trigger for en slik konvensjon var den enorme *Torrey Canyon*-ulykken i 1967, hvor en grunnstøting resulterte i at ca. 130 000 tonn olje rant ut i sjøen. Skipet ble til slutt bombet i stykker og sank rett utenfor grensene til britisk territorialfarvann.<sup>23 24</sup>

I kjølvannet av *Torrey Canyon*-ulykken oppsto det problemer ved at det på internasjonal basis var uklart hvilken myndighet statene hadde til å kreve at tiltak skulle iverksettes, eller kostnader dekkes, utenfor grensene til sitt eget territorialfarvann.<sup>25</sup> Dette var bakgrunnen for inngrepskonvensjonen i 1969, som på bestemte vilkår gir statene hjemmel til å iverksette nødvendige tiltak også utenfor eget territorialfarvann.

Til tross for at inngrepskonvensjonen ble vedtatt opplevde flere stater problemer med vrak som lå utenfor grensene til territorialfarvannet, og som skapte fare for navigasjon, kystlinjen og økonomiske interesser, og det forelå fortsatt usikkerhet ved statenes adgang til å kreve iverksettelse av tiltak.<sup>26</sup> Usikkerheten knyttet seg særlig til i hvilken grad skipseierne kunne holdes ansvarlig for vrakfjerningsoperasjoner, og i hvilken grad de kunne kreves å ha forsikringer som dekket slike tilfeller.<sup>27</sup>

Ved opprettelsen av den eksklusive økonomiske sone gjennom havrettskonvensjonen i 1982, ble retten til tiltak ytterligere anerkjent. Den økonomiske sonen er en unik sone, som kun gir begrensede rettigheter og jurisdiksjon i økonomiske henseender. Etter artikkel 56 nr. 1 (b) (iii) er statene imidlertid gitt jurisdiksjon for "*the protection and preservation of the marine*

---

<sup>22</sup> Se havrettskonvensjonen artikkel 56.

<sup>23</sup> [https://snl.no/Torrey\\_Canyon-ulykken](https://snl.no/Torrey_Canyon-ulykken) (Sist lest 29.04.2020).

<sup>24</sup> Norman A. Martínez Gutiérrez, *Limitation of liability in International Maritime Conventions*, Routledge, 2011, s. 167.

<sup>25</sup> Nicholas Gaskell og Craig Forrest, *The law of wreck*, Routledge, 2019, s. 359.

<sup>26</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 359-360.

<sup>27</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 360.

*environment*". Retten til intervensjon som etter inngrepskonvensjonen er også anerkjent i havrettskonvensjonen artikkel 221, men det gis ikke eksplisitt hjemmel for vrakfjerning.

Inngrepskonvensjonen og havrettskonvensjonen ble likevel ikke ansett tilstrekkelige internasjonalt hva gjelder vrakfjerning utenfor territorialfarvannet. Inngrepskonvensjonen gjaldt i utgangspunktet kun for oljesøl, men ble gjennom protokoll 2. november 1973 utvidet til også å omfatte annen havforurensning fra skip. Inngangsvilkåret for å ha hjemmel etter inngrepskonvensjonen er at det må foreligge en sjøulykke med snarlig fare for "*major harmful consequences*" for kystlinjen eller tilhørende interesser, jf. artikkel 1 nr. 1.

Inngrepskonvensjonen gjelder altså kun for sjøulykker som medfører nærliggende og svært alvorlig fare for miljøskade, og vil ikke kunne anvendes der det er tale om mindre miljørisiko. At konvensjonen gjelder havforurensning, utelukker ren navigasjonsfare.

Inngrepskonvensjonen anses som en kodifisering av et allerede anerkjent nødrettsprinsipp, som også regnes som internasjonal sedvanerett.<sup>28</sup>

Både inngrepskonvensjonen og havrettskonvensjonen gir hjemmel kun for vrakfjerning i seg selv, og gir ikke grunnlag for krav om kostnadsrefusjon fra den ansvarlige for vraket. Statene hadde også ulike reguleringer for sine respektive territorier, og det var ønske om en mer enhetlig internasjonal regulering av ulykkestilfellene. I 1995 innga derfor Tyskland, Nederland og Storbritannia forslaget til en konvensjon om vrakfjerning til FNs Legal Committee, og etter 12 år med forhandlinger ble vrakfjerningskonvensjonen vedtatt i 2007.

Vrakfjerningskonvensjonen trådte i kraft 14. april 2015, 12 måneder etter at 10 medlemsstater hadde ratifisert denne, jf. konvensjonens artikkel 18 nr. 1.<sup>29</sup> Ved den norske høringsrunden i juni 2016 var det totalt 29 medlemsstater som hadde tiltrådt konvensjonen.<sup>30</sup> I etterkant har også flere medlemsstater sluttet seg til konvensjonen, som følgelig er på vei til å bli godt etablert på internasjonal basis.

---

<sup>28</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 9.

<sup>29</sup> NWRC.1/Circ.12, Letter from Secretary-General, 27/05/2014.

<sup>30</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 4.

## 2.2 Norges tilslutning

Norge er allerede tilsluttet både havrettskonvensjonen og inngrepskonvensjonen, sistnevnte gjennomført gjennom inngrepsforskriften.<sup>31</sup>

Ved konvensjonsforhandlingene var Norge blant statene som mente at reglene også måtte gis anvendelse i territorialfarvannet. Det ble antatt at konvensjonen ville ha relativt liten betydning for Norge som kyststat, hvis det ikke var mulighet til å få dekket utgifter for vrakfjerning under konvensjonens forsikringsordning også her.<sup>32</sup> Den norske posisjonen under forhandlingene må ses i sammenheng med at det særlig er i territorialfarvannet og indre farvann at vrak kan utgjøre en navigasjonsfare.<sup>33</sup>

Disse uttalelsene tilsier at det ikke er adgangen til vrakfjerning i seg selv som er den viktigste årsaken for norsk tilslutning til vrakfjerningskonvensjonen. En slik adgang foreligger allerede etter ulike norske lover i territorialfarvannet. Det er vrakfjerningskonvensjonens særskilte forsikringsordning og direktekravsadgang som gjør konvensjonen relevant for Norge.<sup>34</sup>

Forslag om norsk tiltredelse til konvensjonen ble sendt ut til høring i 2016. Konvensjonen ble etter høringsrunden vedtatt ratifisert i 2018, og endringslov gitt i 2019. Endringsloven er ikke gitt endelig dato for ikrafttredelse.

## 2.3 Virkeområde

Vrakfjerningskonvensjonens geografiske virkeområde er i utgangspunktet statenes økonomiske sone, jf. artikkel 3 nr.1 jf. artikkel 1 nr.1. Det er gjennom artikkel 3 nr. 2 gitt anledning for statene til å gjøre konvensjonen gjeldende også i territorialfarvannet, med det formål at erstatnings- og forsikringsreglene skal få anvendelse også her.<sup>35</sup>

Gjennom utvidelse vil også de offentligrettslige kravene i konvensjonen, herunder vilkårene for å kunne kreve fjerning av vrak, gjelde.<sup>36</sup> Norge har benyttet seg av adgangen, og følgelig

---

<sup>31</sup> Forskrift 19. september 1997 nr. 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av sjøulykke.

<sup>32</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 12.

<sup>33</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 12.

<sup>34</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 12.

<sup>35</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 11.

<sup>36</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 11.

er både territorialfarvannet og norsk økonomisk sone å anse som "*konvensjonsområde*" jf. konvensjonens artikkel 3 nr. 3 jf. 1 nr. 1.

I høringsbrevet ble det antatt at vrakfjerningskonvensjonen folkerettslig har et "*relativt begrenset*" saklig og geografisk virkeområde, ettersom konvensjonen er negativt avgrenset for å supplere eksisterende regler om vrakfjerning i gjeldende folkerett, jf. artikkel 11 nr.1.<sup>37</sup> I sjøloven kapittel 9 og 10 er allerede tre internasjonale sjørettskonvensjoner gjennomført. Dersom kostnader i forbindelse med vrakfjerning skulle være dekket av en av disse konvensjonene, vil de følgelig gå foran vrakfjerningskonvensjonens regler.

Sjølovens kapittel 9 gjennomfører begrensingskonvensjonen, og inneholder de såkalte globalbegrensingsreglene. Globalbegrensingsreglene setter et øvre tak for det totale økonomiske ansvaret for én ulykkeshendelse, uavhengig av kravenes grunnlag. Her er det imidlertid gjort unntak for tilfeller i forbindelse med krav i anledning opprydding etter sjøulykker, som er underlagt høyere ansvarsgrenser i sjøloven § 175a jf. § 172a.

Sjølovens kapittel 10 del I gjennomfører International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, vedtatt 23. mars 2001 ("bunkerskonvensjonen").

Bunkerskonvensjonen er gitt anvendelse både i territorialfarvannet og i norsk økonomisk sone, jf. sjøloven § 190 første ledd bokstav a.

Sjølovens kapittel 10 del II gjennomfører International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, vedtatt 27. november 1992 ("CLC-konvensjonen"). CLC-konvensjonen er gitt tilsvarende geografiske virkeområde, jf. sjøloven § 206 første ledd bokstav a.<sup>38</sup> Dette vil for øvrig også gjelde for reglene i HNS-konvensjonen gjennom sjølovens nye § 227 første ledd bokstav a og b ved ikrafttredelse.<sup>39</sup>

Konvensjonene som allerede er gjennomført i sjølovens kapittel 9 og 10 gjelder fordeling og begrensningsregler av ansvar for kostnader ved sjøulykker. Vrakfjerningskonvensjonen følger i

---

<sup>37</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 8.

<sup>38</sup> CLC-konvensjonen ble opprinnelig vedtatt 29. november 1969 i kjølvannet av Torrey Canyon-ulykken, men ble erstattet av protokollen i 1992.

<sup>39</sup> International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, vedtatt i 1996 og erstattet av protokoll i 2010. Konvensjonen ble tiltrådt av Norge i 2016, men har enda ikke trådt i kraft på verdensbasis.

hovedsak det samme system som de nevnte konvensjonene, med de samme reguleringene for objektivt ansvar, ansvarskanalisering og forsikringsordninger.

## 2.4 Konvensjonens sentrale funksjoner

### 2.4.1 Objektivt ansvar for kostnader og ansvarskanalisering

Det følger av vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 1 at skipets "*registered owner*" er objektivt ansvarlig for kostnader under konvensjonen. "*Registered owner*" er definert i konvensjonens artikkel 1 nr. 8 som "*the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship at the time of the maritime casualty*". Dette svarer til CLC-konvensjonens ansvarssubjekt, som er inntatt i sjøloven § 193 jf. § 191 femte ledd. Begge er snevrere enn etter bunkerskonvensjonen, hvor "*skipets eier*" i sjøloven § 185 også omfatter "*rederen, bareboatbefrakteren, disponenten eller andre som står for sentrale funksjoner knyttet til driften av skipet*", jf. § 183 femte ledd.

Kostnadsansvaret i artikkel 10 nr. 1 gjelder med unntak for tilfeller hvor sjøulykken skyldes henholdsvis krigshandlinger mv. jf. bokstav (a), forsettlig handling eller unnlattelse fra tredjemann jf. bokstav (b) eller rettsstridig handling fra myndighetene ved vedlikehold av navigasjonshjelpemidler jf. bokstav (c). Bestemmelsen gjennomføres i nye sjøloven § 210a, og svarer til CLC-konvensjonen artikkel III som er gjennomført i sjøloven § 191.

Etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 3 kan krav om kostnadsdekning etter nr. 1 kun rettes mot skipets registrerte eier etter konvensjonsreglene. Bestemmelsen gjennomføres i nye sjøloven § 210 c. I § 210 c første ledd annet punktum er det bestemt at sjøloven § 193 om kanalisering av ansvar skal gjelde tilsvarende. Sjøloven § 193 gjennomfører reglene for kanalisering av ansvar fra CLC-konvensjonen artikkel III nr. 4. Reglene innebærer at det i loven angis nærmere bestemte personer som ikke kan holdes ansvarlige med mindre de har voldt skade med kvalifisert grad av skyld.<sup>40</sup>

Vrakfjerningskonvensjonen inneholder ikke regler om kanalisering av ansvar, hvilket innebærer at sjøloven § 210 c går lenger enn konvensjonen. I høringsbrevet ble det vist til at manglende ansvarskanalisering vil kunne gi problemer i forbindelse med tiltak for å hindre eller begrense forurensning. Ansvarskanalisering beskytter både bergere og andre som

---

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 77 (2006-2007) s. 15.

iverksetter tiltak for å hindre eller begrense forurensning, samt besetningsmedlemmer og andre i skipseiers tjeneste, los og lignende.<sup>41</sup> Dette var årsaken til at det ble gitt tilsvarende utvidet regelverk i sjøloven § 185 for bunkerskonvensjonen, som heller ikke har egne regler om kanalisering av ansvar.<sup>42</sup> Etter departementets syn måtte den samme begrunnelsen gjelde for vrakfjerningskonvensjonen.<sup>43</sup>

### **2.4.2 Tvungen forsikringsordning**

Vrakfjerningskonvensjonens forsikringsordning er todelt. For det første gir konvensjonen regler om tvungen ansvarsforsikring for skip av en viss størrelse, og for det andre gir den direktekravsadgang mot forsikringsselskapet.

Kostnader i forbindelse med sjøulykker har potensiale for å bli meget store.<sup>44</sup> De fleste aktørene i skipsfarten har ansvarsforsikringer, såkalte "P&I-forsikringer", som dekker det beløpet de kan holdes ansvarlige for.<sup>45</sup> I en rekke konvensjoner har det nå blitt opprettet ordninger med tvungen forsikring, se til illustrasjon sjøloven § 186 for bunkerskonvensjonen og sjøloven § 197 for CLC-konvensjonen.

