

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I SJØLOVENS REGLER OM FORDELING AV BEGRENSNINGSFONDET

1. Bakgrunn

Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) regulerer skipsfart og sjøveis transport. Loven inneholder blant annet regler om ansvar ved ulykker, skade på gods og personer ved forlis, samt regler om ansvarsbegrensning.

Utgangspunktet i norsk rett er at forurenser skal betale og at skadelidte skal få full erstatning. Sjølovens regler om ansvarsbegrensning representerer et unntak fra dette, og innebærer at reder eller andre ansvarlige kan begrense sitt maksimale økonomiske ansvar for enkelte typer krav. Taket for ansvaret, eller ansvarsbegrensningsbeløpet, fastsettes på bakgrunn av skipets tonnasje og begrensningsreglene som gjelder det aktuelle ansvaret.

Dersom de samlede krav mot den ansvarlige overstiger begrensningsbeløpet må kravshaverne dele begrensningsbeløpet forholdsmessig. Dette innebærer at jo større det samlede krav er, desto mindre dividende vil den enkelte kravshaver få. Begrensningsbeløpet kan avsettes som et fond, slik at kravshaverne kan dele fondet ut ifra den enkelte kravshavers dividende. Et begrensningsfond opprettes av den ansvarlige ved innbetaling eller sikkerhetsstillelse til en domstol for nærmere angitte krav. Opprettelsen av et slikt fond har visse rettsvirkninger, som er regulert i sjøloven kapittel 9.

Hvordan fondsbeløpet skal fastsettes reguleres i sjøloven § 232. Etter sjøloven § 232 første ledd skal fondet utgjøre summen av de beløp som utgjør ansvarsgrensen etter § 175 eller § 175a (bokstav a - "ansvarsdelen"), og renter av de beløp som er nevnt under bokstav a for tiden fra hendelsen og til opprettelsen av fondet beregnet etter forsinkelsesrentelovens bestemmelser (bokstav b – "rentekomponent").

2. Nærmere om dom 28. juni 2018

Opprettelse av begrensningsfond kan blant annet være aktuelt ved krav i anledning oppryddingstiltak etter sjøulykker. Ved større tilfeller av akutt forurensning kan staten v/ Kystverket overta ledelsen av en forurensningsaksjon. Kostnadene som påløper under aksjonen kan Kystverket kreve erstattet eller refundert fra ansvarlig forurenser, og det fremsettes i den forbindelse krav om erstatning og/eller refusjon. Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale.

Sakene om erstatning og refusjon reiser ulike rettslige problemstillinger knyttet til flere regelverk, herunder sjøloven. Ett av spørsmålene som har vært til behandling i domstolene gjelder beløpet som kommer til fordeling mellom kravshaverne når reder eller andre ansvarlige kan begrense sitt ansvar.

Havariet av MV Full City i 2009 ledet til en svært kostbar statlig forurensningsaksjon. Det vesentligste av kostnadene ble betalt av staten. Under fondsbehandlingen oppstod det spørsmål om fordeling av fondet etter sjøloven § 232. Spørsmålet ble endelig avgjort ved

dom 28. juni 2018 (HR-2018-1260-A). Høyesterett kom, i motsetning til tingretten og lagmannsretten, til at bare ansvarsbeløpet etter § 232 første ledd bokstav a, og ikke rentekomponenten etter § 232 første ledd bokstav b, skulle inngå i dividendegrunnelaget til kravshaverne. Etter Høyesteretts syn skulle beløpet etter § 232 første ledd bokstav b kun tjene som sikkerhet for påløpte forsinkelsesrenter. I denne saken innebar dette at det samlede beløpet som skulle fordeles ble ca. 58 millioner kroner lavere enn dersom staten hadde fått medhold.

Løsningen som følger av dommen medfører at kravshavere får en ytterligere reduksjon i krav de har mot den ansvarlige, og at kostnadene ved forurensning blir liggende hos skadelidte i stedet for hos ansvarlig forurensere. Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre sjølovens bestemmelser om fordeling av ansvarsbeløpet.

Full City-dommen er i ettertid blitt kritisert i juridisk teori (Nytt i Privatretten nr. 4 2018 (Professor Erik Røsæg)). I tillegg til at kravshaverne vil få dårligere dekning enn den internasjonale ansvarsbegrensningskonvensjonen åpner for, viser Røsæg til at fondsopprettelse i strid med London-konvensjonen 1976 om begrensning av sjørettslige krav (LLMC) vil kunne få den alvorlige følgen at begrensningsfond opprettet i Norge ikke anses som lovlig opprettet, og dermed ikke vil gi den ansvarlige reder sikkerhet mot krav som ikke meldes i fondet.

