

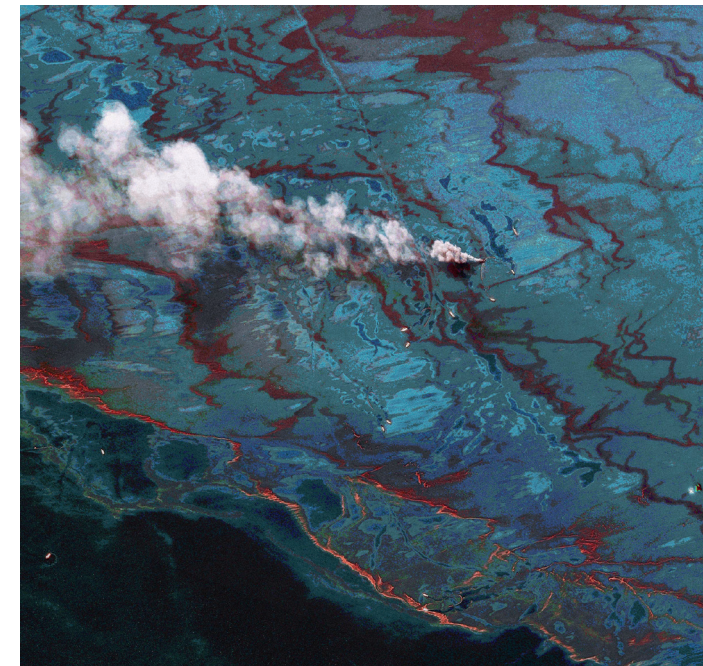
Inger Strøm Monstad

Tankskip, forurensning og internasjonal regulering

MARPOL 1973/78 konvensjonen – vellykket mot alle odds?

Masteroppgave i historie

Trondheim, våren 2013



Tankskip, forurensning og internasjonal regulering
MARPOL 1973/78 konvensjonen – vellykket mot alle odds?

Inger Strøm Monstad

Masteroppgave i historie våren 2013

Institutt for historie og klassiske fag

Det historisk-filosofiske fakultet

NTNU

Førord

Maritim historie var relativt nytt for meg når jeg begynte på masterstudiet for to år siden. Likevel ble det et naturlig valg etter jeg banket på kontordøren til Håkon With Andersen høsten 2011. Det har jeg aldri angret på, og jeg synes arbeidet med denne oppgaven har vært svært spennende. Jeg har lært mye, og selv om jeg fremdeles har mye å lære kan jeg nok mer enn de aller fleste om mitt snevre oppgavefelt. Det er jeg stolt av.

Det er mange som fortjener en takk for å ha hjulpet meg gjennom disse to årene som har vært preget av en god del frustrasjon, men også en rekke gode stunder. Spesielt fortjener alle deltagerne på ”Managing Risk” prosjektet en takk, et samarbeidsprosjekt mellom NTNU og DNV jeg har hatt stor faglig nytte og glede av å være en del av. Så takk til alle som på ulike måter har bidratt her: Jannicke Witzø og Aage Enghaug fra DNV, John Peter Collett, Gard Paulsen, Thomas Brandt, Joakim Ziegler Gusland og Kristoffer Lund Langlie. I tillegg til mine medstudenter Iver, Ole, Martin, Kristin, Kim Rune, Øystein, Sindre, Jonas og Jens. Tusen takk for alle gode kommentarer og tilbakemeldinger, i tillegg til hyggelige hytteturer og andre prosjektseminarer!

En spesiell takk må også rettes til min fremragende veileder, Håkon With Andersen. Tusen takk for smarte tilbakemeldinger og kommentarer, i tillegg til dine oppmuntrende ord.

Og sist men ikke minst: tusen takk til familien og til mine fantastiske venner som har fått meg ut av masterdepresjonene når dette har vært nødvendig. Og selvfølgelig en stor takk til min aller kjæreste Oskar.

Inger Strøm Monstad

Trondheim, 20. Mai 2013

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 : Innledning	s.1
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	s. 2
1.2 Litteratur og kilder.....	s. 4
1.3 Oppgavestruktur.....	s. 6
Kapittel 2 : De første steg	s.9
2.1 Internasjonal regulering av skipsfarten.....	s.9
2.2 Et overordnet perspektiv på tankskip og problemet med oljeforurensning til sjøs.....	s.10
2.3 Forsøk på å regulere oljeforurensning til sjøs, 1926-1971.....	s.12
2.3.1 <i>Torrey Canyon</i> ulykken og dens ringvirkninger.....	s.17
2.3.2 Bekymring over oljeforurensning – en motesvigning?.....	s.22
2.4 Internasjonale organisasjoner.....	s.23
2.5 Norge som skipsfartsnasjon.....	s.27
Kapittel 3 : MARPOL konvensjonen av 1973	s.31
3.1 Forberedende arbeid i IMCO.....	s.31
3.2 MARPOL traktaten av 1973 og norske aktører i reguleringsarbeidet.....	s.34
3.2.1 Debatten om tekniske reguleringer i MARPOL73.....	s.35
3.2.2 Resultatene av konferansen.....	s.40
3.3 Norsk ratifikasjon av MARPOL73.....	s.42
3.4 Myndighetsinsentiv.....	s.46
3.5 Konklusjon.....	s.48
Kapittel 4 : Krise, omfordeling og kreativ økonomisk tenkning	s.51
4.1 Økonomisk utvikling.....	s.51
4.1.1 1973 – Krise i tankskipsnæringen.....	s.52
4.1.2 Norsk skipsfart under krisen.....	s.53
4.1.3 Endring i skipsfartens internasjonale karakter.....	s.55
4.2 Tiltak for å bedre forholdene.....	s.59
4.3 Norske syn på segregerte ballasttanker snur.....	s.61
4.3.1 Segregert ballast – Et forsøk på å bedre norsk nærings konkurransevne?.....	s.62

4.4 Konklusjon.....	s.68
Kapittel 5 : Konvensjonen blir strammet inn.....	s.71
5.1 MARPOL protokollene av 1978.....	s.72
5.1.1 Norske interesser.....	s.75
5.1.2 Vedtak.....	s.76
5.2 IMCO.....	s.79
5.3 Den norske skipsfartsnæringen post-MARPOL78.....	s.81
5.3.1 Norsk implementasjon av MARPOL73/78 og videre debatt.....	s.82
5.4 MARPOL73/78 – en suksess?.....	s.84
5.5 Konklusjon.....	s.87
Kapittel 6 : Avslutning.....	s.89
6.1 Oppsummering.....	s.89
6.2 Det internasjonale reguleringsregimet i endring.....	s.93
6.2.1 Videre utvikling.....	s.94
6.3 Norske interesser.....	s.95
Litteratur.....	s.99

Kapittel 1 : Innledning

I 1969 la Thor Heyerdahl ut på en ekspedisjon hvor han ville bevise at de gamle egypternes papyrusfartøyer kunne krysse Atlanterhavet til Amerika, og at tidlige egyptiske og afrikanske sivilisasjoner kunne ha bragt kulturimpulser til Amerikas urfolk. Dette ble den første av to forsøk på å krysse Atlanterhavet med en flåte bygd av papyrus, nemlig Ra ekspedisjonene. På denne ferden opplevde Heyerdahl et fenomen de gamle egypterne hadde blitt spart. Rundt omkring i hele Nord-atlanteren fant nemlig Heyerdahl store drivende oljeflak.

Vi tittet over bord. Hundrevis av lignende klumper fløt forbi oss. På begge sider fløt de. Myke, asfaltlignende klumper. En time senere fløt de fremdeles like tykt omkring oss. Det måtte være avfall som et tankskip hadde sluppet over bord. Vi tittet efter synderen fra mastetoppen, men så ingen båt, og havet inneholdt allikevel store klumper hele dagen.¹

Dette var oljeutslipp som kom fra operasjoner som lenge var dagligdagse og vanlige, hvor utslippene var resultatet av vanlige skipsaktiviteter som vasking av lastetankene etter lossing og regulering av mengden ballastvann i skipet. Denne type operasjonelle utslipp utgjorde over 1 million tonn bare i 1976, noe som tilsvarer over 15 Exxon Valdez ulykker.²

MARPOL73/78 eller ”The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships” som er konvensjonen jeg tar for meg ble et vellykket forsøk på å regulere disse utslippene. Men dette var på ingen måte noen selvfølge. Selve prinsippet med havet som fritt for nasjonal suverenitet og havenes frihet har alltid stått svært sterkt. Såpass at dette til og med var et av Woodrow Wilsons 14 punkter i Folkeforbundet etter 1. Verdenskrig.³ Fastsetting av felles regler på havet har derfor vist seg vanskelig på mange områder, og forurensingsregulering var intet unntak. På mange måter kan man derfor si at MARPOL73/78 klarte å effektivt kontrollere og begrense de operasjonelle oljeutslippene mot alle odds. Denne oppgaven tar for seg denne prosessen.

¹ Thor Heyerdahl, ”Ra”, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1970 : 170

² Exxon Valdez ulykken utenfor Alaska i 1989 har på mange måter blitt en moderne målebetegnelse for utslipp. Denne ulykken fikk store medieoppslag når tankskipet Exxon Valdez grunnstøtte og førte til utslipp av rundt 33000 tonn råolje. http://snl.no/Exxon_Valdez-ulykken , sist akset 02.05 2013

³ Palmer, Colton og Kramer, ”A History of the Modern World”, McGraw–Hill International Edition, Boston, 2007: 710

Oppgaven min kunne fort sett annerledes ut, men har utviklet seg på en naturlig måte ved at jeg hele tiden har vært interessert i å studere hvordan miljøpolitikk har virket inn på forskjellige næringer. Miljøet og miljøvern er noe som den siste tiden har vært svært aktuelt, noe som ikke virker å endre seg i overskuelig framtid. Oppgaven er på den måten absolutt et produkt av sin tid. Etter at jeg ble tipset av en venn om ”Managing Risk” prosjektet drevet av Håkon With Andersen ble jeg svært interessert og fikk lov å bli med i dette. Oppgaven min har likevel ikke noe overordnet risikoperspektiv, men det er klart at risiko spiller en svært sentral rolle i skipsfart generelt og i reguleringen av forurensning spesielt. Prosjektet har også preget oppgaven min ved at det på mange måter ble naturlig at jeg skulle skrive om skipsfart, og jeg ble da oppmerksom på de store oljeutslippene fra tankskip. På tross av dette må jeg nok innrømme at jeg aldri har vært over gjennomsnittlig interessert i verken tankfart eller forurensning. Men oppgaven har på mange måter nå fått meg til å bli det.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Hovedmålet med denne oppgaven er å se på hvordan ulike interesser innen miljøvern og bekjemping av oljeforurensning på havet sammen med økonomiske og skipsfartspolitiske interesser ble forent i arbeidet med MARPOL73/78 traktaten. For å komme til bunns i dette er problemstillingen min todelt. For det første skal jeg vise hvorfor og hvordan det internasjonale samfunnet forsøkte å bekjempe oljeforurensning til havs på 1970-tallet og også hvorfor dette arbeidet tilsynelatende endte opp relativt vellykket. Dernest undersøker jeg hvordan Norge stilte seg i denne prosessen. Dette er interessant ettersom Norges holdninger på mange måter illustrerer vanskelighetene, og mulighetene med reguleringene.

MARPOL, eller ”The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships” er den største internasjonale konvensjon som dekker forebygging av forurensning av det maritime miljøet fra skip gjennom operasjonelle utslipp og ulykker. Med operasjonelle utslipp menes utslipp som følger av vanlig drift av skipet, som utslipp av brukt overskuddsolje og særlig oljerester etter spyling og vasking av oljetankene på tankskip.

Konvensjonen ble først undertegnet i 1973, og endret ved en protokoll i 1978. Det har derfor vært naturlig å basere oppgaven rundt disse årstallene, dog med noen lange linjer trukket innledningsvis og avslutningsvis.

For å illustrere dette på en tydelig måte har jeg sett på hvordan norske sjøfartsaktører forholdt seg til og arbeidet med MARPOL. Norge var i denne perioden en viktig sjøfartsnasjon, og norske aktører var sentrale i arbeidet med MARPOL. Holdningene til de norske sjøfartsaktørene som deltok i dette arbeidet var også på mange måter typiske for utviklingen av reguleringene generelt.

Med norske sjøfartsaktører, mener jeg i all hovedsak Sjøfartsdirektoratet og norske redere med interesser innenfor tankskip. Sjøfartsdirektoratet har myndighetsansvar for alle norskregistrerte skip i tillegg til utenlandske skip som anløper norske havner. Det var også Sjøfartsdirektoratet som hadde hovedansvar for å representere offisielle norske interesser i internasjonale skipsfartsorganisasjoner og andre forum. Jeg har også sett på hvordan det norske Rederforbundet forholdt seg til miljøreguleringene. Rederforbundet er her interessant ettersom dette er redernes egen interesseorganisasjon, og uttalelser fra dette forbundet ser ut til å ha veid tungt i Norges deltagelse i arbeidet med MARPOL73/78. Rederforbundet er også interessant ettersom Sjøfartsdirektoratet i flere tilfeller tildelte forbundet representasjon i ulike internasjonale organer.

For å se hvordan MARPOL ble utarbeidet har det også vært nødvendig å analysere det internasjonale reguleringsregimet. Her spiller spesielt FN organisasjonen IMCO⁴ en viktig rolle ettersom det er i regi av denne organisasjonen MARPOL konvensjonen utarbeides. Her er også maktbalansen mellom kyststater og flaggstater svært sentral, og påvirker utarbeidningen av konvensjonen i stor grad. Med kyststater mener jeg stater med primært interesser i å verne om egen kyst, mens flaggstater er land med primært interesser i å verne om egen flaggflåte, eller handelsflåte som er registrert i eget land. Svært mange land har dog interesser i begge felt, men man ser likevel et tydelig skille mellom disse gruppene med land i IMCO. Dette er likevel ikke en oppgave som har som hovedambisjon å drøfte maktbalansen innad i IMCO, men jeg tar for meg utviklingen der den er sentral ettersom dette også hadde stor betydning for utarbeidelsen av MARPOL.

Dette er heller ikke en oppgave om den internasjonale økonomiske krisen i skipsfartsnæringen som ble gjeldene i perioden jeg tar for meg. Den økonomiske krisen fra 1973 var noe som i svært stor grad påvirket alle deler av den internasjonale skipsfarten, og de økonomiske

⁴ IMCO eller the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization. Vi kjenner organisasjonen i dag som IMO – International Maritime Organization etter den skiftet navn i 1982.

premissene for skipsfartsnæringen viste seg å ha stor betydning for hvordan man oppfattet MARPOL konvensjonen. Det har derfor vært sentralt å se på hvordan dette påvirket arbeidet med å etablere reguleringer for forurensningen i samme periode.

MARPOL konvensjonen tar sikte på å eliminere enhver form for forurensning av skadelige stoffer.⁵ Jeg vil i denne oppgaven legge vekt på de delene av MARPOL traktaten som omhandler oljeforurensning ettersom denne reguleringen er den mest omfattende. De fleste reguleringene av utslipp av andre stoffer enn olje ble også utarbeidet i etterkant av 1978.

1.2 Litteratur og kilder

Det er skrevet mye om forurensning og miljøvern generelt, og dette gjelder også om maritim forurensning. Som en referansebok for dette har John Robert McNeill's *"Something new under the sun. An Environmental History of the Twentieth Century World"* vært viktig. Denne boken er interessant ettersom McNeill tar for seg utviklingen av miljøvern som kulturhistorie.

Ellers finnes det ganske mye og variert litteratur om regulering av forurensning og mekanismene som førte til at MARPOL73/78 ble så betydningsfull i forhold til andre forsøk på reguleringer for å begrense oljeutslipp til havs. Likevel er det mesteparten av litteraturen om dette skrevet med et teknisk og til dels økonomisk og juridisk perspektiv fremfor et historisk perspektiv. En bok som tar for seg selve MARPOL73/78 konvensjonen er Samir Mankabady's *"The International Maritime Organization, vol. 1: International Shipping Rules"*. Denne boken skisserer enkelt opp helt konkret hva reguleringene gikk ut på, fra utslippsgrenser til tekniske krav.