Etter vrakfjerningskonvensjonens artikkel 12 nr. 1 plikter den som er registrert eier av et skip med bruttotonnasje på over 300 tonn, å ha forsikring som dekker ansvaret opp til et gitt beløp. Etter artikkel 12 nr. 2 plikter myndighetene i skipenes registreringsstat å utstede et sertifikat som bekrefter at slik forsikring foreligger. Disse reglene inntas i sjølovens nye § 210 d. Konsekvensen av brudd på forsikringsplikten vil være at skipet kan nektes adgang til eller forbys å forlate havn eller annen laste- eller losseplass i Norge, eventuelt påbys lossing eller flytting, jf. sjøloven § 199 som er gitt tilsvarende virkning for vrakfjerningskonvensjonen jf. nye sjøloven § 210 e.

### **2.4.3 Direktekravsadgang**

Den andre siden av forsikringsordningen etter vrakfjerningskonvensjonen, er adgangen til å rette eventuelle krav direkte mot forsikringsgiver. I høringsbrevet ble det påpekt at det

---

<sup>41</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 37.

<sup>42</sup> Ot.prp. nr. 77 (2006-2007) s. 16.

<sup>43</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 33.

<sup>44</sup> Guidance on Maritime Claims and Insurance, Gard AS, 2013, s. 343.

<sup>45</sup> [https://snl.no/Protection\\_and\\_Indemnity-forsikring](https://snl.no/Protection_and_Indemnity-forsikring) (sist lest 30.04.2020).

erfaringsmessig i enkelte tilfeller har vært vanskelig for offentlige myndigheter å få dekket sine utgifter i forbindelse med vrakfjerning.<sup>46</sup> At staten skal risikere å bære kostnadene er ikke i tråd med det bærende prinsippet om at den som forurensar, skal dekke utgifter som hans virksomhet forårsaker.<sup>47</sup> Prinsippet fremgår av forurensningsloven § 2 nr. 5.

Utgangspunktet i norsk rett er at myndighetene ved vrakfjerning må forholde seg til eksempelvis "*den som var eier*" etter forurensningsloven § 37, eller "*den ansvarlige*" etter havne- og farvannsloven § 17. Dette gir som utgangspunkt ikke mulighet for å kreve vrakfjerningskostnader dekket av forsikringsselskapene.

Adgangen til å rette direktekrav mot forsikringsselskap var en sentral begrunnelse for at Norge ønsket å slutte seg til vrakfjerningskonvensjonen.<sup>48</sup> En slik adgang finnes i sjøloven § 188 for bunkerskonvensjonen og sjøloven § 200 for CLC-konvensjonen. Etter vrakfjerningskonvensjonen artikkel 12 nr. 10 gis det adgang til å fremme "*any claim for costs arising under this Convention*" direkte mot forsikringsgiver. Regelen gjennomføres i nye sjøloven § 210 f.

Hvilket beløp som skulle være omfattet var gjenstand for omfattende diskusjon i forarbeidene til de norske konvensjonsbestemmelsene. Dette er imidlertid ikke av betydning for selve adgangen til å pålegge vrakfjerning, og vil ikke behandles nærmere her.

Det kan nevnes at det eksisterer en generell adgang til kreve erstatning direkte fra en forsikringsgiver gjennom lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler ("forsikringsavtaleloven") §§ 7-6 og 7-7. Disse reglene kan imidlertid fravikes ved avtale der forsikringen knytter seg til et registreringspliktig skip, jf. § 1-3 annet ledd bokstav c. En eventuell avtalt fravikelse vil likevel bortfalle ved sikredes insolvens jf. § 7-6 sjette ledd, hvilket innebærer at det vil oppstå en direktekravsadgang i slike tilfeller. Det er ikke uvanlig at P&I-forsikringene i skipsfarten inneholder såkalte "pay to be paid"-klausuler, hvilket

---

<sup>46</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 32.

<sup>47</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 32.

<sup>48</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 11.



innebærer at forsikringssselskapet ikke betaler før den sikrede har tatt utgiften først.<sup>49</sup> Skulle dette resultere i insolvens, vil dette uansett medføre direktekravsadgang etter forsikringsavtaleloven § 7-6.

Dersom det foreligger noen form for tvungen ansvarsforsikring, som for eksempel etter artikkel 12 nr. 1 i vrakfjerningskonvensjonen, følger det av forsikringsavtaleloven § 7-7 at § 7-6 gjelder tilsvarende. Det gis altså særskilt direktekravsadgang ved tvungen ansvarsforsikring. Denne er imidlertid også fravikelig etter § 1-3, og forutsetter følgelig også insolvens hos sikrede. Ettersom konvensjonene som regel har egne bestemmelser om direktekravsadgang som kan benyttes også når sikrede ikke er insolvent, vil adgangen etter forsikringsavtaleloven § 7-7 i praksis være lite aktuell.

## **2.5 Adgangen til å pålegge vrakfjerning etter konvensjonen**

For at vrakfjerningskonvensjonens hjemler om vrakfjerning skal kunne anvendes, må tre grunnleggende vilkår være oppfylt. For det første må det foreligge et "*wreck*" jf. konvensjonens artikkel 1 nr. 4. For det andre må det foreligge en "*hazard*" jf. artikkel 1 nr. 5. Til sist må vraket befinne seg i "*Convention area*" jf. artikkel 1 nr. 1. Sistnevnte er redegjort for under avhandlingens punkt 2.3.

### **2.5.1 Vilkåret "*wreck*", jf. artikkel 1 nr. 4**

I vrakfjerningskonvensjonens artikkel 1 nr. 4 defineres "*wreck*" som enten "*a sunken ship or stranded ship*" jf. bokstav a, eller "*any part of a sunken or stranded ship, including any object that is or has been on board such a ship*", jf. bokstav b, eller "*any object that is lost at sea from a ship and that is stranded, sunken or adrift at sea*" jf. bokstav c, eller "*a ship that is about, or may reasonably be expected, to sink or to strand, where effective measures to assist the ship or any property in danger are not already being taken*" jf. bokstav d.

Vraket må være en følge av en "*maritime casualty*", som i artikkel 1 nr. 3 er definert som "*a collision of ships, stranding or any incident of navigation or other occurrence on board a*

---

<sup>49</sup> Se til illustrasjon Gards veileder til sin P&I-forsikring 2020, Part VI, Rule 87.

<http://www.gard.no/web/publications/document/20747880/gard-guidance-to-the-rules-2020> (sist lest 29.04.2020).

*ship or external to it, resulting in material damage or imminent threat of material damage to a ship or its cargo".*

Begrepet "ship" etter artikkel 1 nr. 2 er definert som "*a seagoing vessel of any type whatsoever*", herunder "*hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and floating platforms*". For "*platforms*" er det gjort unntak for tilfeller hvor plattformen er "*on location engaged in the exploration, exploitation or production of seabed mineral resources*". Skipsdefinisjonen er vid, og vil følgelig omfatte de fleste fartøy på havet.

Det grunnleggende fra vrakdefinisjonen er at det må ha en eller annen form for tilknytning til et skip. Som følge av at skipsdefinisjonen er vidt omfattende, vil også vrakdefinisjonen omfatte svært mye. Et praktisk unntak er inntatt artikkel 4 nr. 2, som slår fast at konvensjonen ikke skal gjelde for "*any warship or other ship owned or operated by State and used, for the time being, only on Government non-commercial service, unless that State decides otherwise*".

Et annet praktisk unntak fra konvensjonen er historiske vrak. Etter vrakfjerningskonvensjonen foreldes retten til å kreve kostnader med grunnlag i konvensjonen "*three years from the date when the hazard has been determined in accordance with this Convention*", og absolutt senest "*six years from the date of the maritime casualty that resulted in the wreck*", jf. artikkel 13.

Artikkel 13 begrenser bare muligheten for kostnadsrefusjon, hvilket tilsier at retten til å fjerne vraket i seg selv fortsatt vil foreligge for historiske vrak. Med hensyn til uttalelsen om at det er konvensjonens forsikringsordning og mulighet for kostnadsrefusjon som er sentral for Norge, vil den nok likevel sjelden være aktuell som grunnlag for fjerning av historiske vrak.

### **2.5.2 Vilkåret "hazard", jf. artikkel 1 nr. 5**

Det andre vilkåret for å kunne anvende vrakfjerningskonvensjonens bestemmelser, er at det aktuelle vraket må utgjøre en "*hazard*", altså en fare. I artikkel 1 nr. 5 er "*hazard*" definert som forhold eller trusler som utgjør "*danger or impediment to navigation*" jf. bokstav a, eller som "*reasonably [may] be expected to result in major harmful consequences to the marine environment, or damage to the coastline or related interests of one or more States*" jf. bokstav b.

Hele kjernen i vrakfjerningskonvensjonen er å gi statene en mulighet til å foreta nødvendige tiltak for å fjerne en fare som er tilknyttet et vrak, som kan resultere i et behov for å fjerne

hele vraket i seg selv. Farevilkåret var derfor nøye omdiskutert i forhandlingene. IMOs Legal Committee var særlig opptatt at av definisjonen skulle medføre at konvensjonen ble "*worthwhile instrument and practical to enforce*".<sup>50</sup>

Fare for navigasjonen og fare for skade på miljøet er ikke nødvendigvis separate alternativer. Dersom en kollisjon skulle skje, kan det både tenkes utslipp av bunkerolje eller andre stoffer fra begge skip, eller for eksempel at skipene eller tilhørende last gjør skade på rev eller annet maritimt liv.<sup>51</sup>

Ordlyden "*danger or impedient*", er på norsk oversatt til risiko eller hindring. Ordlyden indikerer ikke strenge grenser, og vil trolig kunne omfatte mange tilfeller. At det må foreligge fare eller en allerede eksisterende hindring tilsier imidlertid at det må foreligge en viss realitet. En rent hypotetisk fare vil neppe være tilstrekkelig. Ordlyden ble bevisst utformet mindre strengt enn alternativet i bokstav b, fordi konvensjonen i aller første omgang var ønsket for å regulere farer for navigasjonen.<sup>52</sup>

Alternativet "*major harmful consequences*" i artikkel 1 nr. 5 bokstav b var ikke inntatt i det opprinnelige konvensjonsforslaget, men ble inntatt underveis i forhandlingene. Ønsket om å inkludere også fare for miljøet møtte motstand fra en rekke stater. Grunnen til at alternativet til slutt kom inn, var at det etter en gjennomgang av nasjonal lovgivning, viste seg at de fleste hadde forurensning og andre miljøhensyn som en del av sin egen faredefinisjon allerede.<sup>53</sup>

Ordlyden "*major harmful consequences*" stammer fra inngrepskonvensjonen artikkel 1, og har tradisjonelt vært tolket meget strengt. Ordlyden "*major*" forstås slik at det må dreie seg om betydelig fare for at vilkåret skal anses oppfylt, hvilket indikerer en høy terskel. En høy terskel var også intensjonen ved å innta vilkåret, da statene som utgangspunkt ikke ønsket det som et alternativ.<sup>54</sup> Til forskjell fra inngrepskonvensjonen gjelder den høye terskelen kun for "*the marine environment*", mens det bare kreves "*damage*" for "*the coastline or related*

---

<sup>50</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 404 med videre henvisning til LEG 78/4/2, 14. august 1998 (dokumentet er ikke lengre tilgjengelig i IMOs dokumentbase.)

<sup>51</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 404.

<sup>52</sup> Gaskell/Forrest (2019, s. 405.

<sup>53</sup> Gaskell/Forrest (2019, s. 404-405 med videre henvisning til LEG/74/5/2, 20. august 1996 (dokumentet er ikke lengre tilgjengelig i IMOs dokumentbase)

<sup>54</sup> Gaskell/Forrest (2019, s. 405.

*interests*". Det finnes ikke opplysninger som forklarer hvorfor det ble gjort forskjell på disse to alternativene.

Begrepet "*related interests*" i bokstav b er vidt omfattende, og er i artikkel 1 nr. 6 bokstavene a til d eksemplifisert som blant annet maritim virksomhet nær kysten som utgjør et vesentlig middel til livsopphold for de berørte, turistattraksjoner og andre økonomiske interesser i det berørte området, kystbefolkningens helse og det berørte områdes velvære, herunder vern av levende ressurser i havet, samt ikke- landbaserte petroleumsinstallasjoner og undervannsinfrastrukturer. Dette gir en rekke klare beskyttede interesser. At de kun er oppført som eksempler indikerer at også andre interesser kan omfattes.

Hvorvidt det foreligger en fare etter konvensjonen, må gjøres etter en nødvendig risikovurdering i henhold til artikkel 6, jf. artikkel 1 nr. 5 og 6. Artikkel 6 viser til en rekke ulike momenter som staten skal vurdere, herunder typen skip og dets størrelse, hvor dypt vraket ligger, trafikken i området, typen og mengden last og olje om bord og eventuell fare for utslipp, undervannstopografien mv. Etter artikkel 6 bokstav o skal "*any other circumstances that might necessitate the removal of the wreck*" også vurderes, hvilket indikerer at listen ikke er uttømmende.<sup>55</sup> Listen gir imidlertid et minstekrav til momenter som alltid skal inngå i farevurderingen. Dette kan være egnet til å styrke forutberegneligheten og sikre likhet.

Ved høringsrunden i Norge ble det lagt til grunn at Kystverket, som er den sentrale forvaltningsmyndigheten i vrakfjerningsstilfeller, foretar en vurdering som samsvarer med farevurderingen etter vrakfjerningskonvensjonen.<sup>56</sup> Det er likevel ikke gitt at terskelen for å fastslå fare er tilsvarende.

## **2.6 Kravet om forholdsmessighet, jf. artikkel 2 nr. 2 og 3**

Vrakfjerningskonvensjonen skiller seg fra de andre ansvarskonvensjonene ved at den i større grad søker å balansere kyststatens interesser med den byrden og inngripen et pålegg om vrakfjerning utgjør for skipets eier.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Colin de la Rue og Charles B. Anderson, *Shipping and the Environment*, Informa Law, 2009, s. 994.