Dommen omtales også i Nordiske domme i sjøfartsanliggender 2015-2017. Her sier Professor emeritus Erling Selvig at dommen ikke kan være riktig. Han viser til at resultatet i Full City-dommen bygger på en forståelse av sjøloven som er i strid både med ordlyden i flere av sjølovens bestemmelser og med de relevante bestemmelsene i konvensjonen.

3. Departementets vurdering

Overordnet vurdering

Departementets vurdering er at loven bør presiseres slik at det fremkommer klart at hele fondsbeløpet etter § 232 første ledd kommer til fordeling blant fondets kravshavere, uavhengig av hvorvidt fordringene er rentebærende eller ikke. Løsningen som foreslås ivaretar etter departementets syn i større grad hensynene bak prinsippene om at forurensere skal betale og at skadelidte skal få full erstatning.

Høyesterett sa i dommen om Full City at spørsmålet hadde budt på tvil. Det fremheves videre at den løsning staten argumenterte for best ville ivareta lovens formål om å motvirke at "den ansvarlige ellers oppnår rentefordel ved å trenere opprettelse av fond" og at det er opp til nasjonal lovgivning å regulere spørsmålet. Dette tilsier etter departementets syn at loven endres slik at den bedre ivaretar hensynet til at skadelidte får full erstatning, at forurensere betaler og at alle skadelidte får oppgjør så raskt som mulig.

Ordlyden i sjøloven

Etter sjøloven § 244 skal retten "når samtlige tvister er avgjort ... fordele fondet". "Fondet" må etter departementets syn være en referanse til det samlede beløpet etter § 232 første ledd, det vil si både ansvarsbeløp og renter. Deretter følger det av lovteksten at fondet skal fordeles "etter reglene i § 176".

Etter departementets syn tilsier en naturlig språklig forståelse at det er hele fondet som skal fordeles. Måten det skal fordeles på fremgår av § 176. Bestemmelsen i § 176 gir anvisning på at fordelingen skal skje forholdsmessig, men slik at personskadekrav har prioritet over tingsskadekrav m.v.

Formålet

Formålet med sjøloven § 232 første ledd bokstav b og konvensjonens regel om at fondet skal tillegges en rente er å oppfordre den ansvarlige til å opprette fond så raskt som mulig der dette er aktuelt, se NOU 1980:55 side 50-51. Dette formålet vil best ivaretas dersom hele beløpet inngår i fondet og fordeles uavhengig av om fordringene er rentebærende eller ikke.

SDR er et internasjonalt betalingsmiddel skapt av Det internasjonale pengefondet, se sjøloven § 505. Den skal omregnes til norske penger etter kronens verdi uttrykt i SDR den dag da betaling finner sted eller begrensingsfond opprettes. I Full City-saken ville fondet på grunn av vekslingskursen vært ca. 15 millioner større enn om fondet hadde vært opprettet med en gang. Staten kan som kravshaver motvirke disse virkningene ved å rette betalingskrav mot skadevolder så snart som mulig slik at disse blir rentebærende. Regelen gjelder imidlertid også ved andre sjøulykker og overfor andre skadelidte (private grunneiere, passasjerer m.fl.). For disse vil det også ha en betydelig egenverdi om oppgjør skjer raskt. Dette tilsier at loven endres.

Lovhistorikk

Høyesterett viser i Full City-dommen til hvilke regler som gjaldt for opprettelse av begrensingsfond før LLMC 1976 ble gjennomført i norsk rett i 1983. Det vises videre til at før 1983 skulle det stilles en skjønsmessig fastsatt tilleggsikkerhet for å dekke krav som ikke var undergitt begrensning, herunder renter. Videre skulle ansvarsbeløpet fordeles forholdsmessig. Det fremgår av både konvensjonen og sjøloven at regelen som ble innført i 1983 skulle være ny. Regelen var en annen enn etter eldre rett, noe som også sies rett ut i forarbeidene til både konvensjonen og sjøloven¹. Dette taler etter departementets syn for at rentekomponenten nå må være å anse som en del av fondet og står til disposisjon for alle krav som er meldt i fondet – ikke bare rentekrav.

Regelen i LLMC

De relevante bestemmelsene er gjennomført i LLMC art. 11.1 og 12.1. Det fremgår uttrykkelig av forarbeidene at konvensjonens regler stort sett er "tvingende".² De regler der det kan tas forbehold eller velges særlige løsninger er positivt listet opp i forarbeidene.³ Som det fremgår er ikke art. 11 og 12 blant disse. Derimot er det positivt angitt at disse bestemmelsene er gjennomført i sjølovens nye bestemmelser.⁴

Artikkel 11 nr. 1 (Constitution of the fund) lyder som følger:

The fund shall be constituted in the sum of such amounts set out in Articles 6 and 7 as are applicable to claims for which that person may be liable, together with interest thereon from the date of the occurrence giving rise to the liability until the date of the constitution of the fund. Any fund thus constituted shall be available

¹ Se NOU 1980:55 side 51.