Boken som antageligvis har vært viktigst for meg har vært Michael M'Gonigle og Mark Zacher's bok *"Pollution, Politics, and International Law – Tankers at sea"*. Denne boken retter oppmerksomheten mot hvordan ulike aspekter innen internasjonal politikk opererte i arbeidet med å regulere utslippene til sjøs, og har i så måte vært viktig for meg for å forstå det internasjonale reguleringsregimet.

⁵ Andrew Griffin, *"MARPOL73/78 and Vessel Pollution: A glass half full or half empty?"*, Fra *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 1, Issue 2, Artikkel 10, 1994: 495

Ettersom jeg ofte bruker Norge som eksempel for å illustrere hvordan MARPOL traktaten ble utarbeidet, har jeg også måtte se på norske kilder. Men det finnes ingen litteratur om hvordan norske sjøfartsaktører så på og forholdt seg til utarbeidelsen av reguleringene. Norge fremstår her som spesielt ettersom landet både har en lang kystlinje og har da interesser for å beskytte denne, i tillegg til den tradisjonelle rollen som stor sjøfartsnasjon. Norge hadde også en uforholdsmessig stor tankskipflåte.⁶ Stig Tenold har derimot skrevet mye om forholdene i den norske skipsfarten i perioden jeg tar for meg. Tenold setter i sine arbeider lys på den økonomiske utviklingen for tankskipfarten, men tar ikke for seg MARPOL traktaten eller norske bidrag i miljøreguleringen i denne perioden. Likevel analyserer han hvordan den norske tankskipflåten ble rammet av den økonomiske krisen og også hva som skilte den norske flåten fra andre, og dette har dermed blitt svært viktig for meg for å forstå bakgrunnen for de norske holdningene til MARPOL. En annen bok jeg har brukt for å lettere forstå selve økonomien i skipsfartsindustrien har vært Martin Stopfords ”*Maritime Economies*”.

Når det gjelder arkivkilder har Sjøfartsdirektoratets arkiver på Riksarkivet vært viktige for meg. Sjøfartsdirektoratet har stått svært sentralt i den daglige driften i norsk skipsfart. Og direktoratet har myndighetsansvar overfor alle norsk-registrerte skip. Det har for meg vært svært sentralt å se på Sjøfartsdirektoratets rolle ettersom det også var svært involvert i IMCO – organisasjonen hvor MARPOL 73/78 ble utarbeidet. I tillegg til at Sjøfartsdirektoratet hadde delegater i IMCO og brukte store ressurser i organisasjonen hadde det også et omfattende samarbeid med det norske Rederforbundet og andre viktige interesseorganisasjoner i norsk skipsfart. Jeg har også sett på deler av Handelsdepartementets arkiver, også disse underliggende Riksarkivet. Her har korrespondanse mellom Handelsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet vært viktig. Ellers har jeg vært heldig og fått tak i kilder fra IMO, og da møtereferater fra Sjøsikkerhetskomiteen der i årene fram til 1974.

Jeg har også tatt i bruk aviser som kilder. Dette har vært nyttig for meg for å forstå hvordan de norske interessene i MARPOL reguleringene ble begrunnet til offentligheten.

I mitt arbeid med aviser har jeg både brukt avisdatabasen ATEKST, og sett på mikrofilmer. Her har ”Norges Handels og Sjøfartstidene” spesielt vært viktig. Denne avisen som var en forgjenger til ”Dagens Næringsliv” la i perioden jeg har tatt for meg svært mye vekt på å

⁶ Stig Tenold, ”*Tankers in trouble: Norwegian shipping and the crisis of the 1970s and 1980s*”, Utgitt som del av ”Research in Maritime History No 32” av International Maritime Economic History Association, St. Johns Newfoundland, 2006: 112 og 114

beskrive svingningene i tankskipsmarkedet. Det er også tydelig at avisen i stor grad fungerte som en avis *for* aktørene i norsk skipsfart. Dette ser man blant annet på at en majoritet av annonsene i avisen er for skipsfartsprodukter og at avisen daglig hadde en spalte som gjenga ratene i tankmarkedet. ”Norges handels og sjøfartstidene” har spesielt vært viktig for meg ettersom avisen ofte gjengir Norges Rederforbund og individuelle rederes synspunkter på reguleringsarbeidet. Ettersom det har vært vanskelig å få tilgang til redernes egne arkiver har denne avisen vært svært viktig for å se på deres synspunkter.

Et problem med å bruke aviser som kilder er det faktum at det ikke var alt pressen hadde tilgang til – dette er spesielt gjeldene i deknningen av de selve konferansene hvor MARPOL ble utarbeidet. Det er også tydelig at 1978 konferansen får svært mye mer oppmerksomhet i norske medier enn 1973 konferansen gjorde. Likevel er dette noe som forteller oss noe i seg selv, nemlig at 1978 reguleringene antageligvis ble sett på som viktigere for norske interesser enn 1973 konvensjonen. I så måte har aviser vært en svært effektiv kildetype for meg, ettersom artiklene der speiler tiden og samfunnet på en måte arkivkilder ikke gjør. Aviser fremstår dog på mange måter som noe enkle kilder.

Jeg skulle gjerne tatt i bruk flere kilder, men ettersom oppgaven jeg har skrevet handler om et såpass stort tema så jeg det som helt nødvendig å begrense meg for å kunne komme over oppgaven som en masteroppgave.

1.3 Oppgavestruktur

Oppgaven består, foruten innledningen, av fem kapitler hvorav det siste er et konklusjonskapittel. Ettersom MARPOL konvensjonen i all hovedsak ble utarbeidet på to konferanser i 1973 og 1978 har det vært naturlig å bygge oppgaven opp kronologisk hvor det første empiriske kapittelet tar for seg den første konferansen.

Kapittel 2 setter problemstillingen min inn i et større perspektiv. Her ser jeg på oljeforurensning i et større perspektiv og viser hvordan utviklingen i å forsøke å begrense og kontrollere oljeutslippene forløp. Jeg viser også at MARPOL bare var den tredje internasjonalt gjeldene konvensjonen for bruken av havet. Dette forteller oss noe om selve naturen i skipsfarten, hvor det kan sies at regulering kun ble sett på som et middel etter pressende nødvendighet. Regulering av forurensning ble ført tatt seriøst etter det ble påvist

store utslipp og spesielt etter ulykker som for eksempel *Torrey Canyon*. Det er også i dette kapitlet jeg forklarer selve rammeverket for forsøkene på regulering, hvor IMCO ble spesielt viktig. Sist forklarer jeg kort hovedutviklingen i norsk skipsfart, og ser på hvordan Norge på mange måter er i en spesiell situasjon både ved å være en stor sjøfartsnasjon og ved å ha en lang kystlinje man søker å beskytte.

Kapittel 3 tar for seg det forberedende arbeidet til MARPOL 1973 konvensjonen, og går videre til å se på hva konkret man kom frem til på MARPOL konferansen. Her var det særlig to problemer man måtte forsøke å få en løsning på for at konvensjonen skulle bli vellykket. For det første var det store uenigheter blant deltakerlandene om hvilke tekniske reguleringer man skulle basere utslippsreduksjonene på. Denne debatten baserte seg rundt to ulike systemer, hvorav det første "load on top" systemet allerede hadde vært i bruk en stund uten å føre til store endringer, men var til gjengjeld lite kostbart å installere og kunne nok kanskje tas i bruk på en mer effektiv måte enn man tidligere hadde gjort. Det andre systemet baserte seg på segregerte ballasttanker og fungerte ved at skip hadde tanker man kun brukte til last, og andre kun til bruk som beholder av ballastvann. Dette var et mye mer effektivt system, men var også svært kostbart for skipsredere å ta i bruk, både i installeringskostnader og ettersom systemet reduserte skipenes lastekapasitet. Debatten om tekniske reguleringer dreide seg dermed rundt miljømessig effekt kontra utgifter. Jeg har spesielt sett på denne debatten fra norske sjøfartsaktørers standpunkt. Det å se uenighetene gjennom norske øyne viser dette poenget tydelig.

Det andre problemet man sto ovenfor i 1973 og som også var en del av kjernen i dette første problemet handlet om at kyststater stadig krevde mer beskyttelse og makt på bekostning av flaggstatenes fulle kontroll over egne fartøy. Dette spørsmålet utfordret prinsippet om havenes frihet, men viste hvordan forurensingen var en sak som krevde internasjonalt samarbeid.

Til sist drøfter jeg hvordan MARPOL73 forsøkte å løse disse problemene.

I kapittel 4 ser jeg på noen store endringer i det internasjonale skipsfartsregimet. Her er den økonomiske krisen i skipsfarten svært viktig ettersom krisen på mange måter endret premisset for MARPOL73 reguleringene. Med den økonomiske krisen fra 1973 ble argumentene som hadde blitt brukt mot miljøreguleringer ikke lenger like relevante. Dette viser jeg spesifikt ved å se på hvordan debatten i Norge om tekniske reguleringer snudde i årene etter 1973.

En annen viktig endring i årene etter 1973 – som ble ytterligere forsterket av den økonomiske krisen – var endringen i skipsfartens internasjonale karakter. Særlig fikk USA en enda viktigere rolle etter 1973 ettersom landets oljeimport på mange måter var eneste lyspunkt i skipsfartsmarkedet. Videre fortsatte omregistrering fra tradisjonelle flaggstater til bekvemmelighetsflagg som Liberia og Panama i tillegg til at en rekke asiatiske land etablerte seg på skipsfartsmarkedet. Når kyststatene også stadig fikk mer makt i internasjonale fora som IMCO ble denne utviklingen svært viktig – også for arbeidet med miljøregulering.

Oppgavens siste empiriske kapittel omhandler MARPOL protokollene av 1978. Her ble MARPOL konvensjonen fra 1973 revidert og man fikk strengere krav på en rekke områder med mål om å begrense utslippene. Også i 1978 sto man ovenfor litt av de samme problemene som i 1973, og særlig ble de tekniske kravene iherdig diskutert. Videre ser jeg på norske interesser i dette og hvordan disse har blitt påvirket av tidligere endringer. IMCO sto i 1978 sterkt etter å ha etablert protokollene til MARPOL traktaten, og jeg diskuterer videre viktige forhold som førte til at IMCO var såpass vellykkede i å etablere reguleringene. Sist konkluderer jeg kapittel 5 med at MARPOL73/78 i all hovedsak må sees som et vellykket prosjekt.

Til slutt kommer et oppsummerende og oppklarende kapittel. Her ser jeg på de viktigste utfordringene man sto ovenfor i arbeidet med MARPOL73/78, og viser hvordan man forsøkte å komme forbi disse utfordringene. Jeg trekker også noen lengre linjer og viser kort hvordan det internasjonale reguleringsregimet utviklet seg i tiden etter 1978.

Kapittel 2 : De første steg

2.1 Internasjonal regulering av skipsfarten

Det juridiske regimet på det åpne hav er i stor grad dominert av prinsipper etablert i løpet 1600 tallet, i en tid man sto ovenfor helt andre problemer enn det man gjør i dagens moderne verden.⁷ Sjøfartsspørsmål har sjeldent opp igjennom historien vært tema for internasjonalt samarbeid. Sjøen har alltid blitt sett på som en felles ressurs, hvor ingen stat skulle ha eksklusiv rett på bruken av denne ressursen. Dermed har også en flaggstats jurisdiksjon over skip som fører eget flagg også vært et ubestridt tema. Dette, i tillegg til prinsippet om ”uskyldig gjennomfart”⁸ førte i praksis til at kyststaters rettigheter til å bestemme over eget territorialfarvann var svært begrensede.⁹ Med stadig økende trafikk ble behovet for reguleringer større. Og på grunn av skipsfartens globale natur var det behov for globalt gjeldene reguleringer. Likevel var MARPOL73/78 bare den tredje store internasjonalt gjeldene konvensjonen for bruken av havet. Jeg vil dermed kort presentere de to foregående konvensjonene.

SOLAS konvensjonen, eller ”Safety Of Life At Sea” konvensjonen handler i all hovedsak om sjødyktigheten til alle typer skip, og blir sett på som den viktigste internasjonale konvensjonen for å sikre sikkerheten til handelsflåten. Den første SOLAS konvensjonen ble adoptert på en diplomatisk konferanse i kjølvannet av Titanic i 1914, men konvensjonen ble revidert og det ble laget nye utgaver i 1960 og 1974. Det er denne siste versjonen som regulerer sikkerheten til skip til sjøs selv i dag. De tekniske kravene til SOLAS omhandler blant annet standarder som går på skipskonstruksjonen, livredningsutstyr, krav til radiokommunikasjon, navigasjon og forskrifter for trygg frakt av farlige stoffer.¹⁰

Lastelinjekonvensjonen er den andre store internasjonale reguleringen for skip. Det hadde lenge vært anerkjent at hvor mye et skip var lastet med bidro sterkt til skipets sikkerhet. Med

⁷ Paul Stephen Dempsey, ”*Compliance and Enforcement in International Law – Oil Pollution of the Marine Environment by Ocean Vessels*” fra *Northwestern Journal of International Law & Business*, 459, Vol. 6 Summer 1984 : 473

⁸ Et begrep som i internasjonal sjørett henviser til et skips rett til å gå inn og passere gjennom en kyststats territorialfarvann så lenge dette ikke hindrer kyststatens fred, orden eller sikkerhet.

⁹ James Harrison, *Making the law of the sea. A study in the Development of International Law*”, Cambridge Studies in International and Comparative Law No. 80, Cambridge University Press, 2011: 167, 169

¹⁰ *Ibid*, 2011: 159

lastelinjekonvensjonen satte man grenser for hvor mye last skip kunne bære. Den første lastelinjekonvensjonen ble utarbeidet i 1930, men ble revidert i 1966.¹¹

Altså var det bare blitt utarbeidet to tidligere store konvensjoner for å regulere skipsfart, og begge disse handlet om essensielle regler for å verne om liv og fartøy. Det at den tredje internasjonale konvensjonen skulle handle om forurensing er derfor svært spesielt. Men dette speiler også utviklingen i samfunnet hvor natur- og miljøvern i løpet av 1970 tallet stadig ble viktigere.¹²

2.2 Et overordnet perspektiv på tankskip og problemet med oljeforurensning til sjøs

Skip har gjennom historien alltid endret seg i et relativt sakte tempo. Til og med utviklingen fra seilskip til dampdrevne skip gikk relativt sakte. Dette endret seg med ”skipsfarts-revolusjonen” på slutten av 1960 tallet.¹³ Nå fikk man for første gang skip på over 200 000 dødvektstonn, containerskip, skip som kunne føre ulike typer kjemikalier på samme kjøll, kombinasjonstankere og også cruiseskip slik man forbinder de i dag. Kort sagt det meste som kjennetegner moderne skipsfart.