<sup>56</sup> Prop.105 LS (2017-2018) s. 22.

<sup>57</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 16.

For å forhindre at konvensjonens definisjoner skulle bli for omfattende, ble det foreslått å innta en "*safeguard*"-bestemmelse, etter modellen som er brukt i artikkel V i inngrepskonvensjonen.<sup>58</sup> Hensikten er å balansere kyststatens interesser med den byrden og inngripen et pålegg om vrakfjerning utgjør for skipets eier.<sup>59</sup> Det ble derfor foreslått et krav om proporsjonalitet mellom tiltak og fare, samt at tiltaket ikke skal gå lenger enn hva som er nødvendig.<sup>60</sup>

I den endelige versjonen ble dette inntatt i konvensjonens artikkel 2. Etter artikkel 2 nr. 2 skal tiltak som treffes av den berørte staten i forbindelse med fjerning av vrak, "*be proportionate to the hazard*". Ordlyden oppstiller altså et krav om proporsjonalitet mellom tiltaket og faren som ønskes unngått.

Videre tilføyes det i artikkel 2 nr. 3 at tiltaket ikke skal "*go beyond what is reasonably necessary to remove a wreck which poses a hazard*", eller "*unnecessarily interfere with the rights and interests of other States including the State of the ship's registry, and of any person, physical or corporate, concerned*". Ordlyden oppstiller et krav om rimelig nødvendighet, og fastslår at tiltak utgjør inngrep i rettigheter og interesser, også for juridiske personer. Ordlyden "*any person*" indikerer at også at ikke bare skipets eier skal hensyntas.

Kravet om nødvendighet har to sider. For det første innebærer kravet at mindre inngripende tiltak ikke må være tilgjengelige. For det andre innebærer det et krav om at tiltaket ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. At tiltaket ikke bare må være nødvendig, men rimelig nødvendig, kan synes å skjerpe kravet noe. Vil det for eksempel være tilstrekkelig å fjerne halve vraket for å forhindre fare for ferdsel, vil det trolig stride mot nødvendighetskravet å pålegge total fjerning. Og dersom det vil medføre tilstrekkelig forhindring av forurensning å fjerne rester av last fra vraket der det ligger for å forhindre fritt utslipp, vil det trolig stride mot artikkel 2 nr. 3 å pålegge fjerning av hele vraket.

Kravet om proporsjonalitet og rimelig nødvendighet henger i utgangspunktet tett sammen, og vurderingen vil i mange tilfeller være lignende, ettersom nødvendigheten avhenger av faremomentet i proporsjonalitetsvurderingen. Dersom et tiltak er ansett proporsjonalt,

---

<sup>58</sup> Lignende definisjoner finnes også i havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 2, 78 nr. 2, 194 nr. 4 og 225.

<sup>59</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 16.

<sup>60</sup> LEG 81/6, 17. mars 2000.

innebærer det sannsynligvis at det anses nødvendig med hensyn til faren som foreligger. Imidlertid kan det tenkes tilfeller hvor et tiltak anses nødvendig, men likevel ikke proporsjonalt. Det er derfor ikke gitt at det ene vilkåret oppfyller det andre. Likevel er vurderingene såpass sammenfallende at det er naturlig å redegjøre for dem samlet her.

Det er ikke oppstilt særskilte vurderingsmomenter for proporsjonalitetsvurderingen i artikkel 2. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at det må foretas en konkret vurdering hvor fordelene med vrakfjerningen må veie tyngre enn ulempene. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn av samferdselsdepartementet i høringsbrevet.<sup>61</sup>

I inngrepskonvensjonen artikkel V, som altså var modellen for artikkel 2 nr. 2 og 3, er det i et eget punkt oppstilt tre konkrete vurderingsmomenter for forholdsmessighetsvurderingen. Momentene som oppstilles i artikkel V nr. 3 er omfanget av og sannsynligheten for overhengende skade dersom tiltak ikke iverksettes, sannsynligheten for at tiltaket får den tilsiktede virkning, og omfanget av den skade som tiltaket kan forårsake.<sup>62</sup>

Inngrepskonvensjonens tre vurderingsmomenter er ikke inntatt i tilsvarende eget punkt i vrakfjerningskonvensjonen. At de ikke er inntatt kan på den ene siden kan forstås som at de ikke ønskes videreført. På den annen side finnes det heller ingen holdepunkter for at momentene ble utelatt med den hensikt at de ikke skulle brukes. I forslaget hvor artikkel 2 første gang ble inkludert, ble det henvist til inngrepskonvensjonen artikkel V i sin helhet, uten begrensninger.<sup>63</sup> Det ble heller ikke kommentert i senere utkast.<sup>64</sup> Dette taler for at momentene vil være veiledende for vurderingen også etter vrakfjerningskonvensjonen.

At det ikke er oppstilt konkrete vurderingsmomenter kan forstås slik at vurderingene kan variere fra sak til sak, og at også andre hensyn kan tas i betraktning. En vesentlig forskjell fra

---

<sup>61</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 17.

<sup>62</sup> Inngrepsforskriften § 3 nr. 5.1 til 5.3.

<sup>63</sup> Første gang inntatt i utkast LEG 84/4, 18. februar 2002, og endelig godkjent av the Committee i LEG 90/15, 9. mai 2005.

<sup>64</sup> Nye forslag knyttet seg til formulering av ordlyd i artikkel 2 nr. 1, 4 og 5. Se LEG 85/11 5. november 2002, LEG 86/4 25. februar 2003, LEG 87/4 7. august 2003, LEG 88/4 16. februar 2004, LEG 89/5 17. august 2004, LEG 90/5 2. februar 2005.

inngrepskonvensjonen er at vrakfjerningskonvensjonen gir grunnlag for økonomisk ansvar. Dette innebærer at kostnadene for vrakfjerningen må inntas som en del av vurderingen.

Hva gjelder den konkrete vurderingen, vil det være naturlig å anta at fordelene med en eventuell vrakfjerning vil bero på formålet. Med andre ord vil det være av betydning hvilket av alternativene i artikkel 1 nr. 5 som er grunnlag for pålegget, og hvordan de ulike momentene i farevurderingen etter artikkel 6 er vurdert. Inngrepskonvensjonen artikkel V nr. 3 a og b om sannsynligheten for skade og skadeomfanget, samt sannsynligheten for tilsiktet virkning ved tiltak, er naturlige momenter i denne sammenheng. Jo større fare som anses å foreligge og jo større sannsynlighet for tilsiktet virkning, jo tyngre veier fordelene.

Ulempene ved en eventuell vrakfjerning vil trolig være mer varierende ved det enkelte tilfelle. Det kan herunder reises spørsmål ved hva eller hvem tiltaket må være proporsjonalt for. Ettersom vrakfjerningskonvensjonen gir grunnlag for økonomisk ansvar, fremstår kostnadene for skipets registrerte eier som et naturlig utgangspunkt for vurderingen.

I tillegg kan tekniske aspekter være et aktuelt vurderingsmoment, for eksempel dersom vraket ligger på stor dybde eller i et terreng hvor det vil være vanskelig å komme til. Det kan også tenkes at det kan foreligge tekniske utfordringer på grunn av egenskaper ved vraket i seg selv. Dette vil i så tilfelle kunne øke risikoen for skade ved tiltaket, som nevnt i inngrepskonvensjonen artikkel V nr. 3 bokstav c. Tekniske vanskeligheter kan trolig også medføre økte kostnader, og kan følgelig også falle inn under kostnadsmomentet.

I internasjonal litteratur er det framhevet at det har blitt vanlig praksis at IOPC-fondet gjennomfører en proporsjonalitetstest ved vurderinger etter CLC-konvensjonen, selv om CLC-konvensjonen ikke inneholder et uttrykkelig krav om proporsjonalitet.<sup>65 66</sup> Gaskell og Forrest viser til en uttalelse fra IOPC-fondets leder i to ulike koreanske saker som gjaldt spørsmål å fjerne olje et vrak der det lå, fremfor å fjerne hele vraket. I disse sakene ble det uttalt at "*the question of whether and, if so, to what extent, the cost of any operations to remove the oil from the wrecks was admissible for compensation*", måtte bero på om tiltakene

---

<sup>65</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 431.

<sup>66</sup> IOPC-fondet er en internasjonal organisasjon opprettet for å håndtere fondsregimet som følger av International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, vedtatt i 1992, (fondskonvensjonen). Se <https://iopcfunds.org/about-us/> (sist lest 30.04.2020).

"were reasonable from an objective technical point of view and that the relationship between the costs and the benefits derived or expected were reasonable".<sup>67</sup> Uttalelsen illustrerer at både kostnader og tekniske aspekter er kjente momenter ved andre proporsjonalitetsvurderinger, og også relevant for å vurdere "reasonably necessary" i artikkel 2 nr. 3.

Til sist kan det reises spørsmål ved om også andre ulemper kan være relevante, selv om de ikke direkte påvirker den som pålegges tiltaket. Dette er regelen etter inngrepskonvensjonen artikkel V nr. 3 bokstav c, og vil trolig derfor også være et relevant moment også etter vrakfjerningskonvensjonen. Herunder kan det tenkes flere momenter, eksempelvis skade på gjenstander eller personer under omfattende operasjoner til sjøs, og risikoen for skade på miljøet. Vrakfjerningsoperasjoner kan i enkelte tilfeller i seg selv innebære en risiko for større forurensning, hvilket kan fremstå noe paradoksalt for de tilfellene hvor pålegget skyldes fare for forurensning. I så tilfelle må risiko for skade uten tiltak veies opp mot risiko for skade ved gjennomføring av tiltak. Dersom tiltaket i seg selv innebærer risiko for større skade enn hvis tiltak ikke gjøres, vil dette være et klart argument for at tiltaket ikke er proporsjonalt.

Gaskell og Forrest viser også til IOPC-Fondets manual for behandling av krav.<sup>68</sup> I manualens punkt 3.1.5 er det skrevet at kravene vurderes basert på objektive kriterier. I manualen er det påpekt at "[t]he fact that a government or other public body decides to take certain measures does not in itself mean that the measures are reasonable for the purpose of compensation under the Conventions". Dette illustrerer ifølge Gaskell og Forrest at konvensjonen ikke gir statene et fullstendig fritt skjønn ved håndtering av vrak i den økonomiske sone.<sup>69</sup> Om det samme kan sies for territorialfarvannet, behandles nærmere under avhandlingens punkt 4.

---

<sup>67</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 431.

<sup>68</sup> Se manualen på [https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2018/12/2019-Claims-Manual\\_e-1.pdf](https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2018/12/2019-Claims-Manual_e-1.pdf) (sist lest 29.04.2020).

<sup>69</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 431.



### 3 Vrakfjerning i norsk rett

#### 3.1 Kan det oppstilles et generelt prinsipp om forholdsmessighet vedtak om vrakfjerning?

Vrakfjerningskonvensjonen oppstiller et overordnet krav om at tiltak og kostnader må være forholdsmessige for å kunne godtas etter konvensjonssporet. Før det redegjøres nærmere for vilkårene for vrakfjerning i det interne sporet, synes det hensiktsmessig å vurdere om det i norsk rett finnes grunnlag for å stille et tilsvarende overordnet krav om forholdsmessighet. Dersom det kan oppstilles et overordnet krav om forholdsmessighet, vil dette være av betydning for tolkningen av de enkelte hjemlene.

Spørsmålet om det gjelder et generelt forholdsmessighetsprinsipp i norsk forvaltningsrett har i lang tid vært omdiskutert. Eckhoff og Smith definerer dette som et krav til forholdsmessighet mellom "*de mål forvaltningen er satt til å ivareta, og de midler den tar i bruk for å realisere formålet*".<sup>70</sup> Både Graver og Eckhoff og Smith oppstiller tre "*hovedelementer*" for å vurdere forholdsmessighet.<sup>71 72</sup>

Det første hovedelementet er at det tiltak som pålegges må være "*egnet til å realisere de formål inngrepet har*".<sup>73</sup> Denne vurderingen vil i første rekke være av faktisk, faglig karakter, og ha sammenheng med situasjoner der forvaltningen skal realisere bestemte mål.<sup>74</sup>

Det andre elementet i vurderingen knytter seg til at tiltaket "*ikke må gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet*".<sup>75</sup> Dette innebærer at dersom formålet kan realiseres på en måte som en mindre inngripende, vil tiltaket kunne være uforholdsmessig.

Som det tredje elementet oppstiller Graver et krav om at "*fordelene ved å foreta inngrepet overstiger ulempene*".<sup>76</sup> For rene økonomiske verdier vil det dreie seg om en kost-nyttevurdering, mens det ellers vil være en vurdering av om vekten av de hensyn som taler for

---

<sup>70</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2018, s. 407.

<sup>71</sup> Eckhoff/Smith (2018) s. 407.

<sup>72</sup> Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019, s. 137.

<sup>73</sup> Eckhoff/Smith (2018) s. 407.

<sup>74</sup> Graver (2019), s. 137.

<sup>75</sup> Graver (2019), s. 137.

<sup>76</sup> Graver (2019), s. 138.

inngrepet, veier tyngre enn de som taler mot.<sup>77</sup> Eckhoff og Smith oppstiller de første to elementene likt, men har formulert siste element som en vurdering av om midlet "*alt i alt [er] for tyngende i forhold til det mål som skal realiseres*", og betegner dette som "*den egentlige vurderingen av forholdsmessigheten mellom mål og midler*".<sup>78</sup>

Et annet spørsmål er hvorfor det eventuelt skulle være behov for et eget prinsipp om forholdsmessighet. Forholdsmessighet er et sentralt moment under forbudet mot grovt urimelige forvaltningsvedtak. En utfordring i denne sammenheng er at domstolene er svært tilbakeholdende med å underkjenne forvaltningsvedtak på den begrunnelse at de er grovt urimelige. I de fleste sakene hvor grov urimelighet har vært påberopt, har kravene ikke blitt tatt til følge.<sup>79</sup> I Rt. 1997 s. 1784 på side 1795 ble det uttalt at det skal "*svært mye til for å sette et forvaltningsvedtak til side på det grunnlag at vedtaket er grovt urimelig*".