² Se Ot.prp.nr.32 (1982-1983) s. 22 annen spalte.

³ Se Ot.prp.nr.32 (1982-1983) s. 19 og 57.

⁴ Se Ot.prp.nr.32 (1982-1983) s. 34 og 50

only for the payment of claims in respect of which limitation of liability can be invoked. (understreket her)

Etter departementets syn må konvensjonens ordlyd i art. 11 nr. 1 forstås slik at fondet består av ansvarsbeløpet pluss renter.

Konvensjonenes forarbeider

Konvensjonens forarbeider er en relevant kilde ved tolking av traktater.

Det fremkommer av forarbeidene til artikkel 11 at alle "komponenter" fondet består av skal fordeles som en helhet:

The purpose of the rule is to induce the person liable to put up security at an early date in cases where it is anticipated that limitation of liability will have to be invoked by the constitution of a fund. (...) The amount of interest which is added to the fund becomes part of the fund whether or not the claims against the fund carry interest.

At rentekomponenten i alle tilfelle blir en del av fondet må etter departementets syn bety at denne delen står til disposisjon for alle krav som er meldt i fondet – ikke bare rentekrav.

Juridisk teori

Konvensjonsbestemmelsene er analysert i juridisk teori. Problemstillingen i saken er drøftet i flere sentrale fremstillinger der det konkluderes på lik linje med det staten argumenterte for i Full City-saken Et eksempel er Griggs, Williams and Farr, Limitation of liability for maritime claims (fourth edition, 2005) s. 69:

This subsection provides that "the fund" is to be distributed among the claimants in proportion to their established claims against the "fund". "The fund" as strictly construed is that referred to in the second and third sentences of Article 11(1), namely, the total of the applicable sums set out in Articles 6 and 7 "together with interest thereon from the date of the occurrence ... until the date of the constitution of the fund.

Juridisk teori støtter etter departementets syn klart opp under den tolking som følger av ordlyden og forarbeidene. Teorien underbygger også at spørsmålet i vår sak er løst av konvensjonen. Andre spørsmål, som hvilken *rentesats* som skal legges til grunn, er overlatt til nasjonal rett å regulere.⁵

Forholdet til reglene for ansvarsbegrensning uten fondsopprettelse

Ved ansvarsbegrensning har redersiden en valgtrett når det gjelder hvorvidt det skal opprettes fond eller ikke. Konvensjonen og lovens normalordning er fondsopprettelse, men

⁵ Se for eksempel Griggs, Williams and Farr, Limitation of liability for maritime claims (fourth edition, 2005) side 68.

reder kan også velge ansvarsbegrensning uten fondsopprettelse (§ 180 og kapittel 9).⁶ De to alternativene har ulike rettsvirkninger og ulike økonomiske virkninger. Når det er opprettet et fond så er det disse reglene som må anvendes.

Etter departementets syn er det ikke presumsjon for at det økonomiske resultatet skal bli likt uavhengig av om det opprettes fond eller ikke. I flere parallelle konvensjoner om ansvarsbegrensning er fondsopprettelse obligatorisk,⁷ og i flere land under LLMC er fondsopprettelse obligatorisk og det er bare fondsopprettelse som gir sikkerhet for at man ikke vil måtte betale ansvarsbeløpet flere ganger.

Gjeldende rett i Danmark og Sverige

Konvensjonsteksten er også inkorporert i den svenske og den danske sjøloven. Disse bestemmelsene er av interesse for tolkingen av bestemmelsen i sjøloven § 232 ettersom alle tre lovene er et produkt av et nordisk sjørettssamarbeid med sikte på å få «mest mulig ensartete løsninger» innen disse landene, se Ot.prp.nr.32 (1982-1983) s. 5-6 og NOU 1980:55 s. 4.

I dansk juridisk teori er det lagt til grunn at bakgrunnen for reglene er at den ansvarlige ikke skal oppnå en rentefordel ved å trenere opprettelsen av fondet. Den ansvarlige skal oppmuntres til å opprette et begrensningsfond på et så tidlig tidspunkt som mulig fremfor å avvente det tidspunkt hvor det er fremsatt en rekke ulike krav/ arrestbegjæringer som samlet overstiger begrensningsbeløpet, se Martens/Mathiasen, Sjøloven, 4. utg. (2012) s. 348-349:

Det følger af stk. 1, 2. punktum, at fondsbeløpet ud over begrænsningsbeløbet efter § 175 også skal omfatte renter af begrænsningsbeløbet fra den ansvarspådragende hændelse og indtil oprettelsen af fonden. Dette er også udgangspunktet i 1976-konvensjonen artikkel 11, stk. 1. Rentesatsen fastsættes i henhold til den nationale lovgivning i det land, hvor begrænsningsfonden er oprettet. Bestemmelsen gælder, uanset om der efter de almindelige regler ville tilkomme fordringshaver rente regnet fra et så tidligt tidspunkt. Rentebeløbet indgår som en del af fonden, og beløbet må derfor holdes adskilt fra det tillægsbeløb som er omhandlet i § 234, stk. 2.