Oljetankskip har etablert seg til å bli en svært dominant type skip på havet. Dette kommer ikke bare av at denne typen skip ikke kan sammenlignes med andre skipstyper når det kommer til størrelse, men også på grunn av dens viktighet. Ingen andre skip har vært – og er, så universelt viktige for verden vi lever i. Tankskipene har siden energitransformasjonen fra kull til olje vært uunnværlige for store deler av verden. En kan hevde at ulike krigsflåter tidligere i historien har hatt svært mye å si for utviklingen i forskjellige deler av verden. For eksempel var Storbritannia på mange måter helt avhengig av skipsfart i store deler av andre verdenskrig. Men dette kan likevel ikke måle seg med ”supertankerne”¹⁴. Aldri før har så mange mennesker på begge jordens halvkuler vært så avhengige av skipsfart som tankskipene gjennom deres transport av olje. Skipene er også interessante i og med at de er så politiske i

¹¹ IMO's nettsider, <http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-load-lines.aspx>, sist akset 08.05 2013

¹² Store Norske Leksikon, http://snl.no/natur-og_miljøvern, sist akset 29.04 2013

¹³ Dag Bakka jr., ”Hundre år for sikkerhet til sjøs. Sjøfartsdirektoratet 1903-2003”, Sjøfartsdirektoratet, Oslo, 2004: 120

¹⁴ Begrepet ”supertanker” finner man mange ulike definisjoner på. Her varierer størrelsekravet for å gå under betegnelsen fra at skipene må være over 75 000 dvt til at skipene måtte være på over 250 000 dvt for å gå under betegnelsen.

sin eksistens. For eksempel var det for å holde oljetankerne i drift at britiske og franske styrker satte styrker inn i Suez i 1956.¹⁵

Olje var en svært liten faktor i forurensning i tiden før 1900 tallet, men ble viktigere med energitransformasjonen på 1900-tallet. På begynnelsen av 1930 tallet var kull den viktigste kilden til energi på et globalt nivå, mens olje sto for 15% av energien. Innen 1950 økte denne andelen til 25% og i 1965 sto olje for 37% av verdens energikonsum.¹⁶ Denne utviklingen fortsatte også etter 1965 når blant annet dette skiftet i energikonsum også blant annet bredte seg til de øst-europeiske statene.¹⁷ Utbyggingen av Suezkanalen, fremveksten av nye oljefelter og vestens etterspørsel etter energi til transport og industri var svært viktig i utviklingen av tankindustrien.¹⁸ Og per dags dato blir omkring 90% av verdens handel transportert av skip.¹⁹

I perioden før første verdenskrig var det hovedsakelig oljeselskapene selv som utviklet og bygget tankskip. Dette endret seg utover 1900-tallet med stadig flere individuelle tankskipeiere som ikke hadde egen olje å frakte, men som leide skipet ut til oljeselskapene. Dette førte til en sterk økning i antall tankskip, og etterspørselen i industrien gikk jevnt oppover. På midten av 1960-tallet var $\frac{3}{4}$ deler av verdens tankskip eid av uavhengige rederier.²⁰ I tillegg til at det ble flere skip, økte også størrelsen på skipene i samme takt. Den 31. Desember 1973 var 3359 tankskip i arbeid med å frakte olje, av disse var 388 tankskip over 200 000 dødvekttonn (dvt)²¹. Av disse var 119 skip i klassen mellom 260 000 og 280 000 dtv, og 26 skip var på over 400 000 dtv.²² Dette sier noe om de enorme størrelsene på disse fartøyene. For eksempel var den norskeide oljetankeren "Berge King" 343 meter lang og nærmere 28 meter dyp. Dette var et skip bygd i 1970 på 285 000 dtv.²³ Det var også

¹⁵ Tormod Rafgard, "Tankers, Big Oil & Pollution Liability", Asker, 2011 : 41

¹⁶ Noël Mostert, "Supership", Book Club Associates, London, 1974 : 14

¹⁷ USA hadde tidlig basert mesteparten av sitt energibruk på olje og etter 2. verdenskrig skiftet Vest-Europa og Japan raskt over til å også her bruke stadig mer olje som energikilde. Mostert, 1974: 14

¹⁸ J.R. McNeill, "Something new under the sun. An environmental history of the Twentieth-Century World", WW Norton & Company, New York & London, 2000: 141

¹⁹ International Chamber of Shippings hjemmesider, <http://www.ics-shipping.org/shippingfacts/home/> , sist akset 18.04 2013

²⁰ Jack Devanney, "The tankship tromedy – The impending disasters in tankers", CXT Press, Florida, 2006 : 9-24

²¹ Dødvektstonn vil fra nå av bli forkortet til dtv. Dette er en betegnelse som forteller oss den totale vekten et skip kan bære av last.

²² Mostert, 1974: 16

²³ Om Berge King, <http://www.aukevisser.nl/supertankers/part-1/id317.htm> , sist akset 17.04 2013

stadige planer om å bygge større fartøy, og det foreligger planer om tankskip som veide opp til en million dødvekttonn.

Denne veksten har blant annet ført til at rundt 100 000 000 tonn olje blir fraktet fra oljeraffinerier til konsumenter hver dag. Tar man inn over seg denne størrelsesordenen blir det tydelig at utslipp på mange måter er uungåelig, men at man jo trakter etter å begrense disse utslippene så mye som mulig. I 1994 regnet man med at fartøy årlig slapp rundt to millioner tonn olje ut i havet.²⁴ Majoriteten av dette kom fra operasjonelle utslipp.

2.3 Forsøk på å regulere oljeforurensning til sjøs, 1926-1971

Som jeg viste i begynnelsen av kapittelet har det maritime samfunnet tradisjonelt hatt en kultur hvor enhver form for lovgiving og regulering av havet har blitt kritisert. Friheten av sjøen har helt siden 1700 tallet vært et viktig prinsipp som det maritime samfunnet har vernet sterkt om. Dette er viktig å ha i bakhodet når en skal beskrive prosessen med internasjonalt samarbeid i forsøk for å regulere oljeforurensningen.

Første periode med regulering av oljeforurensning og første gang man kan snakke om forsøk på regulering av oljeutslipp var på 1920-tallet etter initiativ fra aktører i USA og Storbritannia. Drivkraften for kontroll av forurensningen kom her fra organisasjonene "the Royal Society for the protection of birds" i Storbritannia og "National Coast Anti-Pollution League" i USA hvor disse gruppene førte omfattende lobbyisme rettet mot egne myndigheter.²⁵ For første gang så man hvordan havnene ble tilgriset av olje og man ville forhindre at dette problemet eskalerte. Det kan dermed se ut som at hovedmotivet for å regulere oljeforurensningen spesielt i USA på denne tiden lå i at olje ble sett på som skittent og "ekkelt", og man så ikke problemet utover selve tilgrisingen. Som et resultat av denne oppmerksomheten rettet mot forurensning ble det holdt en konferanse i 1921 som tok opp problemene oljeforurensning brakte med seg. Som et resultat av denne konferansen ble "the Oil in Navigable Waters Act" vedtatt i Storbritannia. Dette var en nasjonal lovgivning som

²⁴ Griffin, 1994: 489

²⁵ Sonia Zaide Pritchard, "Oil Pollution Control", Croom Helm, London, 1987 :23, 40-44

forbød utslipp av olje og oljetilblandet vann i egen territorialfarvann og påla bøter dersom loven ble brutt.²⁶

Denne loven inspirerte tydeligvis og i 1926 ble Washington konferansen holdt. På tross av at man ikke kom frem til noen allmenne internasjonale lover på denne konferansen, førte konferansen til at en rekke land gikk inn for opprettelsen soner utenfor egen kyst hvor forurensning da ble forbudt. Dette forble et viktig poeng i reguleringen også senere. Likevel sto skipsrederne i stor grad fritt i hvorvidt de ville adoptere reglene.²⁷ Blant annet gikk de amerikanske myndighetene inn for å verne egen territorialfarvann helt ut til 100 nautiske mil fra land. Storbritannia med flere andre, blant annet Norge var ikke like restriktive i egne nasjonale regler, men gikk inn for en sone på 50 nautiske mil fra land.

På tross av disse tidlige forsøkene på å hindre forurensningen i visse områder fant man fort ut at isolerte nasjonale lover i svært liten grad hadde reell effekt.²⁸ Likevel presset de nasjonale lovendringene fram debatt om forurensningen selv om de i praksis hadde svært liten betydning. Kontroll av forurensningen lå i hovedsak i redernes hender, og dersom man frivillig tok grep for å begrense forurensningen var motivene i all hovedsak kostnadseffektivitet fremfor å verne om kystmiljøet.

I 1934 ble spørsmålet om oljeforurensning på havet tatt opp av Storbritannia i Folkeforbundet. Her ville man utvide sonene hvor man måtte begrense utslippene til 50-150 nautiske mil fra land. Kyststater ble også etter denne konvensjonen pålagt å straffeforfølge skip som brøt disse grensene, i tillegg til krav om at kapteinen på ethvert tankskip måtte føre en oljedagbok hvor alle utslipp ble loggført.²⁹ Konvensjonen ble aldri vedtatt på grunn av sterk motstand fra Italia, Japan og Tyskland, i tillegg til at andre verdenskrig førte til et stopp i arbeidet. Likevel er arbeidet i Folkeforbundet viktig ettersom svært mange av prinsippene som ble foreslått her senere ble videreført i andre konvensjoner.

²⁶ Samir Mankabady, *The International Maritime Organization*, vol. 1 *International Shipping Rules*, Croom Helm, London, 1986 : 314

²⁷ Pritchard, 1987: 19-44

²⁸ Jesper Grolin, *Environmental Hegemony, Maritime Community and the Problem of Oil Tanker Pollution* i "North-South perspectives on marine policy" redigert at Michael A. Morris, Westview Press, 1988: 20-21

²⁹ Pritchard, 1987 : 50-51

Allerede gjennom disse tidlige forsøkene på å begrense utslippene fra skip, var det særlig Storbritannia og til en viss grad USA som var drivkreftene. Denne trenden skulle også fortsette frem til utarbeidingen av MARPOL traktaten.

Ulykker med oljetankskip fikk i 1936 USA til å pålegge alle amerikanske samt britiske tankskip strengere operasjonelle krav i tillegg til regulering som handlet om konstruksjonen av egen flåte.³⁰ Disse kravene hadde stor betydning og oljeforurensningen langs den amerikanske kysten ble sterkt begrenset. Men samtidig – på grunn av reguleringenes effektivitet – førte det også til at USA ikke lenger hadde like store interesser i videre kontroll av oljeutslippene. Dette faktum belyser et viktig trekk med denne perioden nemlig at man ikke så på oljeforurensning som skadelig for selve havmiljøet, men for kystmiljøet. Likevel er det en klar utvikling i at man på begynnelsen av 1920 tallet snakket mest om forurensning av havnene og nå i 1936 var opptatt av å beskytte hele kystlinjen. Dette synet på oljeforurensningen skulle utvikle seg videre i årene som kom.

På mange måter kan en med dette konkludere med at manglene i det internasjonale reguleringsregimet gjorde at disse reguleringene ikke fikk særlig effekt, det internasjonale maritime samfunnet sto i svært liten grad samlet. På 1920 og 1930 tallet var det altså i svært liten grad delte verdier blant aktørene sentrale i forurensningen på sjøen. I tillegg til at stater med store handelsflåter hadde ulike interesser enn stater som hadde lange kystlinjer og i liten grad egen flåte, var også de fleste havner og kystsamfunn i stor grad avhengige av skipsfarten, og egne interesser om å forsøke å hindre forurensningen ble hele tiden veid opp mot dette. Det var også et problem at de som hadde mulighet til å gjøre noe med problemet – i dette tilfelle kapteinen – ikke hadde interesser i disse kystsamfunnene eller havnene. Et annet viktig poeng ser man eksempel på under Washington konferansen i 1926 hvor USA og Storbritannias delegater tok opp oljeforurensnings problemet og de tyske og nederlandske delegatene anerkjente at utslippene av olje fra skip var store, men hevdet utslippene ikke var skadelige. Denne prinsipielle uenigheten var sterk frem til 1950 tallet³¹, og nyanseringer av dette blir også i dag diskutert.

Forsøkene på regulering var i stor grad sporadiske og fikk ikke særlige virkninger ettersom det var svært vanskelig å kontrollere at bestemmelsene ble overholdt. Likevel er disse tidlige

³⁰ Pritchard, 1987 : 62

³¹ Grolin, 1988: 22

forsøkene viktige i de på mange måter la grunnlaget for fremtidige mer effektive reguleringer, i tillegg til at forsøkene tydelig viser at oppmerksomheten mot oljeforurensning på havet stadig ble større. De ulike interessene og verdiene blant aktørene i den maritime verden ville også spille en stor rolle når man igjen på 1950 tallet gjorde forsøk på å kontrollere utslippene.

Tidlig på 1950 tallet hadde den verste skepsisen til hvorvidt oljeforurensningen var skadelig eller ei lagt seg. Og når de britiske myndighetene i 1953 publiserte en omfattende rapport³² om oljeforurensning til sjøs kunne det maritime samfunnet nå enes om at tiltak måtte til for å kontrollere den økende forurensningen. Likevel var det store forskjeller i hvor viktig man oppfattet trusselen selv om man på dette tidspunktet måtte erkjenne at forurensningen fra skip var et problem også utover tilgrisingen av havneområdene.

I kjølvannet av utgivelsen av denne rapporten holdt de britiske myndighetene i 1954 en konferanse hvor resultatet av denne ble ”den internasjonale konvensjonen for forhindring av forurensning av sjøen av olje” (fra nå av omtalt som OILPOL). Dette var det første seriøse forsøket på å gjøre noe med denne økende maritime forurensningen.³³ Det var også første gang olje ble anerkjent som et alvorlig miljøproblem, ikke bare som noe skittent og ”plagsomt” som havnesamfunnene. Operasjonelle utslipp som vaskingen av tankene ble fra nå av sett på som hovedkilden til forurensningen. Med utarbeidelsen av OILPOL så vi også viktigheten Storbritannia spilte i arbeidet med forurensningsreguleringer ved at landet var initiativtager og en sterk pådriver for å tegne opp retningslinjer for å begrense utslippene. Storbritannia brukte også mye resurser på å forsøke å overbevise de andre deltakerlandene om problemene forurensningen brakte med seg.³⁴ Og i 1954 var det spesielt USA som gikk hardt ut mot konvensjonen og mente enhver form for internasjonal regulering var prematurt. Som vi husker fra 1930 tallet klarte USA da å begrense utslippene utenfor egen kyst, og de hadde dermed få insentiver for å nå gå inn for regulering utover dette. Likevel ble det enighet om noen prinsipper som skulle bli gjeldene, men de fleste reglene Storbritannia foreslo ble forkastet eller sterkt revidert.

Resultatet av OILPOL konvensjonen ble altså på mange måter en skuffelse for de britiske initiativtakerne. Hovedmålet til britene hadde vært å etablere et prinsipp som skulle gjøre helt

³² Mankabady, 1986 : 314

³³ Alan E. Boyle, ”*Marine pollution under the law of the sea convention*”, fra ”*The American Journal of International Law*, vol. 79 no. 2, april 1985: 347

³⁴ Pritchard, 1987 : 86

slutt på intensjonell forurensning, men dette forslaget ble raskt forkastet. Den viktigste regelen fra konvensjonen var etableringen av en ”forbudssone” på 50 nautiske mil fra land. Her ble utslipp utover 100 deler olje per 1 000 000 deler vann forbudt.³⁵ Med andre ord ble hovedprinsippet i OILPOL konvensjonen kontrollerte utslipp spredt over hele havet, med unntak av spesielt utsatte områder.

Storbritannia foreslo også at skipene skulle bli utstyrt med ”slop-tanker”. Dette var tanker som skulle inneholde vaskevannet fra de rengjorte oljetankene. Videre ble det krav om at mottaksfasiliteter skulle bygges opp i alle større havner for å ta i mot oljerestene fra maskineri og innholdet av slop-tankene. Disse forslagene var begge problematiske ettersom skipsfartsindustrien protesterte mot kravet om ”slop-tanker” mens de færreste kyststater var villige til å ta kostnadene med å bygge ut mottaksfasiliteter. Forslagene ble derfor satt på vent, og ble ikke vedtatt som en del av OILPOL konvensjonen. Tiltakene ville også hatt svært begrenset virkning ettersom et forslag om å forby utslipp fra skip som var på vei til en havn med mottakssystemer ble forkastet.³⁶ Derimot ble det med konvensjonen krav om føring av en ny type loggbok som skulle dekke bevegelsene til oljen fra lasting til levering, og med dette se på utslippene.³⁷

Norge stemte imot alle forslagene som ble lagt frem på konferansen, både forslagene som gjaldt begrensning av utslippene innenfor 50 nautiske mil fra land i tillegg til uttalelsen som om ønskeligheten om null intensjonell forurensning.³⁸ På tross av dette var Norge tydelig for en internasjonal konvensjon i en eller annen form. Blant annet omtalte en av de norske delegatene – Kaptein Loennechen – at en konvensjon var helt nødvendig for å forhindre at ikke kyststater tok til nasjonal lovgivning for å verne egen territorialfarvann.³⁹ Hele det regulative systemet som ble resultatet i 1954 vitnet om at de aller fleste myndigheter ikke var villige til å akseptere kostnader for å kontrollere utslippene, verken for seg selv eller legge slike kostnader på egen industri. De eneste kostnadene skipsfartsindustrien ble pålagt med OILPOL var at skipene nå muligens måtte bruke ekstra tid på sjøen utenfor sonene for å tømme oljerestene. Dette handlet nok i stor grad at de fleste ennå ikke så på forurensingen

³⁵ Alan Khee-Jin Tan, ”*Vessel Source Marine Pollution. The Law and Politics of International Regulation*” Cambridge University Press, 2006 : 114

³⁶ Michael M’Gonigle og Mark W. Zacher, ”*Pollution, Politics, and International Law – Tankers at Sea*”, University of California Press, 1979 : 88

³⁷ Mankabady, 1986: 315

³⁸ M’Gonigle og Zacher, 1979: 90 og Pritchard, 1987 : 98-99

³⁹ Pritchard, 1987 : 87

som spesielt alvorlig, og miljøvern hadde lav politisk prioritet. På denne måten var resultatet av konvensjonen greit for de fleste partene ved at kyststatene ville slippe store utslipp i egen territorialfarvann og flaggstatene slapp å pålegge store utgifter på sin skipsfartsindustri.