Den mest sentrale dommen for grov urimelighet er Rt. 1951 s. 19 (Mortvedt), som gjaldt nektelse av drosjeløyver som følge av passiv deltakelse i NS under 2. verdenskrig. Som følge av at vedtaket ble ansett grovt urimelig, ble vedtaket kjent ugyldig og saksøkerne ble tilkjent erstatning. I tillegg ble et lignende vedtak ansett som "*i høy grad urimelig*" i Rt. 1959 s. 733 på side 738. I sistnevnte sak hadde imidlertid også staten "*bygget på et uvedkommende kriterium*", som tilsier at det også var inntatt utenforliggende hensyn. Staten ble også her ilagt erstatningsansvar. At en anførsel om for grov urimelighet ikke har blitt tatt til følge av Høyesterett på over 60 år, kan indikere at regelen ikke er veldig praktisk.

I litteraturen påpekes det at det særlig er i forhold til forbudet mot grov urimelighet at kravet om forholdsmessighet kan tenkes å komme inn som et nyttig supplement. Aulstad skriver at mange nok vil mene at det er behov for at domstolene "*fører en viss innholdsmessig kontroll med forvaltningens skjønnsutøvelse*", og at når "*instituttet om grov urimelighet praktisk talt ikke eksisterer, kan det hevdes at det er behov for at noe annet kommer i stedet*".<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Graver (2019), s. 138.

<sup>78</sup> Eckhoff/Smith (2018) s. 407.

<sup>79</sup> Se Johan Greger Aulstad, "Ny Høyesterettsdom som klarlegger forholdet mellom myndighetsmisbrukslæren og kravet om forholdsmessighet (HR-2008-695-A)", inntatt i Jussens Venner 2008/4 s. 262-273, med videre henvisning til Rt. 1991 s. 973 og Rt. 1995 s. 738.

<sup>80</sup> Aulstad, Jussens Venner 2008/4 s. 262–273.

Høyesterett har i to ulike dommer uttalt seg om et prinsipp om forholdsmessighet i forvaltningsretten, henholdsvis Rt. 2008 s. 560 og Rt. 2011 s. 304.

Rt. 2008 s. 560 gjaldt et vedtak om innreisetillatelse. I premiss 48 uttaler førstvoterende at vedtak av utlendingsforvaltningen *"ikke kan prøves av domstolene i større utstrekning enn det som følger av den alminnelige myndighetsmisbrukslære"*, og at *"[e]tter denne gjelder det ikke noen generell forholdsmessighetsbegrensning"*. Det uttales videre at *"[r]iktignok kan et forvaltningsvedtak blant annet kjennes ugyldig dersom det er åpenbart urimelig, og i denne vurderingen vil det inngå forholdsmessighetsbetraktninger"*. Uttalelsen er på dette punkt generell, og kan tas til inntekt for at det ikke kan oppstilles et generelt forholdsmessighetsprinsipp.

Rt. 2011 s. 304 gjaldt et vedtak om avslag på konsesjon til erverv av en landbrukseiendom. Saksøker hadde anført at forvaltningsvedtak på generelt grunnlag kan kjennes ugyldige dersom vedtaket ikke tilfredsstillter krav til forholdsmessighet. I premiss 56 uttaler flertallet ved dommer Skoghøy at det er *"riktig at domstolene på enkelte særlige forvaltningsområdet er gitt kompetanse til å underkjenne forvaltningsvedtak dersom det ikke er forholdsmessig"*, men at det *"finnes imidlertid ikke noen generell regel med dette innhold"*. Han påpeker videre at det vil inngå forholdsmessighetsbetraktninger ved vurderingen av om et vedtak er grovt urimelig, men presiserer i dette sammenheng at det *"ikke [er] grunnlag for å stille et generelt krav om forholdsmessighet når det gjelder innholdet av forvaltningsvedtak, jf. Rt-2008-560 avsnitt 48"*. Dommen er avsagt under dissens 3-2, men dissensen knytter seg til andre spørsmål.

Basert på disse to avgjørelsene synes Høyesterett å ha lagt seg på en linje om at det ikke kan oppstilles et generelt prinsipp om forholdsmessighet. Spørsmålet om et generelt forholdsmessighetsprinsipp har ikke vært oppe for Høyesterett siden 2011.

Under henvisning til de to nevnte høyesterettsavgjørelsene skriver både Eckhoff/Smith og Graver at det *"neppe [er] grunnlag for å anta at det i norsk rett finnes et generelt krav om at forvaltningsvedtak etter sitt innhold må være forholdsmessig"*. Basert på rettspraksis må det altså gjøres et skille mellom den generelle læren om myndighetsmisbruk hvorav forholdsmessighetsbetraktninger utgjør en del av vurderingen, og en generell regel om forholdsmessighet som domstolene kan overprøve. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn

også i underrettspraksis, til illustrasjon kan nevnes LH-2015-167189, LG-2007-170262 og LB-2014-117053.

Selv om det ikke eksisterer et alminnelig krav om forholdsmessighet som kan overprøves av domstolene, kan den enkelte hjemmel stille krav om forholdsmessighet. Hvorvidt dette er tilfellet for de konkrete vrakfjerningshjemlene, behandles under punkt 3.2.

### **3.2 Oversikt over vrakfjerningslovgivningen i Norge**

Hjemmel for pålegge vrakfjerning i Norge er gitt i ulike lover, henholdsvis forurensningsloven, havne- og farvannsloven, lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard ("svalbardmiljøloven") og lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar ("havressurslova").

Svalbardmiljøloven er særlovgivning for Svalbards landområder og sjøterritoriet ut til territorialgrensen, jf. § 2. I høringsbrevet til vrakfjerningskonvensjonen har departementet lagt til grunn at det er anledning til å kreve fjerning av skipsvrak med hjemmel i svalbardmiljøloven §§ 65 og 71, jf. §§ 93 og 91.<sup>81</sup> De nevnte bestemmelsene gir alminnelige forbud mot forurensning og etterlatelse av avfall, samt hjemmel for pålegg om vrakfjerning, direkte gjennomføring av tiltak og kostnadsrefusjon i denne forbindelse. Svalbard er unntatt fra forurensningslovens virkeområde jf. forurensningsloven § 3. Svalbardmiljøloven vil følgelig gå foran forurensningslovens regler. Reglene svarer imidlertid til forurensningslovens system, som redegjøres for under punkt 3.2.1. For å unngå dobbeltbehandling vil Svalbardmiljøloven derfor ikke behandles nærmere i det følgende.

Havressurslova inneholder også regler som kan tenkes å gi hjemmel for vrakfjerning. Loven har geografisk virkeområde både i territorialfarvannet og norsk økonomisk sone, jf. § 4 første ledd. I havressurslova § 28 første ledd er det gitt forbud mot å etterlate gjenstander som kan skade maritimt liv eller sette andre fartøy i fare.<sup>82</sup> I § 28 annet ledd og tredje ledd er det gitt tilhørende tiltaksplikt for den ansvarlige, samt påleggsadgang og hjemmel for direkte gjennomføring. Imidlertid er det ikke eksempler på at det er gitt pålegg om vrakfjerning gjennom havressurslova, hvilket illustrerer at loven ikke er særlig praktisk. Dette illustreres

---

<sup>81</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 6.

<sup>82</sup> Et vrak omfattes av avfallsbegrepet, se nærmere om begrepet under avhandlingens punkt 3.2.1.3.

også ved at havressurslova ikke ble nevnt i forarbeidene til konvensjonsbestemmelsene. Havressurslova vil følgelig ikke behandles nærmere.

Fremstillingen vil heretter begrenses til behandling av de hjemlene som har størst praktisk betydning, nemlig forurensningsloven og havne- og farvannsloven.

### **3.2.1 Forurensningsloven**

#### **3.2.1.1 Virkeområde**

Forurensningsloven er primærreguleringen for forurensning i norsk rett, og synes også å være den primære hjemmel for vrakfjerning i Norge.<sup>83</sup>

Forurensningslovens virkeområde er tilfeller "*her i riket*", eller tilfeller som truer med å inntreffe "*her i riket*", jf. forurensningsloven § 3 annet ledd nr. 1 og 2. Av havområdene omfatter dette territorialfarvannet og de indre farvann. Etter forurensningsloven § 3 annet ledd nr. 3 er loven også gitt virkning i norsk økonomisk sone, dersom forurensningskilden er et norsk fartøy eller en norsk innretning, eller etter nærmere bestemmelser fra Kongen. Gjennom inngrepsforskriften er denne adgangen utvidet også til å omfatte skip som ikke er norske.<sup>84</sup> Følgelig har forurensningsloven det samme geografiske virkeområdet som vrakfjerningskonvensjonen.

#### **3.2.1.2 Forurensningsloven § 7**

De alminnelige forurensningsreglene er inntatt i lovens kapittel 2. Forurensningsloven § 7 første ledd inneholder det alminnelige forurensningsforbudet, som slår fast at ingen må "*ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning*".

Forurensning er definert i § 6 første ledd som henholdsvis "*tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen*" jf. nr. 1, "*støy og rystelser*" jf. nr. 2, "*lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer*" jf. nr. 3, og "*påvirkning av temperaturen*" jf. nr. 4. Alle fire alternativ forutsetter at de "*er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet*". Videre omfatter forurensning også "*noe som kan føre til at tidligere*

---

<sup>83</sup> Thor Falkanger og Hans Jacob Bull, *Sjørett*, 8. utgave, Sjørettsfondet Akademisk, 2016, s. 213.

<sup>84</sup> Se inngrepsforskriften § 1 nr. 1.

*forurensning blir økt til skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet*", jf. § 6 annet ledd.

Definisjonen av forurensning i § 6 er vid. Ordlyden "*er eller kan være til skade eller ulempe*" indikerer en lav terskel for at noe kan omfattes. At det er tilstrekkelig at noe "*kan være*", forstås som at skaden eller ulempen ikke behøver å være inntrådt enda. En lav terskel er i tråd med føre var-prinsippet, som innebærer at eventuell tvil om konsekvenser skal komme miljøet til gode.<sup>85</sup> En slik tolkning støttes også av at det i forarbeidene er uttalt at en skade eller ulempe "*ikke [kan] komme i betraktning hvis den er helt ubetydelig*".<sup>86</sup> Sistnevnte uttalelse støtter at terskelen er lav, ved at faren kun må være ikke "*helt ubetydelig*".

Etter § 7 annet ledd første punktum plikter "*den ansvarlige for forurensning [å] sørge for tiltak for å hindre at [forurensning] inntre*", dersom det foreligger fare for det. Dersom forurensning allerede har inntrådt, skal den ansvarlige "*sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den*", samt treffe tiltak for å "*avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller tiltakene for å motvirke den*", jf. § 7 annet ledd annet og tredje punktum.

Etter § 7 annet ledd fjerde punktum skal tiltaksplikten stå "*i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås*". I ordlyden i fjerde punktum oppstilles altså et krav om forholdsmessighet for at plikten til å iverksette tiltak skal oppstå.

I § 7 fjerde ledd er forurensningsmyndigheten gitt adgang til å "*pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist*". Dette er den alminnelige påleggsadgangen, som gir grunnlag for kostnadsansvar etter forurensningsloven kapittel 9. I regelen i fjerde ledd er det uttrykkelig vist kun til "*første til tredje punktum*", hvilket reiser et spørsmål om forholdsmessighetskravet i fjerde punktum bevisst er utelatt, eller også skal gjelde ved pålegg fra forurensningsmyndigheten.

---

<sup>85</sup> Se Hans Christian Bugge, *Forurensningsansvaret*, Tano Aschehoug, 1999, s. 78, som beskriver prinsippet betydning som at det skal utvises varsomhet med all virksomhet som kan skade miljøet, og at det bør legges til grunn en sikkerhetsmargin i forhold til mulige skadevirkninger.

<sup>86</sup> NUT 1977:1 s. 112.

I det opprinnelige lovforslaget foreslo utvalget at påleggsadgangen skulle gjelde "*rimelige tiltak*".<sup>87</sup> Hva som skulle anses som "*rimelige tiltak*", ble ikke diskutert. Etter utvalgets mening måtte det likevel "*i alle tilfeller gjelde et krav om forholdsmessighet mellom mål og midler når det skal vurderes hva som kan pålegges den ansvarlige*".<sup>88</sup> Uttalelsen kan på den ene siden illustrere et standpunkt om at det bør kreves forholdsmessighet. På den annen side kan uttalelsen også tolkes som en generell henvisning til forbudet mot grovt urimelige forvaltningsvedtak, hvor forholdsmessighet inngår som en del av vurderingen.

Forslaget om et rimelighetskrav i påleggshjemmelen fikk ikke medhold i det videre arbeidet med loven. Departementet uttalte "[k]ravet til "*rimelighet*" i § 7 annet ledd siste punktum er tatt med for å begrense den selvstendige handleplikten", og at ved pålegg etter siste ledd "*er det forurensningsmyndighetenes skjønn som er avgjørende for hvilke tiltak som skal iverksettes*".<sup>89</sup> Det alminnelige forvaltningsskjønnet kan som utgangspunkt ikke overprøves av domstolene. Ifølge departementet ble utelatelse av en henvisning til fjerde punktum gjort nettopp "[f]or å få dette fram".<sup>90</sup> Disse uttalelsene gir en klar indikasjon på at forholdsmessighetskravet bevisst er unntatt ved pålegg etter § 7 fjerde ledd slik at det ikke skal være et vilkår som kan overprøves av domstolene. Hvorfor man mente at det ikke burde stilles et krav om forholdsmessighet som kan overprøves, er imidlertid ikke utdypet.