Med bestemmelsen i stk. 1, 2. punktum, ønsker man at opmuntre den ansvarlige til at oprette begrænsningsfond på et så tidligt tidspunkt som muligt frem for at afvente det tidspunkt, hvor der i anledning af en række enkeltstående arrestbegjæringer vil være stillet sikkerhed for beløb, der sammenlagt svarer til fondsbeløbet.

Tilsvarende er lagt til grunn i svensk teori, se Blom: Sjölagens bestämmelser om redaransvar (1985) s. 170:

⁶ Etter konvensjonen art. 10 er det opp til den enkelte stat om man vil tillate ansvarsbegrensning uten fondsopprettelse. Norge har gjort det gjennom § 180 første ledd.

⁷ Se f.eks. sjøloven § 195 for oljeskadefond.

Fonden skall också omfatta viss ränta

Bestämmelsen i punkt 2, som grundas på konventionens art 11:1, har tillkommit för att några fördelar inte skall stå att vinna med att vänta med att upprätta en begränsningsfond. Ränta skall motsvara ränta på kapitalbeloppet från tiden för händelsen till den dag då fonden skall upprättas (se 353 § 3 st). Beträffande ränta för tiden efter fondens upprättande, se 353 § 2 st.

Departementets vurdering - oppsummering

Etter departementets vurdering innebærer regelen som følger av konvensjonen at rentekomponenten er en del av fondet, og skal fordeles med dette uavhengig av om kravene som rettes mot fondet er rentebærende eller ikke. Regelen er gjennomført i norsk rett, og norsk rett må presumeres å være i samsvar med dette. Av lovteksten, lovens systematikk, forarbeidene og formålet fremgår det, etter departementets syn, klart at den samme regel gjelder her.

Videre foreligger det etter departementets syn ikke en presumsjon for at det økonomiske resultat skal være uavhengig av om fond opprettes eller ikke. Full City-dommen innebærer at man velger den løsning som er gunstigst for skadevolder fra hvert regelsett, med et tilsvarende tap for skadelidte. Løsningen departementet foreslår kan sies å i større grad være i tråd med det grunnleggende prinsipp om at forurenser skal betale (som er søkt ivarettatt også ved begrensingsreglene), og hensynet til at skadelidte (personskade og tingsskade) skal ha full erstatning. Departementet mener derfor at loven bør endres, slik at staten og andre kravshavere i størst mulig grad får refundert sine utgifter.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidet med å endre sjøloven og utarbeidelse av en lovproposisjon vil kunne gjøres innenfor gjeldende rammer. Forslaget vil ikke medføre kostnader for det offentlige, men vil derimot øke muligheten for å få refundert utgiftene til staten og andre kravshavere.

I saker om det økonomiske oppgjøret etter forurensningsaksjoner hvor staten har aksjonert, vil den foreslåtte endringen medføre at en større del av kostnadene bæres av reder eller andre ansvarlige, og ikke av skadelidte. Forslaget er således i tråd med prinsippene om at forurenser skal betale og at skadelidte skal ha full erstatning.

Det antas heller ikke at endringen vil medføre store kostnader for næringen. Den ansvarlige vil, i tråd med reglens formål, kunne opprette fond så snart som mulig etter hendelsen hvor ansvaret oppsto.

5. Forslag

Nærings- og fiskeridepartementet mener på denne bakgrunn at det bør gjøres følgende endring i § 244 første ledd:

«Når samtlige tvister er avgjort, skal retten ved dom fordele fondet. *Hele fondet skal fordeles* etter reglene i § 176 eller § 195.»

En slik endring vil etter departementets syn klargjøre at ikke det finnes deler av fondet som skal holdes utenfor ved fordelingen eller frigis til fondsopprettet før alle krav er dekket fullt ut.

I tillegg bør det gjøres en tilføyelse i sjøloven § 173 nr. 6 for at også denne bestemmelsen skal reflektere konvensjonens "indirekte" regulering av renter, ved at det gjøres en tilføyelse av et nytt annet punktum:

«krav på renter og sakskostnader. *Der det er opprettet globalfond etter § 232 første ledd gjelder dette ikke renter for tiden frem til opprettelsen av fondet.*»