Den norske delegasjonen var også svært kritisk når OILPOL konvensjonen ble strammet til i 1962 etter initiativ fra den nylig stiftede organisasjonen IMCO. IMCO eller "the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization" ble svært viktig i det internasjonale reguleringsregimet, og jeg skal ta for meg organisasjonen senere i kapittelet. I 1962 ble det vedtatt ny lovgiving som utvidet grensene hvor man måtte begrense utslippene, blant annet fikk deler av Middelhavet, Nordsjøen, Rødehavet, Persiagulfen og kysten utenfor Australia og Madagaskar spesiell beskyttelse.⁴⁰ I tillegg til dette skulle konvensjonen også omfatte mindre fartøy. Samtidig ble det endelig generell aksept for prinsippet om at oljen igjen i skipet etter lossing – ikke skulle bli skylt over bord.⁴¹ Dette betydde dog ikke at man satte i gang virkemidler for å hindre disse intensjonelle utslippene.

Problemet med OILPOL og tilleggene i 1962 var at de hovedsakelig flyttet problemet med forurensning lenger ut på havet framfor å redusere utslippene. Selve filosofien bak disse reguleringene var at forurensning var tillatelig så lenge det ikke skjedde innenfor de angitte sonene, og selv da var utslipp akseptert så lenge de ikke overskred en viss mengde. Men på tross av disse åpenbare manglene ser man at tankene om forurensning hadde endret seg fra de første reguleringene på 1920-tallet. Man så nå på oljeforurensning som et problem som i stor grad var aktuell i alle kystområder, ikke bare i havner. Som jeg har vist hadde reguleringsforsøkene åpenbare begrensninger, og det var også store problemer med å sikre overholdelse av utslippsgrensene som hadde blitt vedtatt ettersom det var vanskelig å bevise brudd på konvensjonen. Likevel så man med OILPOL 1954 og tilleggene i 1962 klare tegn på at prosessen med å regulere forurensningen nå var i gang.

2.3.1 1967 - Torrey Canyon ulykken og dens ringvirkninger

Den 18 mars 1967 grunnstøtte tankskipet *Torrey Canyon* utenfor Wales, fullastet med

⁴⁰ Tan, 2006 : 116

⁴¹ Mankabady, 1986: 316

120 000 tonn råolje som lakk ut.⁴² Ulykken fikk stor internasjonal oppmerksomhet og problemet med oljeforurensning ble illustrert gjennom media. Med dette ble oljeforurensningsproblemet for første gang noe mer spektakulært med bilder som florerte i media av døde fugler og napalm-bombing av skroget. Med dette ble det klart at ansvar måtte fordeles og de juridiske rettighetene til kyststater ble rettet oppmerksomhet mot. Forliset førte til at forurensning fikk større oppmerksomhet og satte i gang en rekke internasjonale forhandlinger som tok sikte på å stramme inn kontrollen over utslippene fra tankskip.

Ulykken viser også tydelig de internasjonale dimensjonene i tankskipsfarten. Og dette forteller oss også noe om problemene man sto ovenfor i reguleringsarbeidet. Tankskip generelt illustrert gjennom Torrey Canyon besto av en rekke ulike internasjonale aktører. I Torrey Canyons tilfelle var skipet eid av et selskap registrert i Bermuda, som igjen var et datterselskap til amerikanske "Union Oil Company". Skipet seilte under Liberisk flagg, men hele mannskapet var italienske. Når skipet grunnstøtte var hun på vei fra Kuwait til et British Petroleum raffineri i Milford Haven i Wales. Torrey Canyon ble bygd i 1959 i Virginia, USA og hadde da en kapasitet på 66 000 dvt, men ble utvidet ved et verft i Japan i 1965 til å ha en kapasitet på 120 000 dvt. Skipet var også klassifisert av det britiske klassifikasjonsselskapet Lloyds Register til beste klasse.⁴³ Altså var det svært mange ulike aktører man måtte ta hensyn til, noe som kunne komplisere ethvert samarbeid for å kontrollere forurensningene. Denne globale faktoren i skipsfarten var heller ikke på noen måte unik for Torrey Canyon. Noe som førte til vanskeligheter blant annet når man forsøkte å fordele ansvaret for utslippene.

Man fikk etter ulykken et sterkt press fra kyststatene for å utvide egne rettigheter til å kunne gripe tidlig inn ved slike situasjoner. Og det var i perioden etter ulykken lite betenkeligheter fra flaggstatene for å fastslå kyststatenes rettigheter med internasjonale bestemmelser. Dette så lenge det var klare definisjoner for når en kyststat hadde rett til å intervenere.⁴⁴ Med ansvars- og inngrepskonvensjonen i 1969 gjorde man noe med dette. Her ble det konsens om en strengere definisjon av hva som var skipseierens ansvar i tilfelle en ulykke. Det ble også tegnet opp et system for å kompensere ofrene for forurensningen slike ulykker førte med seg.

⁴² Pritchard, 1987 : 154

⁴³ Crispin Gill, Frank Booker & Tony Soper, "The Wreck of the Torrey Canyon", David & Charles, New York, 1967 : 16-18

⁴⁴ RA/S-1407/D7Du/Dua – L0258 , Mappe: 063.17c "FN. Korrespondanse 1964-1975." Møtereferat fra juridisk gruppe i IMCO" datert 01.06 1967

Konvensjonen skulle gi sterkere rettigheter til kyststater som var truet med å få store områder ødelagt av forurensning, og var klar på hvem som hadde ansvaret både for oppryddingen og de tapte inntektene fra oljen som gikk tapt. Likevel var rettighetene kyststatene fikk begrensede, og de hadde bare rett til å intervensere dersom det var stor fare for alvorlige utslipp av olje. Kyststatene fikk derimot ikke rett til å intervensere mot skip som fraktet gass, kjemikalier eller atomkraft. Rettigheten var også kun knyttet til saker hvor en ulykke allerede hadde inntruffet.⁴⁵

Torrey Canyon ble på mange måter selve symbolet på faren tankskip representerte for miljøet. Tankskipene hadde fra 1950-tallet stadig vokst i størrelse, og denne trenden så ikke ut til å snu med det første. Men etter *Torrey Canyon* ulykken fremsto planene om å bygge skip på over en million dvt som svært skremmende.⁴⁶

Som konsekvens av Torrey Canyon ulykken fikk sjøsikkerhetsarbeidet høyere politisk status ettersom forliset og forurensningen skapte et så stort oppstyr. Med dette begynte politikere i tillegg til folk flest å stille spørsmål både ved næringens egen evne til å hindre slike ulykker og ved myndighetenes evne til å redusere skadene. For på tross av at Torrey Canyon var et klart eksempel på forurensningen fra ulykker, førte hendelsen til at det også ble rettet oppmerksomhet mot operasjonelle utslipp. Gjennom all mediedekningen ulykken fikk ble man også gjort oppmerksom på hvordan det var operasjonelle utslipp som på mange måter var det største problemet for miljøet. Torrey Canyon førte dermed med seg nye forsøk på å regulere utslippene. Disse operasjonelle utslippene utgjorde i løpet av 1970 tallet over en million tonn olje hvert år⁴⁷, og det er regnet at rundt 75% av oljeutslippene kom fra slike operasjonelle utslipp⁴⁸. Gjennom de store ulykkene fikk man en forståelse av hvor alvorlig problemet var gjennom den store mediedekningen, og det ble klart at forurensning til sjøs var en problematikk en ikke kunne løse uten internasjonale reguleringer og internasjonalt samarbeid.

Det å redusere utslippene i seg selv ble forsøkt gjort noe med når OILPOL konvensjonen adopterte ”load-on-top” systemet i 1969. ”Load on top” ble ansett som et kostnadseffektivt

⁴⁵ Mankabady, 1986 : 367

⁴⁶ Mostert, 1974 : 20

⁴⁷ Ronald B. Mitchell, ”Regime design matters: International oil pollution and treaty compliance”, fra *International organization*, Vol. 48, No 3 sommer 1994, MIT press (blir i fotnoter fra nå av forkortet til Mitchell, 1994b): 430

⁴⁸ Griffin, 1994: 490

alternativ utviklet av oljeselskapene og gikk ut på å la ballastvannet og spilloljen ligge i samme tank gjennom hele ”hjemturen” etter lossing. Da ville vannet og oljen skille seg og en kunne lettere utvinne oljen som ville legge seg på toppen. Likevel var ikke denne løsningen uten problemer; for at systemet skulle være effektivt krevde det et svært kompetent mannskap, og systemet fungerte heller ikke på korte reiser. Resultatet ble dermed ofte for dårlig til at det var verdt å ta systemet i bruk.⁴⁹ Likevel, på grunn av systemets økonomiske gunstighet ettersom man fikk utnyttet mer av oljen hadde mange av oljeselskapene allerede installert systemet i løpet av 1960 tallet,⁵⁰ og dette var en viktig årsak til at systemet ble videreført. Videre kostet systemet lite å installere og mange skipsredere tenkte nok at dersom man gikk inn for ”Load on top” kom man til å slippe mer kostbare alternativer i fremtiden, hvor særlig kravet om segregerte ballasttanker ble fryktet.

Utviklingen med kontroll av utslippene var heller ikke ensartet. Blant annet ledet Norge, Frankrike, Nederland, og nå mindre aktivistiske Storbritannia an i diplomati for å utvide grensen på 100 deler olje per million del vann som var vedtatt i OILPOL. Men dette arbeidet vant ikke frem, og det ble enighet om å fremdeles opprettholde grensen – som nå kunne måles av utstyr allerede på plass i de fleste tankskip.⁵¹

Selv om ”load on top” systemet på langt nær løste systemet, fikk man med innføringen av systemet et fundamentalt skifte i hvordan man tenkte på oljeforurensningen, og utslipp ble nå sett på som greit dersom de var spredt nok ut over havet. IMCO innførte nemlig en resolusjon som i 1969 overlappet med OILPOL konvensjonen. Her ble det bestemt at istedenfor grensen som satt i 1954 med 100 deler olje per 1 000 000 deler vann, var utslipp nå lov så lenge oljeinnholdet i utslippene ikke overskred 60 liter per nautiske mil reist, i tillegg til at totalutslippet ikke måtte overskride 1/50000 del av den totale lastekapasiteten.⁵² Regelen om at det var forbudt med oljeutslipp nærmere enn 50 nautiske mil fra land ble opprettholdt.

Et siste tillegg til OILPOL konvensjonen ble tegnet opp i 1971. Dette gikk ut på å utvide betegnelsen ”spesielt område” slik at det ble forbudt med store utslipp i flere nye områder, blant annet Great Barrier Reef utenfor Australias kyst. Man søkte også å begrense maks

⁴⁹ Griffin, 1994: 493

⁵⁰ Ibid, 1994: 494

⁵¹ Mitchell, 1994b: 432-433

⁵² Mankabady, 1986: 317

størrelsen på tankene, og på denne måten begrense omfanget olje som kunne lekke ut ved en ulykke.⁵³ Dette siste forsøket kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Torrey Canyon ulykken brakte altså med seg en rekke internasjonale bestemmelser som handlet om tankskips forurensinger. Likevel var det klare mangler i det internasjonale reguleringsregimet. Dette førte til at IMCO i 1969 kalte inn til et ekstraordinært møte for å utrede de tekniske og juridiske sidene ved slike alvorlige hendelser. Resultatet her ble planene om en internasjonal konferanse som skulle utarbeide en avtale om forhindring av forurensning fra skip – altså MARPOL73.⁵⁴

Året 1967 var også viktig for skipsfartsindustrien for en helt annen årsak, nemlig lukkingen av Suezkanalen som et resultat av seksdagerskrigen.⁵⁵ Dette førte til at markedet for tankskip skjøt fart og denne veksten varte i flere år, noe som igjen førte sterk vekst i verftsvirksomheten og bygging av enda større skip.

Problemet med mange av reguleringene i kjølvannet av *Torrey Canyon* var at disse i stor grad handlet om tiltak som skulle hindre slike store ulykker. Forurensningen gjennom de rutinemessige operasjonene som vasking av frakt-tankene og utslippet av ballastvannet – som var enkleste måte å bli kvitt det på fikk derimot ikke like stor oppmerksomhet. Ballast er når man fyller sjøvann inn i frakt-tankene for å kompensere vekten på skipet etter lasten (oljen) er i havn. Dette vannet blir da blandet med restene av oljen som tidligere var der. Dette ballastvannet ble da tømt ut i sjøen igjen før man går inn i havn for å igjen kunne frakte olje. 0.35% av skipets originale last er vanskelig å utnytte og få ut av tanken. Dette kan høres lite ut, men ser man på størrelsen på tankskipene blir dette fort store mengder, for eksempel dersom en frakter 200 000 tonn olje, blir 700 tonn igjen i ballastvannet. Også vannet man bruker for å vaske tankene for å forberede ny last ble sluppet ut i havet igjen.⁵⁶

Det var også et stort problem at det var vanskelig å sikre overholdelse til de reguleringene som ble vedtatt. Svært mange av sakene som handlet om påvist ulovlig oljeforurensning ble henlagt. Blant annet stilte stortingsrepresentanten Ragnar Udjus spørsmål om hva som ble gjort nasjonalt og internasjonalt for å bedre systemet med å bevare bevismateriale i disse

⁵³ Mandakaby, 1986: 319

⁵⁴ Bakka jr., 2004: 141

⁵⁵ Devanney, 2006 : 29

⁵⁶ Griffin, 1994: 492

sakene. Her kom det frem at det var store vanskeligheter med å fremskaffe bevis for utslippene. Det var jo nemlig på gjeldene tidspunkt lovlig å slippe ut en del olje, så lenge det ikke overskrev 1/10000 deler olje. Det var også vanskelig å si hvilket skip utslippet kom fra. I tillegg til at det var praktisk talt umulig å ta oljeprøver langt ut til havs. Som svar på spørsmålet sitt får Udjus beskjed om at arbeid i IMCO er i gang for å løse dette problemet. Dette arbeidet var MARPOL 1973.⁵⁷

Altså var det mye som måtte på plass for at reguleringen av oljeutslippene skulle være effektive, og mye pekte mot behovet for en ny konvensjon som kunne videreføre deler av reguleringen som allerede var vedtatt i tillegg til å vedta nye og mer effektive regler. Likevel hadde man altså kommet et stykke på vei, på tross av at arbeidet til tiden var preget av prøving og feiling for å komme frem til et effektivt system.