Det som likevel sies videre i proposisjonen, er at den ansvarlige kun kan "*pålegges å treffe tiltak som ut fra de konkrete omstendigheter er rimelige*", og at ved denne vurderingen vil det være et relevant moment "*i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides*".<sup>91</sup> Uttalelsen kan tolkes slik at forvaltningen selv skal vurdere forholdsmessigheten av et pålegg før det gis, selv om det ikke skal være underlagt rettslig prøving.

I LB-2015-54634 (Server) la lagmannsretten til grunn at "*lovens oppbygning og uttalelsene i proposisjonen [må] innebære at domstolenes prøving ikke skal omfatte om et pålegg er forholdsmessig, ut over kontrollen av at de ulovfestede grensene for forvaltningens frie skjønn ikke er overtrådt*". Tilsvarende forståelse er lagt til grunn av Bugge, som skriver at "[m]ed

---

<sup>87</sup> NOU 1977:11 s. 25.

<sup>88</sup> NOU 1977:11 s. 25.

<sup>89</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 97.

<sup>90</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 97.

<sup>91</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 97.

*den siterte uttalelsen må dette forstås slik at det bare er de ulovfestede grensene for forvaltningens frie skjønn som setter grenser for hva forurensningsmyndigheten kan bestemme.*"<sup>92</sup>

Både lagmannsretten og Bugge tolker følgelig forarbeidsuttalelsene slik at forholdsmessighetskravet bevisst er utelatt, og ikke stiller strengere krav enn det som følger av den alminnelige myndighetsmisbrukslæren. I så måte er forarbeidsuttalelsen muligens noe misvisende. Terskelen for å anse et forvaltningsvedtak grovt urimelig etter myndighetsmisbrukslæren er meget høy.<sup>93</sup> At et pålegg kun ikke er "*rimelig*" i det enkelte tilfellet, vil sjelden være tilstrekkelig. Forarbeidsuttalelsen kan i så måte sies å gi en noe misvisende anvisning på hvilken vurdering som skal foretas for generelle pålegg etter forurensningsloven § 7. Dette gjelder imidlertid kun domstolsprøvingen av pålegget. Som nevnt kan uttalelsen om rimelighet også tolkes slik at forvaltningen selv gjennomfører en form for forholdsmessighetsvurdering før pålegget gis.

### **3.2.1.3 Forurensningsloven § 28 og § 37**

De konkrete hjemlene for vrakfjerning er inntatt i forurensningsloven kapittel 5, som gir regler for behandling av avfall.

I forurensningsloven § 28 første ledd er det gitt forbud mot å "*etterlate [...] avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet*". Etter § 28 tredje ledd plikter "*den som har overtrådt forbudet i første ledd*" å sørge for "*nødvendig opprydding*".

Begrepet "*avfall*" omfatter etter hovedregelen i § 27 første ledd første punktum "*løsoverstående eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere*". Et spørsmål i denne sammenheng er om skipsvrak kan være å anse som "*løsoverstående*", på samme måte som andre, mindre gjenstander. En naturlig forståelse av ordlyden "*løsoverstående*" tilsier gjenstander som er rørlige, og altså ikke utgjør en del av fast eiendom.<sup>94</sup> Etter denne forståelsen vil også skipsvrak være omfattet, uavhengig av sin størrelse.

---

<sup>92</sup> Bugge (1999), s. 329.

<sup>93</sup> Se nærmere om terskelen under avhandlingens punkt 3.1.

<sup>94</sup> <https://naob.no/ordbok/1%C3%B8s%C3%B8re> (sist lest 30.04.2020).



I de opprinnelige forarbeidene til forurensningsloven ble det uttalt at slike store gjenstander "vanskelig [kan] kalles "avfall".<sup>95</sup> I den opprinnelige loven var det derfor inntatt en særregel i § 28 første ledd annet punktum som utvidet bestemmelsen til også gjelde skipsvrak, flyvrak og lignende store gjenstander. Loven ble imidlertid endret i 2016, fordi en slik tolkning ikke ble ansett forenelig med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Særbestemmelsen i daværende § 28 første ledd annet punktum ble derfor fjernet, fordi den kunne "skape uklarhet og et inntrykk av at de nevnte gjenstandene ikke er å anse som "avfall".<sup>96</sup> Etter dette er det ikke tvil om at også skipsvrak faller under avfallsdefinisjonen.<sup>97</sup>

Vilkårene for at forbudet i forurensningsloven § 28 første ledd skal være overtrådt, er altså at det foreligger "avfall", som "kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet". Ordlyden "kan" indikerer en lav terskel for at forbudet skal være overtrådt, ved at skaden eller ulempen ikke nødvendigvis behøver å være inntrådt enda. Forurensningsloven er på dette punkt mindre streng enn vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav b, fordi konvensjonens "may reasonably be expected" indikerer at det må foreligge en større sannsynlighet enn alternativet "kan [...] være" i forurensningsloven § 28.

Alternativene "skjemmende" og "til skade eller ulempe for miljøet" er uavhengige av hverandre. Dette illustreres gjennom HR-2017-331-A (Server). Forurensningsmyndigheten hadde fattet vedtak om vrakfjerning på det grunnlag at vraket kunne "virke skjemmende". Både tingretten og lagmannsretten hadde kommet til at vraket ikke var "skjemmende", men at vedtaket var gyldig fordi vraket uansett var "til skade eller ulempe på miljøet". Siden forurensningsmyndigheten uttrykkelig kun hadde vurdert det første alternativet, og Høyesterett ikke fant grunnlag for å vurdere om dette vilkåret var oppfylt, ble lagmannsrettens avgjørelse opphevet på dette punkt.<sup>98</sup>

Om et vrak "kan virke skjemmende", beror på en konkret vurdering. Ordlyden "skjemmende" tilsier at gjenstanden må være estetisk plagende. En slik forståelse er lagt til grunn i forarbeidene, hvor det uttales at § 28 tar "sikte på å tilfredsstille også rent estetiske hensyn", og at det må legges "[v]esentlig vekt [...] på i hvilken grad det stikker seg ut mot

---

<sup>95</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 134.

<sup>96</sup> Prop. 89 L (2015-2016) s. 14.

<sup>97</sup> Prop. 89 L (2015-2016) s. 14.

<sup>98</sup> HR-2017-331-A premiss 96-100.

omgivelsene". Til illustrasjon nevnes at "en utrangert bil eller komfyr ikke virker skjemmende på en lagerplass, mens det i høy grad vil være tilfelle ute i naturen".<sup>99</sup> Overført på vrakfjerningstilfeller vil det trolig være forskjell på et skip som ligger strandet med synlige deler over vannoverflaten, og et skip som har sunket på dypt vann. Det finnes ikke et tilsvarende estetisk alternativ i vrakfjerningskonvensjonen.

Vilkåret "kan [...] være til skade eller ulempe for miljøet" forstås å rette seg mot heller fysiske forhold, ved at avfallet for eksempel skaper en risiko eller hindring. Ordlyden "skade eller ulempe" er vid, og vil omfatte en rekke ulike forhold. Vilkåret må antas å være mindre strengt enn kravet om "major harmful consequences" i konvensjonens artikkel 1 nr. 5 bokstav b. Begrepet "ulempe" er også mindre strengt enn begrepet "damage" i konvensjonen.<sup>100</sup>

Ved vurderingen skal det tas hensyn både mennesker og hele det økologiske miljø.<sup>101</sup> Som klare eksempler nevnes "glass som blir knust" og "avfall som kan føre til forurensning". Det nevnes også i forarbeidene at ulemper hvor avfallet "står i veien" – dvs. at ferdsel blir mer tungvint – er relevante.<sup>102</sup> Hinder for ferdsel vil for skipsvrak på havbunnen innebære at tilfellet kan reguleres av bestemmelsene i havne- og farvannsloven.<sup>103</sup>

Konsekvensen av at forsøplingsforbudet i forurensningsloven § 28 er overtrådt er at kommunen eller forurensningsmyndigheten med hjemmel i henholdsvis forurensningsloven § 37 første og annet ledd kan gi pålegg om opprydding eller fjerning, eventuelt kreve dekning av utgifter i forbindelse slike tiltak. Det kan i forbindelse med pålegg etter forurensningsloven § 37 reises spørsmål om forholdsmessighet i to henseender.

For det første gir forurensningsloven § 28 tredje ledd en plikt til å foreta "nødvendig opprydding" hvis forsøplingsforbudet i første ledd er overtrådt. Nødvendighet innebærer at oppryddingsplikten ikke kan gå lenger enn det som kreves for at det vilkåret i § 28 første ledd skal være oppfylt. I § 37 første ledd er det vist til § 28 i sin helhet. Dette kan på den ene siden tale for at kravet om nødvendighet også må gjelde ved pålegg etter § 37. På den annen side

---

<sup>99</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 135 jf. NUT 1977:1 s. 148.

<sup>100</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 18.

<sup>101</sup> NUT 1977:1 s. 148.

<sup>102</sup> NUT 1977:1 s. 149.

<sup>103</sup> Se avhandlingens punkt 3.2.2.

knytter oppryddingsplikten seg til et overtrådt forbud på samme måte som for generell forsøpling i § 7, hvilket kan tale for at det kun er tiltak på egne initiativ som skal begrenses.

I LB-2015-54634 (MV Server) la lagmannsretten til grunn at forståelsen av forurensningsloven § 7 også må gjelde for pålegg etter § 37. På dette punkt er forarbeidene tause, og gir ikke svar på hvordan § 37 skal forstås. Etersom § 7 er en overordnet norm, og det ikke finnes uttalelser som kan tas til inntekt for at § 37 var ment å gi en mer snever påleggsadgang enn § 7, synes dette å være den mest forsvarlige konklusjon.

For det andre gir forurensningsloven § 37 første ledd kommunen hjemmel til å kreve "*rimelige utgifter*" for opprydding eller fjerning av avfall. I § 37 annet ledd, som gir forurensningsmyndigheten myndighet til å pålegge fjerning av skipsvrak, er det ikke gitt noen regel om kostnadsdekning. Dette reiser spørsmål ved om det dreier seg om to separate påleggsadganger, eller om annet ledd kun er en utvidelse av kompetansen i første ledd.

I forarbeidene til forurensningsloven uttalte departementet at annet ledd "*innebærer en utvidelse av påleggsadgangen etter første ledd, fordi det er tale om så store gjenstander at det [...] ikke er naturlig å kalle dem "avfall"*". Det sies videre at pålegg etter annet ledd "*alltid kan gis overfor den som eier vraket når pålegget blir gitt, men kan også rettes mot eieren da gjenstanden ble vrak eller ble etterlatt*", som vil være særlig aktuelt hvor skipet er blitt derelinkvert og følgelig eierløst.<sup>104</sup> På dette punkt går annet ledd "*videre enn regelen i første ledd*".<sup>105</sup>

Departementets uttalelser kan tas til inntekt for at annet ledd må forstås å omfatte samme adgang som etter første ledd, men med et videre ansvarssubjekt. Dette er også lagt til grunn av kystverket, som i sin veileder skriver at "[n]år det gjelder pålegg om opprydding til eier av skip, har Kystverket tilsvarende kompetanse som kommunen, jf. § 37 andre ledd".<sup>106</sup> En slik forståelse innebærer at også refusjonskrav fra forurensningsmyndigheten må være "*rimelige*".

Rimelighetskravet gjelder kun for utgifter, ikke for påleggsadgangen i seg selv. Det kan likevel være verdt å nevne at det tilsynelatende skal mye til for at noe ikke er "*rimelige*".

---

<sup>104</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 149.

<sup>105</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 149.

<sup>106</sup> <https://kystverket.no/Regelverk/Havne--og-farvannsloven/Veiledning-om-havne--og-farvannsloven/> (sist lest 29.04.2020).

*utgifter*" i forbindelse med kostnadsrefusjon, hvilket illustrerer hvor streng forurensningsloven er ment å være. I forarbeidene er det uttalt at den ansvarlige som hovedregel må "*dekke utgiftene fullt ut*", og at det kun er i tilfeller hvor utgiftene "*åpenbart er urimelige eller unødvendig høye*" at det bør kunne gjøres en reduksjon.<sup>107</sup> Dette illustrer at det må foreligge noen forholdsmessighetsbetraktninger. Sett i sammenheng med lovens strenge system, kan det likevel neppe tolkes som et forholdsmessighetskrav i seg selv.

Dersom et pålegg etter § 7 eller § 37 jf. 28 ikke etterkommes, kan forurensningsmyndigheten også selv sørge for iverksettelse, jf. forurensningsloven § 74 første ledd. Dette gjelder også dersom et pålegg vil forsinke iverksettelse av tiltak, jf. § 74 annet ledd. Hvis dette gjøres, kan utgifter, skade eller tap etter § 74 kreves dekket av den ansvarlige, jf. § 76 første ledd første punktum. Forurensningsloven § 76 stiller ingen krav om at utgiftene må være rimelige eller nødvendige. Bugge skriver at det likevel ikke kreves refusjon for tiltak som skyldes "*klart ufornuftige disposisjoner*".<sup>108</sup> Etersom loven ikke sier noe om dette i seg selv, er det trolig mest naturlig å forstå kommentaren som en henvisning til det alminnelige forbudet mot grovt urimelige vedtak. Dette illustrerer igjen at terskelen er høy for at noe ikke kan godtas.