2.3.2 Bekymring over oljeforurensningen – en motesvigning?

Men på tross av den generelle oppslutningen om at internasjonale tiltak måtte til verks for å kunne kontrollere forurensningsproblemet, var det ikke alle som så på skipenes forurensning som et stort problem. I Norges Handels og Sjøfartstidene – som var en svært autorativ og informert avis på sjøfartsspørsmål i Norge - ble det i juli 1972 hevdet at det økende fokuset på forurensning bare var en ”motesvigning”. I et intervju med Norman Douglas som var direktør i den britiske bransjeorganisasjonen Chamber of Shipping blir det blant annet påstått at eksperter på oljeforurensning hevder at 95% av forurensningen i virkeligheten kommer fra bensinmotorer – altså at omtrent alt av oljesølet på havet var konsentrert bileksos.⁵⁸ Med dette var altså bare skipsfarten ansvarlig for en ubetydelig del av utslippene. Videre blir det hevdet at alle skip bruker olje i en eller annen form, og at noe av oljen vil alltid gå ut med pumpevannet, selv etter separasjon. Douglas går her langt i å påstå at det av forurensningen skipsfarten var ansvarlig for – vanskelig kunne gjøres noe med. Selv med streng regulering. Her avføyer altså Douglas segregerte ballasttanker, som store deler av skipsfartsnæringen fryktet. Dette er ikke overaskende ettersom de fleste skipsredere og da også interesseorganisasjonene deres hadde mye økonomisk å tape på et slikt krav, noe jeg retter oppmerksomheten mot i neste kapittel.

⁵⁷RA/S-1407/D/Du/ Dua– L0257, Mappe: 063.17 Den internasjonale konvensjon om hindring av oljeforurensning til sjøs, 1974-1992, ”Grunngitt spørsmål til handelsministeren fra stortingsrepresentant Ragnar Udjus”, 4.3 1975

⁵⁸ Norges Handels og Sjøfartstidene, 14.juli 1972, s.3 : ”Britisk skipsfart går inn for rent hav”

Likevel, var ikke Douglas bare negativ til regulering. På spørsmål om praktiske problemer i skipsfarten som fremdeles sto uløste, svarte han; *”Det er to. For det første må vi få internasjonale regler, ikke bare unilateral lovgiving. For det annet er det spørsmål om hvem som skal betale hva.”*⁵⁹ Her henviser han til at en må få etablert et lovverk som gjelder for alle overalt. Ikke hver kyststat – sine lover. I tillegg til at han viser til Ansvars- og inngrepskonvensjonen på sitt andre punkt. Britiske Chamber of Shipping var en sterk organisasjon som presset på for britiske rederes og andre i skipsfartsnæringens interesser. Etersom organisasjonen holdt til i London, byen som på mange måter var hovedsenteret for maritim virksomhet i verden ble organisasjonen også på mange måter en autoritet i norske skipsfartskretser.

Dette siste poenget til Douglas er også viktig ettersom det forteller om at det internasjonale samfunnet var klare for internasjonalt gjellende reguleringer i skipsfarten, på tross av at en var uenig om innholdet i disse reguleringene. Dette sier noe om villigheten til å få i gang et internasjonalt reguleringsregime – på tross at en ikke var enige om alt.

2.4 Internasjonale organisasjoner

Jeg har ovenfor nevnt IMCO – the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization som en sentral aktør i reguleringsarbeidet på sjøen. IMCO var en underorganisasjon i FN dannet i 1948. Organisasjonen har bare rådgivende mandat og ble dannet som et forum hvor man kunne diskutere problemer innen skipsfarten. Men organisasjonen ble stadig viktigere i arbeidet med forurensningsreguleringer fra slutten av 1960 tallet. Det tok med andre ord lang tid for organisasjonen å bygge opp autoritet fra sin spede start i 1948. På et internasjonalt møte i 1953 hadde alle de viktigste skipsfartsnasjonene en svært reservert holdning til arbeid i organisasjonen, dette gjaldt også Norge, og prosessen med å etablere organisasjonen ble forsinket.⁶⁰ Det viste seg å ikke være lett å bygge opp en organisasjon som på sikt kunne komme til å utfordre det gjeldene prinsippet om frihet på sjøen.

⁵⁹ Norges Handels og Sjøfartstidene, 14.juli 1972, s.3 : ”Britisk skipsfart går inn for rent hav”

⁶⁰ Rafgard, 2011 : 46

IMCO hadde hovedkontor i London, det maritime sentra i verden. IMCO forsamlingen hadde hovedansvar for organisasjonens arbeidsprogram, generelle politikk og budsjett.⁶¹ Men hovedaktiviteten innad i organisasjonen fant sted i ulike komiteer og undergrupper med forskjellige ansvars- og kompetanseområder. Det var også i disse arbeidet med miljøreguleringer fra skip fant sted. Her er Sjø sikkerhetskomiteen (Marine Safety Committee) og Miljøkomiteen (Maritime Environmental Protection Committee) de mest sentrale ettersom det er her de nye tekniske standardene blir utarbeidet, men også den juridiske komiteen var viktig i arbeidet med reguleringen jeg ser på. Alle disse komiteene i tillegg til deres mange undergrupper var åpne for alle IMCOs medlemmer.⁶²

Ettersom alle FN land også hadde mulighet til medlemskap i IMCO lå grunnlaget til rette for en stor organisasjon med bred representasjon. Forholdene lå dermed godt til rette for IMCOs rolle som forum for diskusjon av skipsfartsinteresser. Organisasjonen er en svært sentral aktør i min oppgave ettersom det er etter IMCOs initiativ en rekke miljøspørsmål blir tatt opp på et overstatlig nivå, og det er IMCO som er initiativtaker i MARPOL forhandlingene. Det at organisasjonen er en del av FN ga organet mer legitimitet, på tross av at den bare hadde et rådgivende mandat. Organisasjonen har utviklet seg til å i dag bli omtalt som den viktigste internasjonale samarbeidsarenaen innen sjø sikkerhet og hindring av forurensning til sjøs.⁶³

Men veien dit var lang. På tross av organisasjonens etablering i 1948 tok det ti år før IMCO konvensjonen ble godkjent, og det var først nå organisasjonen hadde mandat til å ta opp sentrale skipsfartsspørsmål. I 1962 ble IMCO forsøkt aktivisert i arbeidet med oljesøl på sjøen av en amerikansk delegasjon.⁶⁴ Men det var fremdeles bare snakk om småsaker. I 1968 på et møte hvor agendaen var å diskutere fremtidige arbeidsoppgaver for organisasjonen i tillegg til å klargjøre forholdet IMCO hadde til UNCTAD ble det bestemt at IMCOs oppgaver skulle utvides. UNCTAD var også en FN organisasjon med fokus på handel og utvikling. På tross av denne enigheten om å utvide IMCOs mandat, var det stor uenighet om hvordan dette skulle gjøres, og rent konkret hva utvidelsen skulle handle om.⁶⁵

⁶¹ IMO konvensjonen, artikkel 15: http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/imo_consolidated.xml , sist akset 20.05 2013

⁶² Ibid, artikkel 27 og 37

⁶³ Stortingsmelding 14, 2004-2005, ”På den sikre siden – sjø sikkerhet og oljevernberedskap” : 81

⁶⁴ RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, Dd – L0546 , 2 mapper: 27/3 – Rådet 1-4 1961-1969.

”Rapport fra møte i IMCO 7. Rådsesjon”. 1962

⁶⁵ Ibid

Torrey Canyon ulykken fikk også store konsekvenser for IMCO. På et rådsmøte i organisasjonen noen måneder etter ulykken kom det frem at Frankrike, Storbritannia og USA sterkt gikk inn for at det var IMCO som skulle behandle spørsmålene om ansvar og ”assuransforholdene” som oppsto i kjølvannet av katastrofen.⁶⁶ Dermed ble det opprettet en juridisk komite, og det var blant annet her Ansvars- og Inngrepskonvensjonen ble tegnet opp. Med dette fikk den juridiske komiteen stor annerkjennelse, og IMCO ble en autoritet også på de juridiske områder i saker som omhandlet sjørett. Torrey Canyon ulykken var dermed også viktig i det internasjonale reguleringsregimet ettersom den ga IMCO mer tyngde, både på det juridiske området, men også ved at organisasjonen fikk mer erfaring i å organisere internasjonalt samarbeid i saker som omhandlet oljeforurensning.

Når organisasjonen ble dannet fungerte den hovedsakelig som en møteplass for de store sjøfartsnasjonene og var en arena hvor disse diskuterte sjøfartsspørsmål. Men fra 1950 tallet fikk man gradvis en utvikling hvor utviklingsland stadig ble viktigere. Dette hang tydelig sammen med bølgen av dekolonialisering i en rekke utviklingsland. Svært mange av disse var kyststater, og ved uavhengighet fikk de representasjon FN og dermed også i IMCO. Likevel, kan en si at deltagelsen i IMCO på et generelt nivå var svært ujevn. Selv om kyststater, med en overvekt av utviklingsland i løpet av slutten av 1960 tallet fikk flertall i IMCO var det i all hovedsak vestlige flaggstater som dominerte i IMCO-rådet og som ledere i de viktigste komiteene og undergruppene.⁶⁷ Den generelle trenden var likevel at de vestlige og sovjetiske statene gradvis mistet dominans på bekostning av utviklende stater som stadig fikk mer representasjon i organisasjonen. Likevel var utviklingsland i stor grad underrepresentert frem til 1978. Og utviklingen skjedde ikke uten problemer. Et klart eksempel på de vestlige flaggstatenes forsøk på å verne om egen makt var forsøket på eksklusjon av Liberia. Her var omtrent alle de europeiske statene i organisasjonen mot at landet skulle få makt i IMCO rådet.⁶⁸ Motivene for dette var klare, ved at bekvemmelighetsflagg fikk større innflytelse i IMCO ville det svekke de tradisjonelle maritime statenes maktdominans i organisasjonen.

Norge ble sammen med Storbritannia, Japan og Hellas lenge sett på som kjernen av de maritime statene i IMCO, og det er også disse flaggstatene som sammen med Liberia lenge

⁶⁶ RA/S-1407/D/Du/Dua – L0258 , Mappe: 063.17c ”FN. Korrespondanse 1964-1975. ” *Møtereferat IMCOs juridiske gruppe*” datert 1.6 67

⁶⁷ M’Gonigle og Zacher, 1979: 54-55

⁶⁸Ibid, 1979: 59-62

kontrollerte den største andelen av verdens tankflåte.⁶⁹ Det er derfor heller ingen overraskelse at disse landene generelt sett har stått sterkt i de sentrale posisjoner i IMCO. Med konkurransen fra stadig viktigere flaggstater som Liberia og den økende representasjonen av utviklingsland sto IMCO overfor nok et problem i reguleringsarbeidet ettersom ulike land hadde ulike interesser. Liberia hadde fra 1960 tallet av stått sentralt som bekvemmelighetsstat, hvor en rekke rederier registrerte sine skip for å komme unna skatter og lover i eget land.

Det er viktig å ha denne utviklingen i bakhodet når man ser på utarbeidingen av reguleringene i IMCO. Men det var likevel de tradisjonelle sjøfartsstatene samt USA som dominerte organisasjonen i perioden mellom 1973 og 1978 som jeg tar for meg. Dette ble enda mer tydelig ettersom de utviklede landene også sendte større delegasjoner til konferansene enn de utviklende landene. Denne ubalansen ble videre forsterket ved at de aller fleste av organisasjonens ikke-statlige medlemmer var organisasjoner basert i vesten og med interesser svarende til dette. Blant annet ble interesseorganisasjoner for forskjellige redergrupper i stor grad sett på som en god kilde til ekspertise.⁷⁰

Men det var ikke bare i IMCO FN arbeidet med regulering av sjøfarten. Fra 1973 til 1982 ble det også arbeidet med en FN konvensjon om sjørett, nemlig UNCLOS III - United Nations Convention on the law of the sea. Hovedresultatet her var at prinsippet om havenes frihet ble revidert til at havet nå tilhørte kyststaten tre nautiske mil utover, en grense som senere ble utvidet, og at havet utover dette var internasjonalt.⁷¹ Denne loven representerte også et konkret ønske om å få mer effektiv kontroll over oljeutslipp ved at alle stater som godkjente konvensjonen pliktet å bruke alle virkemidler tilgjengelig for å hindre forurensning. I tillegg måtte nå flaggstaten sikre at aktiviteter under egen jurisdiksjon og kontroll – altså egne skip - ikke førte til ødeleggelse i en annen stat.⁷² I konvensjonen ble det også forpliktende å søke globalt samarbeid, noe som muligens hjalp når det kom til ratifikasjonen av blant annet MARPOL.

Som jeg har vist ble størrelsen på tankskipene ble stadig større, reguleringene ble forandret og hendelser som Torrey Canyon, lukkingen av Suez-kanalen og det arabiske oljeembargoet

⁶⁹ M'Gonigle og Zacher, 1979: 266-267

⁷⁰ Ibid, 1979: 64-65

⁷¹ Boyle, 1985: 347

⁷² Art. 194 – 196, UNCLOS, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf , sist akset 25.10 2012

endret noen av de fundamentene tankskips industrien var bygget på. I tillegg viste alle disse hendelsene et behov for sterkere og mer effektivt internasjonalt samarbeid mellom tankskipsrederne og de andre aktørene i tankskipsnæringen. Mange redere ytret behovet for opprettelsen av et forum for å drøfte syn og ideer - en organisasjon som skulle beskytte og promotere interessene til selvstendige tankskips eiere. Dette førte i 1970 til etableringen av INTERTANKO (the International Association of Independent Tanker Owners).⁷³

Norge sto svært sterkt i INTERTANKO ettersom skipsfartsindustrien her i all hovedsak besto av uavhengige redere. Norges posisjon her var tydelig blant annet ved at organisasjonen lenge hadde hovedkvarteret sitt i Oslo. INTERTANKO var viktig som interesseorganisasjon for de norske – og andre uavhengige redere og fikk tidlig status som NGO i IMCO. På denne måten hadde de norske uavhengige rederne ennå et talerør for sine interesser i IMCO.

2.5 Norge som skipsfartsnasjon

Skipsfartssektoren har siden midten av 1800-tallet spilt en svært sentral rolle i norsk utenrikshandel og i norsk økonomisk utvikling. Helt siden tiden med seilskuter har inntektene fra skipsfartseksporten stått for mellom en tredjedel og halvparten av norske eksportinntekter. Og i de første tiårene etter andre verdenskrig ble store resurser kanalisert inn i skipsfarten. På denne måten fikk Norge også etter andre verdenskrig en stor flåte i internasjonal sammenheng, men også en flåte bestående av relativt moderne fartøy.⁷⁴ Denne posisjonen i verdens skipsfart klarte man å beholde også frem til tidsperioden jeg tar for meg. Et klart eksempel på dette ser man blant annet ved at per 1000 innbyggere fantes det i 2008 12454 dvt. norskeid tonnasje.⁷⁵ I 1976 var Norge, med en promille av verdens befolkning, verdens fjerde største skipsfartsnasjon.⁷⁶

Norske redere hadde også i perioden før 1973 investert stort i spesialiserte fartøy, og spesielt tankskip. Den norske flåtestrukturen besto dermed i perioden jeg tar for meg i stor grad av

⁷³ "Intertanko – 40 years leading the way",

<http://www.intertanko.com/upload/Publication/Book%20Shop/40th%20%20Full%20brochure.pdf>, sist akset 01.04 2012

⁷⁴ Tenold, 2006 : 3-4

⁷⁵ Til sammenligning har Storbritannia 318 dvt per 1000 innbyggere. "International Merchant Shipping in the Nineteenth centuries. The Comparative Dimension" Redigert av Lewis R. Fischer og Even Lange, Research in maritime history No. 37, Artikkel "Norwegian Shipping in the Twentieth Century" av Stig Tenold, New Foundland, 2008 : 58

⁷⁶ Stig Tenold, "Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-91", bok basert på doktoravhandlingen "The shipping crisis of the 1970s: Causes, Effects and Implications for Norwegian Shipping", Norges Handelshøyskole, Bergen, 2001 : 32

store tankskip og bulkskip (skip som fraktet tørr last). Den norske flåten besto dermed av en uforholdsmessig stor andel tankskip sett i internasjonal sammenheng.⁷⁷ Dette er viktig ettersom det jo var tankskipsnæringen MARPOL reguleringene i hovedsak rettet seg mot. Og som vi skal se i kapittel 4 var dette også en av årsakene til at den norske næringen ble rammet såpass hard av den økonomiske krisen fra 1973.