Reglene om deknningen av statens utgifter etter forurensningsloven suppleres av sjølovens ansvarsregler, og begrenses deretter.<sup>109</sup> I HR-2017-331-A (MV Server) var det anført at sjølovens begrensingsregler også måtte medføre at forurensningsmyndigheten ikke kunne pålegge tiltak som ville overstige begrensingsbeløpet etter loven. Høyesterett konkluderte med at dette ikke var tilfellet, og at det kun er de økonomiske krav som begrenses av sjølovens regler.<sup>110</sup> For vrakfjerningstiltak innebærer altså dette at statens krav på refusjon ikke kan overstige det forhøyede begrensingsbeløpet i sjøloven § 175a jf. § 172a. Kravet er altså underlagt en begrensning, men ikke betinget av dets eventuelle rimelighet.

### **3.2.2 Havne- og farvannsloven**

Havne- og farvannsloven gir reguleringer for sjøtransporten og drift av havner og farvannet. Lovens formål er å "*fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til*

---

<sup>107</sup> Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) s. 149.

<sup>108</sup> Bugge (1999), s. 364.

<sup>109</sup> Prop.105 LS (2017-2018) s. 18.

<sup>110</sup> HR-2017-331-A premiss 132.

*et konkurransedyktig næringsliv*", og *"ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser"*, jf. § 1. Havne- og farvannsloven inneholder også uttrykkelig hjemmel for å kreve vrakfjerning, men på andre vilkår enn forurensningsloven.

Havne- og farvannsloven er gitt virkeområde *"her i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann"*, jf. § 2 første ledd. I havne- og farvannsloven § 2 fjerde ledd åpnes det for at loven kan gis anvendelse også utenfor territorialfarvannet. Denne kompetansen er imidlertid ikke tatt i bruk for bestemmelsene som gjelder vrakfjerning. Vrakfjerningsbestemmelsene i loven gjelder dermed kun for norsk territorialfarvann og indre farvann.

I den gamle havne- og farvannsloven fra 2009 var vrakfjerning særskilt regulert i § 35. Denne bestemmelsen ble fjernet ved vedtakelsen av havne- og farvannsloven 2019. Ifølge forarbeidene var det imidlertid ikke intendert noen realitetsendring. Om endringen ble det uttalt at utvalget ikke kunne *"se at det skulle være behov for en særbestemmelse for pålegg om vrakfjerning, og foreslår derfor å inkludere denne i den generelle påleggshjemmelen"*.<sup>111</sup> Det ble i denne sammenheng påpekt at tiltaksplikten som påleggshjemmelen viser til *"er formulert på en slik måte at den også vil omfatte alle de tiltak som omfattes av gjeldende havne- og farvannsloven § 35"*.<sup>112</sup>

I havne- og farvannsloven § 17 første ledd er det gitt forbud mot å etterlate *"gjenstander [...]" slik at det kan være til fare eller ulempe for bruken av farvannet eller havnen*". Skipsvrak nevnes ikke uttrykkelig, men etter forarbeidsuttalelsene er det ikke tvil om at skipsvrak skal omfattes som *"gjenstander"* i § 17.<sup>113</sup>

Ordlyden *"til fare eller ulempe for bruken"* § 17 første ledd indikerer at det må være en fare for ferdsel eller annen bruk. I høringsbrevet ble det uttalt at hjemmelen vil være særlig aktuell for vrak som ligger *"ligger i en farled, og som hindrer eller vanskeliggjør ferdselen for andre fartøy"*.<sup>114</sup> Et viktig vurderingsmoment vil være hvor dypt vraket ligger. Det ble også påpekt at det kan være anledning til å ta hensyn til næringsinteresser eller annen aktivitet i området. I

---

<sup>111</sup> NOU 2018:4 s. 87.

<sup>112</sup> NOU 2018:4 s. 87.

<sup>113</sup> Ytterligere bekreftet i Prop.86 L (2018-2019) s. 159.

<sup>114</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 17.

denne sammenheng ble det som eksempel nevnt at legging av rørledninger kan oppfylle vilkåret.

En klar avgrensning må gjøres mot tilfeller hvor faren eller ulempen knytter seg til forurensning. I forarbeidene til havne- og farvannsloven er det uttalt at § 17 ikke er aktuell å anvende på vrak eller vrakrester *"som utelukkende er uønsket fordi de virker skjemmende eller fordi de er til ulempe for miljøet, og hvor det bare er miljøhensyn som tilsier vrakfjerning"*.<sup>115</sup> Dette illustrerer forholdet mellom havne- og farvannsloven og forurensningsloven.

Etter § 17 annet ledd første punktum plikter *"den ansvarlige [å] fjerne gjenstanden eller gjøre det som ellers må til for å fjerne faren eller ulempen"*. Etter § 17 tredje ledd annet punktum regnes *"den ansvarlige"* som *"den som har brukt eller etterlatt gjenstanden i strid med første ledd, den som var reder eller eier av gjenstanden da den ble brukt eller etterlatt i strid med første ledd, og den som er reder eller eier når det blir gitt pålegg"*.

Her kan det nevnes at ansvarssubjektet i havne- og farvannsloven omfatter flere enn både forurensningsloven og vrakfjerningskonvensjonen, med henholdsvis *"eier"* i forurensningsloven § 37 annet ledd og *"registered owner"* i vrakfjerningskonvensjonen artikkel 10 nr. 1. Etter 2009-loven var ansvarssubjektet det samme som etter forurensningsloven. Ansvarssubjektet ble imidlertid omfattende diskutert i forarbeidene til 2019-loven, som endte med at også *"reder"* ble inntatt som ansvarssubjekt.

En av begrunnelsene for utvidelsen var et ønske om å rette ansvaret mot skipets reelle eier, da det kan være tilfeller hvor rederiene ikke står oppført som eier av skipet. Det er ikke uvanlig at det opprettes såkalte *"single purpose"*-selskaper, kun med den funksjon å stå oppført som eier av skipet. Disse eierselskapene vil sjelden ha større midler som kan brukes til å dekke vrakfjerningskostnader, da alle beføyelser normalt vil være overlatt til et operatør- eller managementselskap.<sup>116</sup> En utvidelse ville følgelig få betydning for *"skadelidtes mulighet til å få dekket sitt tap"*, samt *"gi myndighetene en økt mulighet til å få dekket sine kostnader, dersom det er gjennomført tiltak på vegne av den ansvarlige"*.<sup>117</sup> I Server-saken kom Høyesterett til at det ikke var anledning til å rette krav etter forurensningsloven mot skipets

---

<sup>115</sup> Ot.prp.nr. 75 (2007-2008) s. 172.

<sup>116</sup> Prop.86 L (2018-2019) s. 83 og NOU 2018:4 s. 88.

<sup>117</sup> Prop.86 L (2018-2019) s. 86.

managementselskap.<sup>118</sup> På dette punkt går følgelig havne- og farvannslovens hjemmel lenger enn forurensningslovens hjemmel.

I § 17 annet ledd annet punktum er plikten begrenset til å "*stå i et rimelig forhold til faren eller ulempen*". Dette svarer til kravet om forholdsmessighet ved tiltaksplikten i forurensningsloven § 7 annet ledd fjerde punktum. I § 17 tredje ledd er forurensningsmyndigheten i det aktuelle området gitt adgang til å pålegge "[t]iltak som nevnt i andre ledd". I motsetning til i forurensningsloven § 7 fjerde ledd, er det i havne- og farvannsloven § 17 tredje ledd ikke gjort uttrykkelig unntak fra forholdsmessighetskravet i ordlyden. I høringsbrevet ble det lagt til grunn at plikten "*gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til det som kan oppnås ved pålegget*", og at de "*samlede fordelene ved å gjennomføre vrakfjerning må veies opp mot ulempene*".<sup>119</sup> Også på dette punkt kan havne- og farvannsloven anses strengere enn forurensningsloven.

I likhet med etter forurensningsloven gir havne- og farvannsloven § 18 første ledd adgang til å iverksette direkte tiltak dersom et pålegg etter § 17 tredje ledd ikke etterkommes, eller dersom situasjonen er så akutt at det ikke kan utstedes pålegg først. Etter § 18 tredje ledd kan myndighetene kreve refusjon fra "*den ansvarlige*" hvis tiltak er gjennomført.

I motsetning til forurensningsloven er dagens havne- og farvannslov utarbeidet etter at vrakfjerningskonvensjonen ble ratifisert av Norge. Forholdet til konvensjonen ble derfor vurdert i forarbeidene. Under henvisning til Server-saken ble det lagt til grunn at sjølovens ansvarsbegrensningsregler kun gjelder økonomiske krav, og følgelig ikke begrenser plikten til å etterkomme pålegg fra myndighetene. Etter utvalgets syn må det samme gjelde også for tiltaksplikten og refusjonskravene etter havne- og farvannsloven, siden Høyesteretts uttalelse i Server-saken på dette punkt er generell.<sup>120</sup>

I høringsbrevet er vrakfjerningskonvensjonen vurdert i forhold til havne- og farvannsloven 2009 § 35. Som nevnt var det ikke tilsiktet noen innholdsmessig endring ved sammenslåingen av bestemmelsene i havne- og farvannsloven 2019. Det må derfor kunne antas at

---

<sup>118</sup> HR-2017-331-A premiss 101 flg.

<sup>119</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 17.

<sup>120</sup> NOU 2018:4 s. 86.

vurderingene i høringsbrevet gjelder likt for dagens § 17. Sitater fra ordlyden i det følgende er derfor hentet fra dagens lov, og ikke identisk med høringsbrevet.

I høringsbrevet ble det antatt at havne- og farvannslovens hjemmel hva gjelder ferdsel i farvannet er parallell med vrakfjerningskonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav a.<sup>121</sup> Videre ble det vist til at havne- og farvannsloven om "*bruken av farvannet*" dekker deler av artikkel 1 nr. 5 bokstav b tredje alternativ, som gjelder forhold eller trusler som med rimelighet kan forventes å medføre skade på tilhørende interesser. Havne- og farvannsloven oppstiller imidlertid ikke et tilsvarende vilkår om forventet skade på de tilhørende interessene. Etter den gamle loven var det tilstrekkelig at hensynet til interessene tilsa pålegg om fjerning, og etter dagens lov er det tilstrekkelig at det foreligger en "*ulempe*". I høringsbrevet ble det derfor lagt til grunn at terskelen for å kunne gi pålegg om vrakfjerning er "*noe lavere etter havne- og farvannsloven enn etter vrakfjerningskonvensjonen*".<sup>122</sup>

## 4 Det tosporede system i norsk rett

Som nå er illustrert ovenfor, er det klare forskjeller mellom reglene om vrakfjerning etter konvensjonen og etter norsk rett når det gjelder pålegg om fjerning vrak i territorialfarvannet. Konvensjonens vilkår forstås strengere enn vilkårene i forurensningsloven og havne- og farvannsloven, og har i tillegg et uttrykkelig overordnet krav om forholdsmessighet som vil kunne overprøves. Konvensjonsreglene vil følgelig åpne for vrakfjerningsadgang i færre tilfeller enn reglene i forurensningsloven og havne- og farvannsloven. På denne bakgrunn var departementets syn i høringsbrevet at det ville være hensiktsmessig innføre et tosporet system.<sup>123</sup> Dette innebærer at regelsettene skal fungere i sin helhet hver for seg, gjennom henholdsvis et internt spor for de norske reglene, og et konvensjonsspor for konvensjonsreglene.

Forslaget om å innføre et tosporet system møtte kritikk på flere punkter under høringsrunden, hvorav to er særlig sentrale for tematikken her. For det første mente et utvalg av høringsinstansene at konvensjonen inneholder bestemmelser som i seg selv vil være til hinder for et slikt system. I tillegg ble det argumentert for at et tosporet system vil medføre en

---

<sup>121</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 17.

<sup>122</sup> Høringsbrev 15.06.2016 s. 17.

<sup>123</sup> Høringsbrev 15.06.2016 s. 19.



urimelig forskjellsbehandling av norske og utenlandske skip og at Norge burde harmonisere regelverket i større grad. Sistnevnte reiser spørsmål ved om folkerettslige forpliktelser kan være til hinder for et tosporet system.

## **4.1 Er konvensjonen til hinder for et tosporet system?**

### **4.1.1 Konvensjonens artikkel 4. nr. 4**

I vrakfjerningskonvensjonen artikkel 4 nr. 4 er det oppstilt enkelte regler som ikke skal få anvendelse dersom konvensjonen gjøres gjeldende også i territorialfarvannet. Unntakene knytter seg både til mellomstatlige forhold og interne forhold. For mellomstatlige forhold er det til illustrasjon gjort unntak fra artikkel 9 nr. 1, som gir plikt til å underrette og rådføre seg med skipets registreringsstat om tiltak i forbindelse med vraket. For interne forhold er det blant annet gitt unntak fra artikkel 9 nr. 5 som setter grenser for statens adgang til å gripe inn i vrakfjerningstiltak som er iverksatt, og artikkel 9 nr. 9 som gir plikt for statene til å treffe tiltak i henhold til nasjonal lovgivning for å sikre at deres registrerte eiere overholder plikten til å fremlegge forsikringsbevis og å fjerne vrak i andre staters konvensjonsområde.

I sine høringsvar til lovforslaget viste Cefor, Rederiforbundet og NHO Sjøfart til at det ikke følger av henvisningene i artikkel 4 nr. 4 at man kan avvike fra, eller utvide farekriteriet i artikkel 1 eller de sentrale vilkårene i artikkel 2 nr. 1 til 3.<sup>124</sup> Justis- og beredskapsdepartementet var imidlertid ikke enig i dette, og uttalte i proposisjonen at konvensjonen ikke gir grunn til å snevre inn gjeldende hjemler for vrakfjerning. Som grunnlag for dette ble det vist til to ulike grunnlag, henholdsvis artikkel 16 og artikkel 3 nr. 2.

Det ble først vist til konvensjonens artikkel 16, hvor det er slått fast at konvensjonen ikke skal berøre rettighetene og forpliktelsene til noen stat i henhold til havrettskonvensjonen og internasjonal sedvanerett.<sup>125</sup> Dette reiser spørsmålet om hvorvidt havrettskonvensjonen i seg selv muliggjør et slikt tosporet system.

Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 1 at territorialfarvannet er omfattet av statens suverenitet, hvilket innebærer at statene fritt kan gi lover og reguleringer. Imidlertid følger det også av havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 suvereniteten over sjøterritoriet

---

<sup>124</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 24.

<sup>125</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 28.

"utøves i henhold til denne konvensjon og andre folkerettsregler". En naturlig forståelse av ordlyden i nr. 3 vil tilsi at konvensjonsregler på generelt grunnlag kan tenkes å legge begrensninger på suvereniteten.

I forbindelse med forståelsen av havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 3 vises det i internasjonal litteratur til voldgiftssaken Chagos i 2015, hvor det ble gitt en generell uttalelse om forståelsen av artikkel 2 nr. 3.<sup>126 127</sup> Den ene parten hadde her anført at artikkel 2 nr. 3 "*creates an obligation under the Convention to comply with other requirements of international law in exercise of sovereignty in the Territorial Sea*".<sup>128</sup> Den andre parten hadde anført at bestemmelsen var "*purely descriptive*". Voldgiftsrettens syn var at "*the balance of the authentic versions favours reading that provision to impose an obligation*".<sup>129</sup> Uttalelsen illustrerer at havrettskonvensjonen ikke er til hinder for forpliktelser gjennom folkerettslige regler, som altså kan innebære en begrensning av i utgangspunktet suverene rettigheter. Nettopp i denne sammenheng er vrakfjerningskonvensjonens artikkel 16 av betydning, da den kan indikere at reglene i konvensjonen ikke er ment for å gi forpliktelser etter artikkel 2 nr. 3.

Havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 1 anses å gi statene relativt fritt skjønn til å adressere farer i territorialfarvannet, herunder muligheten til å kreve vrakfjerning eller refusjon av kostnader for tiltak utført av myndighetene. Statene har normalt vært motvillige til å være bundet av konvensjoner som på noen måte vil begrense denne adgangen.<sup>130</sup> Dette var også tilfellet ved vrakfjerningskonvensjonen. Norge var som nevnt en av pådriverne for at konvensjonen også skulle gjelde i territorialfarvannet.<sup>131</sup> Flere stater var skeptiske til en slik adgang, hvilket endte med at dagens "opt in"-løsning først kom inn som et kompromiss mot slutten av forhandlingene.<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 376.

<sup>127</sup> Se <https://www.pcacases.com/pcadocs/MU-UK%2020150318%20Award.pdf>. Saken gjaldt Storbritannias opprettelse av en beskyttet sone rundt Chagosøyene. Opprettelsen ble bestridt av Mauritius under henvisning til at den var i strid med havrettskonvensjonen på en rekke ulike grunnlag, som ikke har videre relevans for temaet her.

<sup>128</sup> Se dommens s. 196.

<sup>129</sup> Se dommens s. 196.

<sup>130</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 376.

<sup>131</sup> Høringsbrev 15.06.2016, s. 11.

<sup>132</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 377 og høringsbrev 15.06.2016, s. 11.

Som en del av kompromisset ble artikkel 4 nr. 4 laget for å sikre kyststatenes rettigheter i territorialfarvannet, selv om konvensjonen gis anvendelse.<sup>133</sup> Med denne intensjon, kan bestemmelsen vanskelig forstås å legge begrensninger på statenes jurisdiksjon i territorialfarvannet. At det er gjort unntak fra blant annet plikten til å regulere nasjonal lovgivning for å overholde konvensjonens plikter, må være et klart argument for at konvensjonen ikke skal legge føringer for statenes rettigheter i territorialfarvannet. Artikkel 4 nr. 4 kan da vanskelig sies å være til hinder for egne reguleringer i nasjonal rett.

#### 4.1.2 Konvensjonens artikkel 3 nr. 2

I både høringsbrevet og proposisjonen er det lagt til grunn at vrakfjerningsregler om erstatning, forsikring og direktekravsadgang kun gjelder "*vrakfjerning som skjer i henhold til vrakfjerningskonvensjonens regler, jf. artikkel 3 nr. 2*".<sup>134</sup> En slik tolkning medfører at konvensjonen blir en valgfri hjemmel som kan anvendes dersom vilkårene er oppfylt.

Cefor, Rederiforbundet og NHO Sjøfart var i sine høringsuttalelser ikke enig i en slik tolkning av bestemmelsen. Etter deres syn sier bestemmelsen "*kun at stater som "opter inn" ikke frasier seg myndighet til å treffe **andre tiltak** overfor vrak enn tiltak som gjelder lokalisering, merking og fjerning av vrak*".<sup>135</sup>

Uenigheten knytter seg altså til forståelsen av artikkel 3 nr. 2 tredje og fjerde punktum, hvor det i tredje punktum heter at konvensjonens anvendelse på territoriet gjelder med forbehold for vedkommende stats rettigheter og forpliktelser til å treffe tiltak "*unntatt lokalisering, merking og fjerning i samsvar med denne konvensjon*", og i fjerde punktum at bestemmelsene i artikkel 10, 11 og 12 "*ikke [får] anvendelse på slike tiltak*". Departementet har tolket ordlyden her slik at statene står fritt til å benytte andre grunnlag enn konvensjonen til å fjerne vrak, hvor i så tilfelle konvensjonens regler om ansvar og forsikring ikke vil komme til anvendelse.<sup>136</sup>

Denne forståelsen støttes av ordlyden i artikkel 3 nr. 2 fjerde punktum, hvor det altså er bestemt at "*slike tiltak*" ikke omfattes av artikkel 10, 11 og 12, "*unntatt på tiltakene i artikkel*

---

<sup>133</sup> Gaskell/Forrest (2019) s. 376.

<sup>134</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 28 og høringsbrev i sak 15/1222, 15.06.2016, s. 11.

<sup>135</sup> Prop 105 LS (2017-2018) s. 24.

<sup>136</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 28.

7, 8 og 9 i denne konvensjon". Med "slike tiltak" menes "tiltak i forbindelse med vrak som befinner seg på dens territorium", som staten gjennom artikkel 4 nr. 4 har tatt forbehold for sine rettigheter og forpliktelser for. Avgjørende for forståelsen er ordlyden "i denne konvensjon". Dersom statene ønsker å gjøre benytte "artikkel 10, 11 og 12 i denne konvensjon", må de knytte seg til tiltak etter "artikkel 7, 8 eller 9 i denne konvensjon". At "i denne konvensjon" er så uttrykkelig spesifisert i ordlyden, taler for at statene fortsatt har sine rettigheter i behold for tiltak som ikke omfattes av disse bestemmelsene.

Forståelsen av dette punktet er imidlertid omdiskutert i ulik internasjonal litteratur. Den britiske forfatteren Colin de la Rue skriver at når en konvensjonsstat har utvidet konvensjonsområdet til også å omfatte territorialfarvannet, "it clearly has greater powers under the Convention in relation to wrecks in the TTS than in relation to those outside it".<sup>137</sup> Med dette menes altså at konvensjonen gir statene større frihet innenfor territorialfarvannet enn utenfor. Dette svarer til det folkerettslige utgangspunkt.

De la Rue skriver imidlertid videre at det er "clear that any measures it takes to order removal of a wreck in the Convention area, or to recover costs of removal from the owner or insurer, must be in accordance with the Convention".<sup>138</sup> Uttalelsen kan tas til inntekt for at konvensjonen skal utgjøre den primære hjemmelen for vrakfjerning og kostnader i denne tilknytning, slik som anført i høringssvaret. De la Rue skriver i forlengelsen av dette at "[t]here is no scope for it to legislate for such measures on some other basis outside the Convention".<sup>139</sup> Han tolker følgelig konvensjonen slik at den begrenser statenes adgang til å benytte parallell regulering av de områdene som reguleres av konvensjonen.

I Lloyd's rapport om de største utfordringene ved vrakfjerning og konsekvensene for det 21. århundret, skrives det at sannsynligheten for at mange stater vil "continue to apply domestic legislation in their own territorial waters", og at dette betyr "a degree of uncertainty is likely to continue".<sup>140</sup> I rapporten er det videre skrevet at statene "may apply their own domestic law inside their own territorial waters, which may still cause inconsistencies in approaches".

---

<sup>137</sup> Colin de la Rue, *Wreck Removal Convention 2007 – Effect within the Territorial Sea*, 2016.

<sup>138</sup> De la Rue (2016).

<sup>139</sup> De la Rue (2016).

<sup>140</sup> <https://www.lloyds.com/news-and-risk-insight/risk-reports/library/technology/wreck-report>, publisert mars 2013 (sist lest 29.04.2020).

Disse uttalelsene er noe mer tvetydige, avhengig av forståelsen av begrepet "may". På en side kan det forstås slik at statene har adgang til å benytte egen lovgivning ved siden av konvensjonen, slik departementet har lagt til grunn. Uttalelsene kan imidlertid også forstås slik at statene heller vil la være å benytte seg av "opt in"-adgangen, nettopp fordi den legger begrensninger på nasjonal lovgivning. Sistnevnte vil være i tråd med de la Rues forståelse.

Gaskell og Forrests syn er at "*[w]reck that falls outside the scope of the convention, or measures taken by coastal States beyond the scope of the Convention, are still to be determined by coastal State law*". I forlengelsen av dette påpekes at "*the advantages and disadvantages of being a party to the WRC 2007 apply only to the extent that the Convention is applicable*".<sup>141</sup> Uttalelsen tilsier at det fortsatt kan foreligge nasjonale reguleringer for tilfeller som ikke oppfyller konvensjonens vilkår, men at andre tilfeller ikke vil kunne dekkes av konvensjonens fordeler.

Gaskell og Forrest påpeker også at det er klart at kyststater har "*extensive rights in relation to wreck in the territorial sea*", og at "*many, if not most of these may coexist with the rights and duties that arise from participation in the WRC 2007 with respect to a vessel of another State party*".<sup>142</sup> Også denne uttalelsen kan tas til inntekt for at konvensjonen ikke er til hinder for at vrakfjerning også kan reguleres parallelt.

Et annet poeng er at spørsmålet om "opt-in" ved forhandlingene ikke var beskrevet som "*an issue about the scope and extent of States rights of intervention*", men heller "*as an attempt to ensure uniformity in national maritime law and enable coastal States, when they remove hazardous wrecks, to recover associated costs*".<sup>143</sup> En slik forståelse vil også trekke i retning av at statene ikke har ment å gjøre konvensjonen begrensende for egne rettigheter.

Konvensjonens ordlyden skal tolkes "*in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*", jf. Wien-konvensjonen artikkel 31.

---

<sup>141</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 376-377.

<sup>142</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 377.

<sup>143</sup> Gaskell/Forrest (2019), s. 376.

Skal man tolke ordlyden "*i denne konvensjon*" bokstavelig, tilsier det at det også kan tenkes tilfeller utenfor konvensjonen. Konvensjonen inneholder ingen reguleringer som uttrykkelig gir grunnlag for å anta at den skal være den suverene hjemmel for vrakfjerning på internasjonal basis.

Ordlyden må også ses i lys av konvensjonsforhandlingene. For territorialfarvannet, hvor statene har omfattende jurisdiksjon, er statene tilbakeholdne med å slutte seg til konvensjoner som kan gi begrensninger. Det faktum at "opt-in"-løsningen kom inn på slutten som et kompromiss, og da med en rekke forbehold for å sikre statenes myndighet, støtter etter mitt syn at konvensjonen ikke er ment å begrense myndighetenes adgang til å regulere tilfeller som ikke omfattes av bestemmelsene, men heller gi et regelverk med fordeler for statene i bestemte tilfeller som det på internasjonal basis er enighet om.

Konvensjonens artikkel 16, hvor det er fremhevet at statenes rettigheter etter havrettskonvensjonen, herunder jurisdiksjonen i territorialfarvannet, ikke skal begrenses gjennom vrakfjerningskonvensjonen, styrker etter mitt syn også en slik forståelse. Dette innebærer at et tosporet system, slik departementet har lagt opp til, ikke hindres av konvensjonens artikkel 3 nr. 2.

## **4.2 Må konvensjonssporet etter folkerettslige forpliktelser gis forrang?**

Som nevnt innledningsvis presumeres norsk rett å være i tråd med folkeretten, med mindre det foreligger klar motstrid. Imidlertid inneholder både forurensningsloven og havne- og farvannsloven bestemmelser av sektormonistisk preg. Dette reiser spørsmål ved om lovene kan medføre at det folkerettslige sporet vil måtte gå foran det interne sporet ved pålegg om vrakfjerning.

Etter forurensningsloven § 3 annet ledd gjelder loven "*med de begrensninger som følger av folkeretten*". Forurensningsloven § 3 gjelder i utgangspunktet lovens alminnelige virkeområde. Regelen i annet ledd knytter seg imidlertid til de geografiske aspektene ved virkeområdet. I de opprinnelige forarbeidene til forurensningsloven ble det påpekt at "*[r]eglene om det geografiske virkeområdet må likevel tåle de begrensninger som følger av folkeretten*".<sup>144</sup> Uttalelsen kan tolkes slik at det sektormonistiske preget kun gjelder

---

<sup>144</sup> NOU 1977: 11 s. 5.

folkerettens geografiske regler, slik som for eksempel jurisdiksjonsbegrensninger for det åpne hav.

Et annet moment som kan støtte en slik forståelse er at andre lover som i sin helhet skal begrenses av folkeretten, typisk har en egen, generell bestemmelse for dette.<sup>145</sup> Tolkningen støttes ytterligere av at de folkerettslige forpliktelsene utelukkende er nevnt under behandlingen av reglens geografiske virkeområde i forarbeidene.<sup>146</sup> Basert på dette synes det mest nærliggende å anta at adgangen til å pålegge vrakfjerning ikke er omfattet av folkerettsreservasjonen i forurensningsloven § 3. En slik forståelse innebærer at det folkerettslige sporet ikke må gis forrang.