I tillegg til at Norge har en stor skipsfartsnæring, er landet også spesielt i at næringen er av så stor betydning for samfunnet generelt (i likhet med Hellas). Den maritime industrien spilte en svært viktig rolle i moderniseringen av landet, og skipsfarten forble Norges største eksport fram til utvinningen av olje i Nordsjøen tok fart på 1970 tallet.⁷⁸ Dette har også ført til at norske redere hadde svært mye makt. Den norske flåten var i svært liten grad eid av oljeselskap – noe som var vanlig i de fleste andre skipsfartsnasjoner. I 1975 var kun 11 skip registrert i Norge eid av oljeselskaper, dette sto for 2% av landets tonnasje.⁷⁹ Norsk skipsfart ble også karakterisert med et relativt stort antall rederier hvor de fleste her var mindre og mellomstore rederier i forhold til en del andre skipsfartsnasjoner hvor industrien ble dominert av få, men store rederier.⁸⁰

Norske skipsfartsinteresser har i stor grad stått i en særstilling ettersom bare 5% av skip registrert i Norge ble bygget her. I tillegg til dette har den norske flåten i svært liten grad vært avhengig av det norske markedet og å anløpe havner her. Norske tankskip går dermed under betegnelsen ”crosstraders” ettersom de er avhengige av andre markeder og ikke har noe betydelig hjemmemarked. Særlig dette siste poenget er viktig å ha i mente når en skal beskrive den norske flåten ettersom dette førte til at den norske flåten ble spesielt sårbar for justeringer i ratene og profitten i næringen.⁸¹

På tross av dette samlet Norge betydelig ekspertise i blant annet rederorganisasjoner, konsulentvirksomhet, klassifisering gjennom DNV, meklervirksomhet, og forsikring. Dette reflekterer på mange måter Norges viktige stilling i internasjonal skipsfart. Dette var og er virksomheter med internasjonal betydning og ble i stor grad anerkjent i internasjonal

⁷⁷ Tenold, 2006 : 112-113

⁷⁸ Fischer og Lange, 2008 : 59

⁷⁹ M’Gonigle og Zacher, 1979: 372-373

⁸⁰ Norges Offentlige Utredninger, ”*Skipsfartsnæringen- Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av departementet for handel og skipsfart, 12/10 1977*”, 1978 : 30 Det fantes omkring 225 norske rederier i 1977

⁸¹ M’Gonigle og Zacher, 1979: 266-268. Dog sank denne sårbarheten noe med utbyggingen i Nordsjøen.

skipsfartsnæring. Dette var svært viktig i utviklingen av norsk "know-how", som også i dag er en viktig del av norsk eksport.

Norske myndigheter har generelt lagt mye prestige i sin handelsflåte, og er også som et lite land med lang kystlinje svært avhengig av skipsfartsindustrien. Dette er nok en viktig årsak til at Norge deltok såpass aktivt i forhandlingene i IMCO, ettersom vedtak her i stor grad kunne ha konsekvenser for Norges økonomi. Norge blir i boken *"Pollution, Politics and International law"* omtalt som en del av kjernen i skipsfarten i perioden mellom 1955-1975, og landet var også en viktig del av stammen i IMCO.⁸²

Alt dette har medført at Norge internasjonalt har oppfattet seg selv som en viktig flaggstat, fremfor kyststat. Norges rolle som kyststat har fått lite oppmerksomhet fra norske delegater i det internasjonale reguleringsregimet, og norsk diplomati og lobbyisme har i stor grad forsøkt å få fram Norges interesser som flaggstat fremfor kyststat.

⁸² M'Gonigle og Zacher, 1979: 53

Kapittel 3 : MARPOL konvensjonen av 1973

På tross av det omfattende arbeidet med OILPOL i 1954 og alle tilleggene som ble utarbeidet i tiden fram til 1971, var det fremdeles behov for å ta sterkere grep for å kontrollere utslippene av skadelige stoffer – og da særlig olje – på havet. Dette hadde blitt enda klarere etter *Torrey Canyon* katastrofen. Jeg skal i dette kapitlet diskutere de to store problemene man sto ovenfor i arbeidet med MARPOL 1973 konvensjonen, nemlig de grunnleggende interesseforskjellene mellom flaggstatene og kyststatene som førte til store vanskeligheter, i tillegg til store uenigheter om hvilke tekniske krav man skulle basere konvensjonen på. Jeg viser også hvordan viktige norske aktører som Sjøfartsdirektoratet og Norges Rederforbund tok del i – og så på utarbeidelsen av MARPOL traktaten. Norges synspunkter i dette illustrerer vanskelighetene man møtte på i arbeidet med konvensjonen på en svært god måte.

3.1 Forberedende arbeid i IMCO

I forrige kapittel viste jeg hvordan OILPOL konvensjonen med tilleggene fra 1962, 1969 og 1971 søkte å begrense oljeforurensningen ved å blant annet etablere soner hvor utslipp over en viss grense var ulovlig. Men det viste seg raskt at det var en ting å etablere regler for å begrense utslippene, og en helt annen å sikre at disse reglene ble fulgt. Overholdelse av OILPOL var i praksis umulig å håndheve.⁸³ Ettersom det kun var flaggstatene som hadde rettighet til å rettsforfølge lovbrudd blant egne skip ville man ikke få et fungerende håndhevingsregime ettersom flaggstaten manglet insentiver til nettopp dette.

Eksempler på denne mangelen ser man blant annet ved at Norge fram til 1983 og MARPOL trådte i kraft bare hadde satt i gang saker på 5 egne fartøy på grunnlag av brudd på OILPOL konvensjonen. Norge hadde som havnestat anmeldt 32 skip videre til egne myndigheter.⁸⁴ Dette er svært lave tall ettersom det handler om en periode på 25 år fra 1958 når OILPOL trådte i kraft til 1983 og MARPOL konvensjonen tok over. Samtidig var kontroll systemet som de aller fleste brukte – nemlig ”load on top” systemet i praksis ulovlig ettersom utslippene med dette systemet ofte overskred grensene som var etablert med tilleggene i konvensjonen.⁸⁵

⁸³ Mitchell, 1994b : 432

⁸⁴ Dempsey, 1984 : 490

⁸⁵ M’Gonigle og Zacher, 1979: 107

Dette var faktorer som gjorde det mer og mer klart at noe måtte gjøres for å forsøke å kontrollere utslippene på en bedre måte enn OILPOL gjorde. Og det var tydelig at forhindring og begrensning av utslipp ikke var noe verken de fleste kapteiner, eller havnepersonell brukte mye ressurser på. Med dette begynte IMCO planleggingen av en ny konferanse i 1973 for å revidere reglene OILPOL hadde satt opp.

Dette førte til stor aktivitet i IMCOs undergrupper i tiden før konferansen skulle finne sted, spesielt i ”Marine Safety Committee” hvor Norge blant annet omtales som et av de ledende landene. Mye av dette forberedende arbeidet gikk ut på forskning innenfor ulike områder som skulle tas opp på konferansen, i tillegg til å tegne opp utkast til konvensjonen. I en britisk studie fikk man blant annet igjen bekreftelse på at det var de operasjonelle utslippene som var hovedproblemet, i tillegg til at bruken av ”load on top” systemet i all hovedsak var fungerte utilstrekkelig. Man så også på de finansielle kostnadene for utstyr som realistisk kunne redusere utslippene i en amerikansk studie.⁸⁶ I dette forberedende arbeidet får vi inntrykk av at spørsmålet om oljeforurensning ikke var spesielt høyt prioritert i Norge. Blant annet blir det forklart i et brev til IMCO at Norge ikke hadde forsket på oljeseparasjon eller oljeinnhold i utslipp på tross av at Norge tidligere hadde tatt på seg denne oppgaven.⁸⁷ Altså var det ulikheter i hvor dedikerte man var i oljeforurensningsarbeidet allerede før konferansen startet, noe som også bekrefter trendene jeg pekte på i forrige kapittel.

På tross av dette fantes det saker som også engasjerte de norske maritime aktørene i forkant av MARPOL konferansen. Når Storbritannia i 1971 truet med å innføre unilaterale lover som skulle sette en maksstørrelse på lastetankene i tankskip ble norske aktører – i tillegg til aktører fra andre flaggstater svært bekymret. Dette forslaget må sees i sammenheng med *Torrey Canyon* ulykken ettersom hovedmotivet for lovforslaget var å begrense skadeomfanget oljeforurensningen kunne ha i tilfelle ulykke. Britene sa klart i fra at dersom ikke saken ble tatt opp i IMCO og ble tilfredsstillende regulert der ville de ty til unilateral lovgivning.⁸⁸ Med en nasjonal lovendring ville det altså bli ulovlig for utenlandske tankskip som ikke fulgte britiske regler å legge inn i britiske havner. Dette var noe ingen flaggstater kunne gå med på

⁸⁶ IMCO, MSC XXVII/5-1 PCMP/WP.22 ”Reports on nine studies initiated at the tenth session of the sub-committee on marine pollution”, datert 24.02 1973

⁸⁷ RA/S-1407/D/Du/Dua - L0258, Mappe 063.17c, ”Brev datert 8.11 til Ø. Frømyhr fra IMCO”

⁸⁸ RA/S-1407/D/Du/Dua – L0276, mappe 063-171-063.179-2 ”Begrensning av lastetankeres størrelse, ”Aide Memoire” datert 28.12 1971

grunn av det britiske markedets økonomiske viktighet. Internasjonal regulering på dette feltet ble dermed eneste utvei.

En begrensning av lastetankenes størrelse ville ha stor økonomisk og teknisk effekt for redere, og Norges Rederforbund synes å drive hard lobbyvirksomhet mot Sjøfartsdirektoratet for at de igjen skulle arbeide for at denne begrensningen ikke ble så omfattende. Dette synes å ha virket, og Norge hevdet i IMCO at man var villig til å gå med på en midlertidig løsning som ville stoppe en videre økning av størrelsene på tankene og limitere nybygginger til å bygge større tanker enn de største som allerede var på markedet.⁸⁹ Altså gikk Norge imot en begrensning av lastetankene, men kunne enes om at man ikke skulle bygge større tanker enn de som allerede fantes. Dette synet gikk imidlertid ikke langt nok for den britiske delegasjonen, og det ble tidlig tydelig at det politiske presset fra Storbritannia ville føre til at begrensninger i en eller annen form ble innført.⁹⁰ I frykt for britisk unilateral lovgivning foreslo dermed Norges delegasjon på møtet – Kaptein Wie - å sette en maksstørrelse på 30 000 m³ for sidetankene og 50 000 m³ for midttanken på skip. Dette forslaget endte også opp med å bli godtatt, og ble inkorporert inn i OILPOL traktaten.⁹¹ Denne begrensningen var altså et resultat av at flere store flaggstater strakk seg lenger enn hva de egentlig tidligere i prosessen hevdet de kunne godta.

Saken om begrensningen av tankstørrelsene er ikke så viktig i seg selv ettersom maksstørrelsen på lastetankene man til slutt ble enige om ikke hadde spesielt store konsekvenser verken for nybygginger eller for den eksisterende flåten. Men saken er viktig ettersom den så klart belyser hvor effektiv trusselen om unilateral lovgivning var i internasjonale reguleringer. Dette var nok en trussel man så alvorligere på i diskusjoner om internasjonal sjørett, enn man ville gjort i annen internasjonal lovgivning. Årsaken til dette henger tett sammen med hvordan man alltid har sett på sjøen som fritt for nasjonale grenser og regler. Saken om begrensningen av lastetankene var altså viktigst ettersom metoden Storbritannia brukte for å presse frem reguleringene i fremtiden både skulle bli utfordret og videreført. Saken skapte også stor furor i ulike skipsfartsmiljøer, og viste tydelig at det var vanskelig å komme til enighet i regulering som krevde omlegging fra redere i form av krav om nytt utstyr eller kunne føre til reduserte inntekter.

⁸⁹ IMCO MSC XXII/15/Add.1, "Tank size of large tankers", datert 28/7 1970 : 2

⁹⁰ RA/S-1407/D/DU/Dua-L0277, mappe 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983, "Referat fra møte i styringskomiteen datert 01.03 1973"

⁹¹ IMCO, MSC XXII/SR.6, "Summary record of the sixth meeting", datert 8/1 1971 : 3

Saken er også viktig ettersom den aktiviserte Norges Rederforbund og Norges delegater i IMCO i reguleringsarbeidet. Norge som sjøfartsnasjon hadde sterke interesser i den kommende konvensjonen, og var derfor også i svært involvert når IMCO i oktober 1973 inviterte til MARPOL73 konferansen. Sjøfartsdirektoratet tok oppgavene med å representere norske interesser i IMCO svært seriøst, noe vi blant annet ser ved at den assisterende sjøfartsdirektøren Emil Jansen tidligere i lange perioder hadde sittet som formann for de viktigste komiteene i IMCO, nemlig Sjøsikkerhetskomiteen og Forurensningskomiteen.⁹²

3.2 MARPOL traktaten av 1973 og norske aktører i reguleringsarbeidet

MARPOL eller den internasjonale konvensjon for forhindring av forurensning fra skip blir den dag i dag beskrevet som den mest ambisiøse internasjonale avtale om maritim forurensning noen gang etablert.⁹³ Avtalen var et resultat av en konferanse holdt av IMCO hvor over 600 delegater fra 71 land møttes noen høstdager i 1973 for å revidere de allerede eksisterende reguleringene på maritim forurensning. Selve hovedmålet med konferansen må sees på som ambisiøst, nemlig å tegne opp en ny konvensjon som skulle eliminere intensjonelle operasjonelle utslipp av skadelige stoffer, samt å begrense faren for ulykker så langt det lot seg gjøre.⁹⁴ Delegatene bestemte seg tidlig for å tegne opp en helt ny konvensjon som skulle erstatte OILPOL konvensjonen av 1954, men likevel inkorporere mange av dens tillegg etablert i 1962, 1969 og 1971.

Konvensjonen ble delt inn i fem vedlegg, hvorav det første vedlegget som omhandlet oljeforurensning var det absolutt viktigste og mest omfattende. Videre var det vedlegg om forurensning av kjemikalier, søppel og kloakk. De to sistnevnte vedleggene ble det frivillig hvorvidt man ville implementere eller ikke.⁹⁵ Og som forklart i første kapittel er det dette første vedlegget av MARPOL traktaten denne oppgaven i all hovedsak konsentrerer seg om.

Det første vedlegget som omhandlet oljeforurensning opprettholdt kriteriene som gikk på oljeutslipp fra OILPOL konvensjonen, men strammet disse inn slik at utslipp nå ble ulovlig dersom utslippet sto for mer enn 1/30 000 av den totale lasten. Dette var nesten en halvering i

⁹² Bakka jr., 2004: 122

⁹³ IMO, "MARPOL – 25 years", London, Oktober 1998 : 5

⁹⁴ Pritchard, 1987: 169-170

⁹⁵ Dempsey, 1984 : 539

forhold til kravene fra OILPOL. I tillegg ble ethvert utslipp i Middelhavet, Svartehavet, Dødehavet, Østersjøen og den Persiske Gulf nå forbudt. Og det ble også satt strengere krav til utstyr som skulle overvåke utslippene, i tillegg til grunnleggende separeringsutstyr.⁹⁶ Disse sakene var det ingen store uenigheter om. En god grunn til dette var nok at kravene på mange måter bare ville føre til en status-quo i reguleringsregimet, dog med strengere utslippskrav enn tidligere.

I motsetning til tidligere konvensjoner var det under utformingen av MARPOL konvensjonen i all hovedsak enighet blant delegatene om at forurensingen var et problem og at noe måtte gjøres. Likevel var det stor uenighet blant delegasjonene om hvilke tiltak en skulle iverksette for å få dette til. Det var også to store konfliktlinjer delegatene måtte finne en løsning på. For det første krevde kyststatene større rettigheter på bekostning av flaggstatenes tradisjonelle kontroll over egne fartøy. Og for det andre hadde det blitt klart gjennom manglene i de tidligere reguleringene at tekniske reguleringer var veien å gå for å kunne kontrollere utslippene på en effektiv måte og samtidig skape stor grad av overholdelse. Løsningene kunne med dette ende opp som svært kostbare for skipsrederne.⁹⁷ Det var dermed stor uenighet om hvilke krav man skulle basere konvensjonen på, og problemene var også tett sammensatte.

3.2.1 Debatten om tekniske krav i MARPOL73

Denne andre konfliktlinjen var svært tydelig gjennom hele konferansen, og handlet i essens om man skulle basere MARPOL traktatens utslippskrav på segregerte ballasttanker eller ”load on top” systemet. Begge disse alternativene skulle minimere de operasjonelle utslippene fra tankskip, og filosofien om å redusere totalmengden olje som var igjen på skipet til det minimale etter lossing var gjeldene i begge forslagene. Tanken her var nok at dersom det ikke var mer oljelast igjen på skipet etter lossing, kunne dette heller ikke føre til forurensing.

Jeg forklarte de tekniske prinsippene bak ”load on top” systemet i forrige kapittel. Segregerte ballasttanker gitt derimot ut på å skille lastetankene fra ballasttankene. På denne måten forhindret man å blande oljen og ballastvannet, noe som var en av de største årsakene til forurensning. Ballasttankene skulle være store nok til at skipet kun kunne bruke disse under ”hjemtur” etter å ha losset lasten. Den eneste godkjente årsaken til å blande ballastvann i

⁹⁶ Dempsey, 1984 : 540

⁹⁷ Pritchard, 1987 : 171

lastetankene skulle være under ekstemvær for å gjøre skipet mer stabilt.⁹⁸ Likevel fikk systemet kritikk ettersom det ikke løste forurensningsproblemet som oppsto når en skulle vaske lastetankene, og systemet var på denne måten ikke helt feilfritt. Segregerte ballasttanker fikk også svært mye kritikk av de store flaggstatene ettersom systemet var kostbart å installere i tillegg til at systemet også ville reduserte lastekapasiteten på hvert skip.

”Load on top” hadde allerede blitt lansert på 1960 tallet og ble av de fleste store oljetankere brukt som et kostnadseffektivt verktøy for å utnytte all oljen som ble fraktet. Mindre utslipp var i så måte en bonus fremfor motivet for installeringen. Systemet hadde også som vi så i forrige kapittel blitt vedtatt i 1969 tillegget av OILPOL, og på tross av at tillegget ikke hadde trådt i kraft innen 1973 konvensjonen var systemet allerede i bruk på de fleste store tankskip. Men heller ikke dette systemet var i nærheten av perfekt. Og systemet høstet allerede sent på 1960 tallet kritikk fra særlig USA. Blant annet konkluderte en oljeforurensningsgruppe i IMCO med at systemet ikke holdt utslippskravene som OILPOL konvensjonen krevde allerede i 1968.⁹⁹

Det var dermed ingen stor overraskelse når USAs delegasjon i IMCO i forkant av konferansen kom med forslag om å kreve innstallering av segregerte ballasttanker på alle skip over en viss størrelse. I motsetning til ”Load on top” var forslaget om segregerte ballasttanker et relativt nytt prinsipp, og det ble derfor mye diskusjon rundt systemene.

På grunn av de store økonomiske konsekvensene et krav om installering av segregerte ballasttanker kunne ha for den norske rederstanden var det ingen overraskelse at den norske delegasjonen i IMCO og også Norges Rederforbund tidlig hadde stor interesse for denne saken. Dette kommer blant annet fram i korrespondanse hvor direktøren i Norges Rederforbund Sivert Øveraas diskuterte de ulike IMCO medlemlandenes syn på problemet med assisterende Sjøfartsdirektør Emil Jansen i forkant av konferansen.

Her kommer det blant annet fram at selve drivkraften bak forslagene om teknisk regulering, nemlig USA i tillegg til Sovjetunionen begge hadde ønske om krav om segregerte ballasttanker for tankskip over en viss størrelse. Men at Norge, med sterk støtte fra Frankrike

⁹⁸ Samir Mankadaby, *”The International Maritime Organization, Vol 1: International Shipping Rules”*, Croom Helm, London 1991 : 208

⁹⁹ IMCO, MSC XIX session OP/WG.III/2 – *”Report of the working group on oil pollution”*, datert 18/12 1968: 2

og Storbritannia framholdt ”Load on top” systemet som det beste alternativet.¹⁰⁰ Det var altså tidlig tydelig hvor de fleste stater sto i dette spørsmålet allerede før konferansen.

Øveraas og Jansen så det dermed som helt sentralt for Norges skipsfartsinteresser å forsøke å overbevise om ”Load on top” systemets overlegenhet. Og de konkluderer dermed med at Norge måtte se på det som sin oppgave å fremskaffe data som viste nettopp dette. Med det ble både NSFI – ”Norges Skipstekniske Forskningsinstitutt” og Det Norske Veritas anmodet om å uttale seg.¹⁰¹

Som jeg viste i forrige kapittel var ”Load on top” systemet aldri like effektivt som segregerte ballasttanker i å hindre operasjonell forurensning og systemet var også vanskelig å bruke riktig. Likevel fremstilles det slik fra den norske siden. De sentrale norske aktørene i IMCO forsøkte altså å bygge opp troverdigheten til ”Load on top” systemet ved å dra inn fagmiljøers uttalelser. Poenget deres må derfor ha vært at dersom ”load on top” systemet ble operert etter strenge standarder – var systemet effektivt nok. Den norske delegasjonens motivasjon for denne framstillingen lå nok i at ”load on top” systemet enkelt kunne tas i bruk på eldre skip på en kostnadseffektiv måte, mens segregerte ballasttanker krevde nye skip eller i verste fall kostbare oppgraderinger på den eldre flåten.

I denne etterspurte forskningsrapporten fra NSFI, ”Norwegian investigation - Investigations on the Load-on-top system”¹⁰² presenterte NSFI tre punkter som skulle vise at segregerte ballasttanker også hadde negative konsekvenser. Blant annet ble det hevdet at segregerte ballasttanker påvirker muligheten til å manuvrøve skipet på en negativ måte. Det ble også hevdet at selv med segregerte ballasttanker ville det til tider være nødvendig å rengjøre lastetankene, spesielt før tørrdokking med inspeksjoner og reparasjoner, og det ble hevdet at slike situasjoner da ville stå for en stor del forurensning. Rapporten pekte også på at man til tider ville være nødt til å ta i bruk lastetankene til ballast dersom ikke de segregerte ballasttankene var svært store, noe som igjen hadde andre negative virkninger. Rapporten konkluderte altså med at en selv om man introduserte segregerte ballasttanker ville man også være nødt til å installere ”load on top” systemet som tillegg.

¹⁰⁰ RA/S-1407/D/Du/Dua – L0164, mappe 063.121.5 – ”Korrespondanse mellom direktør i Norges Rederforbund Øveraas og sjøfartsdirektør Jansen, 18.1 1973”

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² RA/S-1407/D/Du/Dua – L0164, mappe 063.121.5 – ”Rapport fra NSFI ”Norwegian Investigations”, datert 16.01 1973

Even if it is realized that the Load-on-top system cannot be operated under all circumstances, it will contribute substantially to a reduces discharge of oil into the sea, and as an overall consideration will give the best result obtainable at the present stage of development.¹⁰³

Med denne rapporten kom det klart frem at norske interesser i MARPOL arbeidet la hovedvekten på hvordan man kunne redusere oljeutslippene til "Load on top" systemet. Det var klar enighet om at en i norske skipsfartsmiljøer heller ville forsøke å effektivisere dette systemet fremfor å ta i bruk segregerte ballasttanker. Og rapporten konkluderte med:

"Samples of overboard discharge water taken from slop tanks of modern tankers in actual service have proven that the "Load-on-top" system as adequately practiced today, fulfills the proposed requirements as given in the fourth draft of the 1973-Convention."¹⁰⁴

Rapporten kan i stor grad sees på som et av flere forsøk de norske delegatene i London gjorde for å påvirke de andre statene til å gå bort fra systemet med segregerte ballasttanker ved å hente inn motekspertise til den internasjonale forskningen. Blant annet gikk denne norske rapporten imot britisk forskning i IMCO regi i forkant av konferansen.¹⁰⁵ Det å vise til forskningsrapporter var en måte å bygge opp om troverdigheten til den norske delegasjonen og til "Load on top" systemet. Men hva forteller dette oss om de norske kompetanseorganene NSFI og DNV? Når disse institusjonene som man må gå ut ifra hadde mye kompetanse på området gikk såpass sterkt inn for "Load on top", gikk de også imot andre forskningsmiljøer fra andre steder. Det var god grunn til å tro at begge sidene av saken hadde gode poenger, men hvem hadde mest rett? Det at de norske delegatene – med Sjøfartsdirektoratet i spissen – samarbeidet med institusjoner med mye kompetanse på sjøfartsspørsmål var et relativt nytt fenomen.¹⁰⁶ Men man kan lure på hva motivene til Det Norske Veritas og NSFI var i å så tydelig gå inn for det ene alternativet og nærmest forkaste det andre. Hvertfall er det sikkert at disse institusjonene var svært avhengig av norsk skipsfart, og man ville nødig gjøre seg upopulær i de traktene.

Det er også andre dokumenter som klart viser hva de norske interessene var i spørsmålet om metode en skulle ta i bruk for å overholde utslippskravene fra MARPOL73. Blant annet ser vi

¹⁰³ RA/S-1407/D/Du/Dua – L0164, mappe 063.121.5 – "Rapport fra NSFI "Norwegian Investigations", datert 16.01 1973

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ IMCO, MSC XXVII/5-1 PCMP/WP.22 "Reports on nine studies initiated at the tenth session of the sub-committee on marine pollution", datert 24/2 1973

¹⁰⁶ Bakka jr., 2004: 123

dette i et brev hvor direktøren i Norges Rederforbund Sivert Øveraas presenterte et referat fra et ICS¹⁰⁷ møte i London. Her hevdet Øveraas blant annet at det britiske rederforbundet hadde endret syn på ”load on top” systemet i forhold til segregerte ballasttanker. Øveraas informerte også om at den norske politikken på dette problemet var gjenstand for diskusjoner, men at de norske delegatene hadde vært faste på at ”load on top” systemet fremdeles var norsk politikk. Han poengterer videre det amerikanske forslaget som lite ønskelig fra Norges synspunkt. Til slutt konkluderer han med at Norske interesser fremdeles gikk inn for ”Load on top”, men at man muligens kunne akseptere en viss økning i den permanente ballastkapasiteten. Prosjektet (Load on top) oppfylte fremdeles de målsettinger den norske delegasjonen ønsket.”¹⁰⁸ Og konklusjonen må sådan være at den norske delegasjonen da ikke hadde spesielt høye målsetninger for reduksjon av oljeutslippene. Dette blir spesielt tydelig ettersom den norske delegasjonen under MARPOL konferansen også stemte imot uttalelsen om at man eliminasjon av intensjonelle utslipp var ønskelig.¹⁰⁹

Det er også svært interessant å se miljøverndepartementets holdning i denne saken. En ville tro at dette var et departement som i liten grad var styrt av norske redere interesser, og ville – dersom det fikk innflytelse – gått for alternativet med segregerte ballasttanker ettersom dette beviselig førte til mindre utslipp. Men dette viste seg ikke å være tilfelle. I et møte mellom Sjøfartsdepartementet og Miljøverndepartementet samme år kom det blant annet frem at Miljøverndepartementet ikke gikk imot det ledende norske synet på hvordan en helst ville overholde konvensjonen. Likevel ble det presisert fra Miljøverndepartementets side at en måtte passe på å ikke kjøre for hardt for ”load on top” systemet som eneste brukbare system. Møtet ble konkludert med at det norske standpunktet for ”load on top” fremdeles kunne sees på som forsvarlig.¹¹⁰ Her må ordvalget sees på som spesielt, ettersom dette vitner om at de norske aktørene visste om ”load on top” systemets mangler, men bevisst valgte dette systemet fremfor det mer kostbare, men også mer effektive systemet basert på segregerte ballasttanker.

¹⁰⁷ ICS eller ”International Chamber of Shipping” er den viktigste internasjonale bransjeorganisasjonen til skipsfarten, og representerer over 80% av den totale verdensflåten. Hovedmålet til organisasjonen er å fremme redernes interesser i alle internasjonale skipsfartspolitiske spørsmål. [http://www.ics-
shipping.org/ICS%20brochure.pdf](http://www.ics-shipping.org/ICS%20brochure.pdf), sist akset 29.04.13

¹⁰⁸ RA/Dua-L0277, 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983, ”Referat fra møte i styringskomiteen datert 1.3 1973”

¹⁰⁹ M’Gonigle og Zacher, 1979: 121

¹¹⁰ RA/Dua-L0277, 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983, ”Referat fra møte i styringskomiteen datert 1.3 1973”

Denne sterke preferansen den norske delegasjonen hadde mot ”load on top” systemet er også svært interessant ettersom saken tydelig viser hvordan Norge i IMCO nærmest utelukkende agerte som flaggstat. All aktivitet fra den norske delegasjonen under MARPOL arbeidet handlet om beskyttelse av den norske rederstanden fremfor vern av Norskekysten eller havet i generell forstand.¹¹¹

Men de norske interessene vant ikke fram på tross av omfattende lobbyvirksomhet. Og kampen var nok tapt allerede før konferansen begynte. Etter et siste forberedende møte i IMCO ble dette helt klart. På dette møtet var det stor uenighet og Norges delegasjon gikk som varslet inn for ”load on top” systemet, men ble nedstemt.¹¹² På tross av at det i forkant av konferansen hadde blitt klart at norske interesser ikke ville vinne fram, fortsatte den norske delegasjonen og argumentere for ”load on top” systemet. Og nesten på trass stemte den norske delegasjonen imot alle andre forslag som ble lagt frem på konferansen.¹¹³ Man så kanskje at selv om en ikke fikk gjennomslag, ville prosessen i hvert fall bli noe utsatt og en kunne dra tiden ut. Man håpte kanskje at spørsmålet om hvilket teknisk system en skulle basere utslippskravene på skulle bli utsatt, og at man da kunne fortsette å bruke gamle skip uten segregerte ballasttanker så lenge det fantes andre godkjente alternativer.

3.2.2 Resultatene av konferansen

Resultatet på spørsmålet om segregerte ballasttanker i forhold til ”load on top” systemet må på mange måter kalles et kompromiss ettersom det ble bestemt at alle nye tankskip over 70 000 dwt skulle bli utstyrt med segregerte ballasttanker.¹¹⁴ Altså gjaldt ikke dette kravet for allerede eksisterende skip som da kunne fortsette å bruke ”load on top” systemet. Dette var en ordning de aller fleste kunne akseptere. Med dette ble det tydelig at systemet for fremtiden ville være segregerte ballasttanker, men dette lå såpass langt fram i tid slik at skipsfartsnæringen likevel kunne akseptere kravet. Særlig ettersom markedet i tankskipsbransjen i 1973 i stor grad var dekket, og man ikke så for seg at det ville være behov for spesielt mange nybygginger de neste årene.¹¹⁵

¹¹¹ Den norske delegasjonen stemte imot alle forslagene som ville føre stramme inn kontrollen av utslippene, til og med ble uttalelsen om en ønskelig eliminering av operasjonelle utslipp stemt imot. M’Gonigle og Zacher, 1979 : 121

¹¹² RA/S-1407/D/Du/Dua-L0277, 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983, ”Referat fra møte i styringskomiteen datert 1.3 1973”

¹¹³ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 121

¹¹⁴ Ibid, 1979 : 114

¹¹⁵ Tenold, 2006 : 34

I tillegg til USAs forslag om krav om segregerte ballasttanker, kom delegasjonen også med forslag om at disse segregerte ballasttankene skulle være beskyttet av dobbeltskrog.¹¹⁶ Dette var et forslag den norske delegasjonen ikke kunne akseptere, og i praksis hadde USA heller ingen støttespillere, ettersom kravet både ville være for kostbart for flaggstatene å godta i tillegg til at dette var et såpass nytt prinsipp slik at de fleste kyststater heller ikke visste nok om forslaget til å ville kjempe for det.