Havne- og farvannslovens virkeområde reguleres i lovens § 2. Til forskjell fra forurensningsloven, følger det av § 2 annet ledd at "*[l]oven gjelder med de begrensninger som følger av avtaler med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig*". Til forskjell fra forurensningsloven § 3, er ordlyden i havne- og farvannsloven § 2 annet ledd mer generelt utformet, ved at bestemmelsen ikke er direkte knyttet til geografiske aspekter. En slik forståelse kan tas til inntekt for at også vrakfjerningsreglene kan begrenses.

Etter forarbeidene har havne- og farvannsloven § 2 annet ledd som formål "*sikre at lovens bestemmelser blir anvendt i samsvar med folkerettslige regler som Norge er bundet av*", og at dette gjelder "*både den alminnelige (sedvanebaserte) folkeretten og multilaterale og bilaterale konvensjoner*". Uttalelsen kan tale for en generell folkerettsreservasjon.

Eksempelvis er det nevnt i forbindelse med bestemmelser om unntak fra den generelle mottaksplikt, at det i den utstrekning det kan utledes et internasjonalt prinsipp om plikt til å tilby havn for fartøy i nød, skal "*folkeretten [gå] foran dersom motstrid ikke tolkes bort*".<sup>147</sup> Folkerettslige prinsipper kan altså begrense lovens bestemmelser.

Som illustrert under avhandlingens punkt 4.1, går likevel vrakfjerningskonvensjonen langt i ikke å pålegge statene begrensninger innenfor sine respektive territorier. Det synes heller ikke å foreligge rettskildemessig dekning for å oppstille et generelt folkerettslig prinsipp om at vrakfjerningstiltak må være forholdsmessige, selv om det synes å være en ubestridt enighet

---

<sup>145</sup> Se til illustrasjon straffeprosessloven § 4

<sup>146</sup> Se NOU 1977: 11 s. 16-17.

<sup>147</sup> Prop.86 L (2018-2019) s. 164-165

om at forholdsmessighet skal foreligge. De folkerettslige forpliktelsene fremstår da ikke tungtveiende nok til å påvirke reglene i havne- og farvannsloven.

## 5 Avsluttende bemerkninger

Vrakfjerningskonvensjonen er ikke i seg selv til hinder for et tosporet system.

Forurensningsloven og havne- og farvannsloven sektormonistiske trekk kan heller ikke medføre at de to sporene ikke kan eksistere parallelt. Basert på dette synes det ikke å være holdepunkter for at et tosporet system ikke kan benyttes. Det bør likevel påpekes at konvensjonens formål er å sørge for "*uniform internastional rules and procedures*", jf. tredje setning i konvensjonens innledning. Forutsetningen for at konvensjonen skal fungere etter sitt formål, er at konvensjonen faktisk anvendes av statene.

I hørings svarene til konvensjonsbestemmelsene ble det sagt at Norge burde harmonisere lovverket slik at inngrepshjemplene ville gjelde likt for alle skip, fordi dette blant annet ville gi "*kjente, omforente og klare kriterier for inngrep*", og "*større forutberegnelighet*".<sup>148</sup> Det kan med rette stilles spørsmål ved hvor godt et tosporet system harmonerer med konvensjonens formål om ensartede regler. Noe av poenget med et ensartet regelverk er å sikre forutberegnelighet, hvilket vil være vanskeligere ved parallelle regelverk. Med hensyn til formålet vil det følgelig være fordelaktig om konvensjonsreglene fungerer som eneste hjemmel.

I kommentarene til Gards regler for sin P&I-forsikring er det til illustrasjon skrevet at dersom et skip blir et vrak innenfor en stats territorialfarvann, vil det være nødvendig "*not only to ascertain whether that state is a contracting state to the Nairobi Convention but also to ascertain whether that state has opted to extend the application of the convention to its territorial seas*".<sup>149</sup> Uttalelsen kan illustrere en forventning om at vrakfjerningskonvensjonens regler vil anvendes dersom "opt in"-adgangen er benyttet. I Lloyds rapport om utfordringer ved vrakfjerning i det 21. århundret er det uttalt de lege ferenda at "*[m]ore consistency and*

---

<sup>148</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 24

<sup>149</sup> Se kommentarer til Gards P&I-forsikring 2020, Part II, Rule 40.

<http://www.gard.no/web/publications/document/20747880/gard-guidance-to-the-rules-2020> (sist lest 30.04.2020)



*fairness in the approach to wreck removal across different territories is required*".<sup>150</sup> Også dette kan illustrere et ønske fra bransjen om at vrakfjerning skal praktiseres mer uniformt.

Konvensjonens formål oppfylles likevel langt på vei ved at konvensjonsbestemmelsene brukes i den grad de er anvendelige. Med hensyn til statenes tradisjonelle tilbakeholdenhet med å godta begrensninger i territorialfarvannet, vil det ikke være rimelig å forvente at statene skal la seg begrense i større grad enn hva som eventuelt følger av konvensjonen.

Samtidig er det i denne sammenheng viktig å påpeke at Norge var en av pådriverne for at konvensjonen skulle gis anvendelse også i territorialfarvannet.<sup>151</sup> Det må da være rimelig å anta at det foreligger en intensjon om å bruke konvensjonsbestemmelsene så langt de er anvendelige. Kun på den måten muliggjøres fordelene av konvensjonens forsikringsordning og direktekravsadgang, som er hensikten med å gjennomføre konvensjonen i utgangspunktet.

I hørings svarene ble det også rettet kritikk mot at et tosporet system vil kunne innebære forskjellsbehandling av norske og utenlandske skip, og at det vil gi grunnlag for tvister om hvilket spor man befinner seg innenfor.<sup>152</sup> Departementet var ikke enig i at et tosporet system vil gi en urimelig forskjellsbehandling av norske skip i forhold til utenlandske skip, fordi det "*særlig [er] overfor utenlandske skip at norske myndigheter får utvidete hjemler til å fjerne vrak*", og at de derfor ikke kunne se hvordan et tosporet system vil kunne føre til diskriminering av norske skip i forhold til utenlandske skip.<sup>153</sup>

I denne sammenheng synes det passende å bemerke at Norge har full jurisdiksjon i territorialfarvannet, jf. havrettskonvensjonen artikkel 2 nr. 1, og kan anvende norsk vrakfjerningslovgivning på alle vrak, også utenlandske. Vrakkfjerningskonvensjonen gir følgelig ikke utvidet adgang til å fjerne vrak i seg selv. Fordelene med konvensjonen ligger i sikrere kostnadsdekning gjennom forsikringsordningen og direktekravsadgangen.

Konvensjonens direktekravsadgang er mer gunstig enn forsikringsavtaleloven §§ 7-6 og 7-7, ved at konvensjonen ikke forutsetter insolvens hos den ansvarlige. Det vil da være rimelig å anta at konvensjonen, så langt den gjelder, vil benyttes også overfor norskregistrerte skip.

---

<sup>150</sup> <https://www.lloyds.com/news-and-risk-insight/risk-reports/library/technology/wreck-report>

<sup>151</sup> LEG/CONF 16/12, 24. april 2007

<sup>152</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 24

<sup>153</sup> Prop. 105 LS (2017-2018) s. 28

Hvorvidt dette faktisk blir tilfellet eller ikke, vil være opp til forurensningsmyndigheten når konvensjonsbestemmelsene trer i kraft i Norge.

## **Kildeliste**

### **Lover**

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

Lov 20. desember 2018 nr. 115 om endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) (ikke trådt i kraft)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (opphevet)

Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

Lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven)

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

### **Forskrifter**

Forskrift 19. september 1997 nr. 1061 om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av sjøulykke (inngrepsforskriften)

### **Lovforarbeider**

NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver.

NOU 1977:11 Tiltak mot forurensninger.

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

Ot.prp. nr. 77 (2006-2007) om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og om samtykke til ratifikasjon av den internasjonale konvensjon 2001 om erstatningsansvar for bunkersoljesølskade.

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

Prop.89 L (2015-2016) Endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m.)

Prop.105 LS (2017-2018) Endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) og samtykke til tiltredelse til Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007.

NOU 2018:4 Sjøveien videre – forslag til ny havne- og farvannslov.

Prop.86 L (2018-2019) Lov om havner og farvann.

*"Høring – Spørsmålet om norsk tiltredelse til den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak (vrakfjerningskonvensjonen) og gjennomføring av konvensjonen i norsk rett."*, høring fra Samferdselsdepartementet i saksnummer 15/1222, 15.06.2016.

## **Internasjonale konvensjoner**

United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10. desember 1982 (havrettskonvensjonen).

The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks, vedtatt 18. mai 2007 (vrakfjerningskonvensjonen).

International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, vedtatt 29. november 1969 og utvidet ved protokoll 2. november 1973 (inngrepskonvensjonen).

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

Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, opprinnelig vedtatt 19. november 196 og erstattet ved protokoll 2. mai 1996 (begrensningskonvensjonen).

International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, vedtatt 23. mars 2001 (bunkerskonvensjonen).

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, vedtatt 29. november 1969 og erstattet av protokoll 27. november 1992 (CLC-konvensjonen).

International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, vedtatt 3. mai 1996 med protokoll 30. april 2010 (HNS-konvensjonen) (ikke trådt i kraft).

International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, vedtatt 27. november 1992 (fondskonvensjonen).

## **Konvensjonsforarbeider**

LEG/74/5, 20. august 1996 (ikke lenger tilgjengelig i IMOs database).

LEG 78/4, 14. august 1998 (ikke lenger tilgjengelig i IMOs database).

LEG 81/6, 17. mars 2000.

LEG 84/4 18. februar 2002.

LEG 85/11 5. november 2002.

LEG 86/4 25. februar 2003.

LEG 87/4 7. august 2003.

LEG 88/4 16. februar 2004.

LEG 89/5 17. august 2004.

LEG 90/5 2. februar 2005.

LEG 90/15 9. mai 2005.

LEG/CONF 16/12, 24. april 2007.

NWRC.1/Circ.12, 27. mai 2014.

## **Rettspraksis**

### **Høyesterett**

HR-2017-331-A

Rt. 2011 s. 304

Rt. 2008 s. 560

Rt. 1997 s. 1784

Rt. 1959 s. 733

Rt. 1951 s. 19

### **Lagmannsrettene**

LB-2015-54634

LH-2015-167189

LB-2014-117053

LG-2007-170262

### **Internasjonal voldgift**

Permanent Court of Arbitration (PCA): Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom), case 2011-03. Offentlig tilgjengelig på <https://pca-cpa.org/en/cases/11/>.

### **Juridisk litteratur**

Bugge, Hans Christian, *Forurensningsansvaret*, 1999, Tano Aschehoug.

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgave 2019, Universitetsforlaget.

De la Rue, Colin og Anderson, Charles B., *Shipping and the Environment*, 2. edition 2009, Informa Law.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 11. utgave 2018, Universitetsforlaget-

Falkanger, Thor og Bull, Hans Jacob, *Sjørett*, 8. utgave, 2016, Sjørettsfondet Akademisk.

Gaskell, Nicholas og Forrest, Craig, *The Law of Wreck*, 2019, Informa Law from Routledge.

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave 2019, Universitetsforlaget.

Gutiérrez, Norman A. Martínez, *Limitation of Liability in International Maritime Conventions*, 2011, Routledge.

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave 2018, Universitetsforlaget.

Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, 2018, Universitetsforlaget.

Aulstad, Johan Greger, "Ny Høyesterettsdom som klarlegger forholdet mellom myndighetsmisbrukslæren og kravet om forholdsmessighet (HR-2008-695-A)", inntatt i Jussens Venner 2008/4 s. 262-273.

## Web-kilder

Høringsbrev digitalt tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---sporsmal-om-tiltredelse-til-vrakfjerningskonvensjonen-og-gjennomforing-av-konvensjonen-i-norsk-rett/id2504715/?expand=horingsnotater>

Kystverkets veilieder til havne- og farvannsloven digitalt tilgjengelig på: <https://kystverket.no/Regelverk/Havne--og-farvannsloven/Veiledning-om-havne--og-farvannsloven/>

"Wreck Removal Convention 2007 – Effect within the Territorial Sea", publisert av Colin de la Rue, publisert september 2016 på: <http://www.colindelarue.com/wreck-removal/>.

"The challenges and implications of removing shipwrecks in the 21<sup>st</sup> century", publisert av Lloyd's, mars 2013, digitalt tilgjengelig på: <https://www.lloyds.com/news-and-risk-insight/risk-reports/library/technology/wreck-report>.

Om IMO: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>

IMOs database: <https://docs.imo.org/>

Om Nairobikonvensjonen:

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Nairobi-International-Convention-on-the-Removal-of-Wrecks.aspx>

Om IOPC-fondet: <https://iopcfunds.org/about-us/>

IOPC-fondets manual for behandling av krav, digitalt tilgjengelig på: [https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2018/12/2019-Claims-Manual\\_e-1.pdf](https://iopcfunds.org/wp-content/uploads/2018/12/2019-Claims-Manual_e-1.pdf)

Gards veiledning til sin P&I-forsikring, digitalt tilgjengelig på: <http://www.gard.no/web/publications/document/20747880/gard-guidance-to-the-rules-2020>

*Gard Guidance on Maritime Claims and Insurance*, publisert av Gard AS, april 2013, digitalt tilgjengelig på: <http://www.gard.no/web/publications>

[https://snl.no/Torrey\\_Canyon-ulykken](https://snl.no/Torrey_Canyon-ulykken)

<https://naob.no/ordbok/1%C3%B8s%C3%B8re>

[https://snl.no/Protection\\_and\\_Indemnity-forsikring](https://snl.no/Protection_and_Indemnity-forsikring)