Av andre tekniske krav ble det også satt krav om mottaksfasiliteter som skulle kunne ta hånd om skittent ballastvann i alle havner som tok imot tankskip.¹¹⁷ Dette var på mange måter et svært sentralt krav i konvensjonen ettersom reglene om null utslipp i forskjellige havområder var avhengig av at mottaksfasiliteter ble bygget. Dog var det ulike måter å tolke dette kravet på, noe jeg kommer tilbake til i et senere kapittel. Også kravet om oljedagbok fra OILPOL konvensjonen ble beholdt. Her skulle alle utslipp registreres, og utstyr som oljemonitorer og separatorer ble påkrevd. Dette skulle føre til at man fikk mer kontroll over utslippene, men førte ikke til noen redusering av oljeutslippene i seg selv.

Saken om segregerte ballasttanker viser tydelig USAs nye rolle som den fremste pådriveren for regulering i perioden etter *Torrey Canyon*. Blant annet gikk USA hardt ut mot ”load on top” systemet så tidlig som i 1970 og hevdet systemet var fungerte utilstrekkelig.¹¹⁸ Landet var også i en posisjon hvor de hadde stor påvirkningskraft internasjonalt. Dette handlet både om USAs rolle som stormakt i perioden, men landet hadde også en liten og stadig minkende flaggflåte slik at amerikanske politikere kun i liten grad måtte ta hensyn til denne. I tillegg var USA også en svært viktig kyst- og havnestat ettersom landet var den desidert største oljekonsumenten i verden – og da også den største mottakeren av olje. Dette medførte stor trafikk av tankskip langs USAs lange kystlinjer, noe som gjorde landet utsatt for oljesøl. På grunn av dette ble forurensing fra skip en prioritet helt opp til høyeste nivå, og med Nixon direktivet fra 1970 ble det satt krav til et mer effektivt reguleringsregime.¹¹⁹ USA handlet altså som en kyststat, og var på mange måter den eneste kyststaten med effektiv makt i IMCO.

¹¹⁶ RA/Dua-L0277, 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983, ”Referat fra møte i styringskomiteen datert 1.3 1973”

¹¹⁷ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 116

¹¹⁸ Ibid, 1979: 108

¹¹⁹ Ibid, 1979 : 107

3.3 Norsk ratifikasjon av MARPOL73

Det virker i utgangspunktet ikke som at det var så mye debatt innad i Norge hvorvidt man skulle ratifisere 1973 konvensjonen eller ikke, på tross av at man vedtakene i MARPOL gikk imot norske interesser. Norge var ansett som en viktig sjøfartsnasjon i IMCO og det virker som at man hadde et godt samarbeid med organisasjonen i seg selv og også med andre sjøfartsnasjoner. Resultatet av konvensjonen hadde heller ikke rammet de norske rederne i den grad som ble fryktet. Ved at segregerte ballasttanker bare ble et krav på nye tankskip var fremdeles problemstillingen et stykke fram i tid. Og norske redere så på "Load on top" systemet som en billig måte å tolke MARPOL73 på. På grunn av Norges rolle som en viktig maritim nasjon ville det derfor vært usannsynlig å gå imot avtalen. Men man ville heller kanskje ikke forventet at Norge fikk den rollen man gjorde.

I etterkant av konferansen sendte Sjøfartsdirektoratet ut skriv til ulike organisasjoner, bedrifter og andre viktige aktører i Norges skipsfartsindustri hvor direktoratet etterspurte kommentarer til norsk ratifikasjon av avtalen. Hvor stor vekt disse svarene ville få var nok begrenset ettersom Sjøfartsdirektoratet allerede da ymtet frampå at konvensjonen nok vil bli ratifisert med tid uansett. Korrespondansen viser derfor ikke uventet at de fleste aktørene direktoratet konfererte med ikke hadde vesentlige kommentarer, spørsmål eller motsetninger til ratifikasjon av konvensjonen. Blant annet er dette tilfelle i brev fra "Norsk Boreriggeierforening", "Vestlandske Fartybuggjarlag", "Assuranceforeningen Skuld", "Gjensidige skibsassuranseforeningers komite", "Kystdirektoratet" og "Skibsbyggerienes landsforening".¹²⁰ Norsk petroleums institutt uttalte også at de så kravene i konvensjonen som gjennomførbare i løpet av et rimelig tidsrom, og anbefalte at Norge som stor sjøfartsnasjon ratifiserte avtalen så fort som mulig. Videre pekte de på at oljeselskapene her til lands allerede praktiserte flere av reglene konvensjonen påla, som blant annet "Load on top" og sloptank systemer.¹²¹

En av årsakene til at de fleste aktørene Sjøfartsdirektoratet spurte ikke hadde sterke meninger i forhold til konvensjonen var at de hvert fall indirekte, hadde fått ytret sine meninger om

¹²⁰ RA/ S-1407/D/Du/Duc/L1222 356.704 II – "Korrespondanse mellom norske aktører på skipsfart og Sjøfartsdirektoratet om ratifisering av IMCOs traktat fra 1973"

¹²¹ Ibid

konvensjonen tidligere. Man kan altså gå ut ifra at de fleste aktørene allerede hadde fått svar på sine spørsmål og fått uttalt seg om konvensjonen før det var snakk om ratifikasjon i 1974.

Likevel var det særlig et tema som gikk igjen i svarene Sjøfartsdirektoratet fikk. Nemlig mangelen av mottaksfasiliteter. Det var derfor flere svar som oppfordret Sjøfartsdirektoratet med å avvente ratifikasjonen til slike fasiliteter var bygd. Blant annet hevdet ”Det norske maskinistforbund” at ved å avvente ratifikasjonen ville man sette politisk press på myndigheter i land med havner hvor slike fasiliteter var nødvendige. Man kan nok diskutere hvorvidt dette ville være den mest effektive måten å få bygd mottaksfasiliteter på, men intensjonen var derimot klar. Og mangelen på utbygde mottaksfasiliteter synes å ha vært hovedreservasjonen flere av aktørene hadde før en eventuell ratifikasjon av konvensjonen.

Miljøverndepartementet gikk ikke uventet inn for at Norge skulle ratifisere konvensjonen så snart som mulig. Fiskeridepartementet gikk og inn for å ratifisere avtalen og gikk inn for at staten i likhet med rederne måtte ta de utgiftene som følger en ratifikasjon av konvensjonen.¹²²

Norges Rederforbund og Skipsfartens Arbeidsgiverforening sa seg også prinsipielt enige i norsk tilslutning til avtalen, men fremhevdde at man på det internasjonale plan måtte arbeide for at konvensjonen skulle tre i kraft. Dette begrunnet de med at man da fjernet motivene for unilaterale tiltak.¹²³ Unilaterale avtaler var noe som kunne virke svært negativt inn på rederne, dersom ulike land alle praktiserte ulike regler for havner og egen territorialfarvann. Det er dermed grunn til å tro at motivene for denne presiseringen også handlet om et forsøk på å forhindre at fartøy fra ikke-konvensjonsland fikk konkurransefordeler av å ikke ratifisere avtalen.

Etter å ha sett på svarene Sjøfartsdirektoratet fikk fra de viktigste norske aktørene i skipsfartsnæringen kan vi konkludere med at MARPOL 1973 ikke ble sett på som noen stor trussel for norske skipsfartsinteresser. Dette er kanskje ikke overraskende i seg selv ettersom MARPOL 73 traktaten i stor grad bare var en videreføring av tidligere avtaler, og at de viktigste nye kravene i liten grad påvirket norsk skipsfart, som for eksempel kravet om

¹²² RA/ S-1407/D/Du/Duc/L1222 356.704 II – ”Korrespondanse mellom norske aktører på skipsfart og Sjøfartsdirektoratet om ratifisering av IMCOs traktat fra 1973”

¹²³ RA/ S-1407/D/Du/Duc/L1222 356.704 II – Korrespondanse mellom Norges Rederforbund og skipsfartens arbeidsgiverforening og Sjøfartsdirektoratet, og Norges Rederforbund, ”Beretning 1. Juli 1975- 30. Juni 1976”, Norges Rederforbund, Oslo : 17

mottaksfasiliteter. Her er det nemlig lett å tenke seg at norske havner ikke ble sett på som store nok til at dette kravet var pressende, i tillegg til at regningen for et slikt krav antageligvis ville komme på staten fremfor rederne. Det som var nytt med konvensjonen lå altså mest i prinsippene – som var svært ambisiøse – fremfor i de nye konkrete reguleringene. I praksis betød ikke 1973 traktaten noen nye store utgifter for skipsbyggere, redere og andre institusjoner i skipsfarts Norge, men kunne kanskje til og med gi økt konkurransedyktighet ettersom norske skip i stor grad allerede var utstyrt med ”Load on Top” systemet.

Mangelen på norsk motstand mot å implementere traktaten ser en også i en artikkel i ”Norges Handels og Sjøfartstidene”. Her gikk representanter for norske skipsrederinteresser ut og hevdet at de ikke ville vente til avtalen tvingte dem å skjerpe rutinene på blant annet oljetømming. Norges Rederforbund henstillet også sine medlemmer til å bruke ”load on top” systemet, og hevdet at man fra et miljøperspektiv ikke hadde tid til å vente på at nok land skulle ratifisere avtalen.¹²⁴ Artikkelen er også interessant ettersom den er en av få avisartikler som omhandler konvensjonen som legger vekt på norske rederes syn på miljøaspektet ved konvensjonen fremfor økonomiske fremstillinger.

Men med ratifikasjon av 1973 konvensjonen ble presset på å innføre segregerte ballasttanker på tankskipene også høyere. Selv om dette systemet ikke var et krav i 1973 konvensjonen, var planene om innføring av segregerte ballasttanker som et tillegg til konvensjonen allerede kommet langt på vei. En vil derfor kanskje tro at norske interesser ville være noe mer forsiktige i sin støtte til systemet og reguleringsregimet med IMCO i spissen.

Likevel var Norge et av få land hvor myndighetene ga store tilskudd til ulike prosjekter hvor målet var å gi norske redere teknisk støtte i implementeringen av traktaten.¹²⁵ Norge var altså ganske alene om dette, og kun Sverige førte lignende praksis. Det er jo på sett og vis forståelig at Norge lå et stykke foran utviklende land i dette arbeidet, men man lå også langt foran USA i dette. Dette er interessant ettersom Norge jo var negativ til kravene i avtalen, mens USA som var den viktigste pådriveren for strengere regulering – faktisk kritiserte en slik form for nasjonal støtteordning.¹²⁶ Handlet dette bare om ulike politiske tradisjoner? Det er vanskelig å si noe konkret om dette, men det må sees på som et paradoks at Norge som jo

¹²⁴ Norges Handels og Sjøfarts tidene, 9. Mars 1973, ”Tankfartens folk innstilt på å holde verdenshavene rene – Vil ikke vente på sendriktig ratifikasjon av oljesølsbestemmelser”: 2

¹²⁵ M’Gonigle og Zacher, 1979: 341

¹²⁶ Ibid, 1979 : 341

var et av kun fem land som stemte imot alle de viktigste forslagene på konferansen¹²⁷ bare måneder etter satt i gang statlige initiativer for å best overholde avtalen.

Denne uoverensstemmelsen blir enda tydeligere når en ser at det eneste den norske sjøfartsnæringens representanter kritiserte i etterkant av konferansen var mangelen på mottaksfasiliteter.¹²⁸ Så kan man her snakke om en dobbeltmoral? Og hva var i så fall motivene for dette? En plausibel årsak til denne ”dobbeltmoralen” i holdningene til MARPOL73 konvensjonen var kanskje at man så at den med tid ville bli internasjonal lov uavhengig av norsk ratifikasjon. Ved å tidlig gå inn for å holde konvensjonens krav ville man kanskje beskytte den norske skipsfartsnæringen fra å få konkurransemessige ulemper når konvensjonen først trådte i kraft. Det virker og å ha vært noe bekymring for at kyststater skulle iverksette MARPOL kravene med nasjonal lovgivning før konvensjonen trådte i kraft internasjonalt, spesielt ettersom konvensjonen ikke hadde gått like langt som flere stater i forkant av konferansen hadde ønsket.¹²⁹ Og ettersom alle rederne jo ville at sine skip skulle ha innpass i havner i alle viktige stater – særlig de store oljeimporterende statene – måtte man altså bestille skip som overholdt MARPOL73 konvensjonens regler. Denne frykten var nok i stor grad ubegrunnet, men reel likevel. Med andre ord ville den norske handelsflåten på det tidspunkt MARPOL73 trådte i kraft være godt utrustet dersom man tidlig ratifiserte reglene. Likevel er det rart om dette skulle skille Norge fra andre flaggstater, som nok hadde like motiver. Et siste poeng er kanskje at Norge i ratifikasjonen av avtalen hovedsakelig agerte som kyststat fremfor slik det hadde vært i selve arbeidet med konvensjonen hvor norske interesser i stor grad var diktert av rederinteresser.

Norge sto med ratifikasjonen av avtalen i kontrast til store deler av den maritime verden som i stor grad nølte med å ratifisere avtalen. Det at så mange ventet med å ratifisere avtalen er spesielt ettersom MARPOL73 i liten grad tilføyde nye krav i forhold til OILPOL som tidligere hadde blitt ratifisert. Denne nølingen ble i stor grad knyttet til de nye tekniske kravene, og særlig kravet om mottaksfasiliteter.¹³⁰ Altså var villigheten til å iverksette krav

¹²⁷ De andre landene var Danmark og Sverige, noe som ikke er overraskende ettersom de nordiske landene var svært samkjørte i alt IMCO arbeid på 1970 tallet, i tillegg til Japan og Øst-Tyskland. M’Gonigle og Zacher, 1979 : 121

¹²⁸ Norges Handels og Sjøfartstidene, 9.mars 1973. I tillegg til korepondansen mellom Sjøfartsdirektoratet og skipsfartsorganisasjoner omtalt tidligere i kapitlet.

¹²⁹ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 111-112

¹³⁰ Dempsey, 1984 : 540

som var kostbare, men utvilsomt ville redusere forurensningen liten. Hva forteller da dette oss om det internasjonale reguleringsregimet anført av IMCO?

3.4 Myndighetsinsentiv

Konferansen feilet i å nå sine mål. Målet med MARPOL73 hadde jo vært å danne en omfattende ny konvensjon som skulle eliminere operasjonelle utslipp, og dette var man ikke i nærheten av å klare med de nye reglene. Resultatet ble altså ikke nye og mer omfattende endringer i 1973. Derfor kan vi stille spørsmålet om hva som var poenget med en egen konvensjon dette året, i stedet for å legge disse nye kravene som et nytt tillegg under OILPOL konvensjonen? Når eksisterende tonnasje fremdeles skulle basere utslippskravene på ”load on top” systemet lykkes ikke målsetningen om null operasjonelle utslipp. I tillegg ble de tekniske kravene som ble vedtatt i stor grad motsagt, og kom ikke til å bli like effektive som håpet, spesielt ikke på kort sikt. Dette ser man blant annet ved mangelen av ratifikasjon på grunn av kravet om mottaksfasiliteter.

Men MARPOL73 kan kanskje likevel sees på som en suksess ettersom konvensjonen på svært mange områder etablerte IMCO som en autoritet i reguleringsregimet. IMCO ble gjennom MARPOL73 det eneste aksepterte forumet hvor man kunne diskutere internasjonale reguleringer som handlet om andre ting enn handel i skipsfarten. Tidligere hadde man ikke hatt slike internasjonale forum, og beslutninger hadde i stor grad blitt avtalt redere imellom i organisasjoner som International Chamber of Shipping og lignende uten nevneverdig innvirkning fra kyst- og havnestater.

Det var derfor et stort behov for oppbygging av en ”sentralisert” autoritet på området, spesielt etter bølgen med dannelser av en rekke nye stater på 1960 tallet som følge av dekoloniseringen. Denne utviklingen var tydelig under konferansen i 1973 når deltakere fra utviklende land for første gang var i flertall. Disse nylig selvstendige statene var i stor grad kyststater fremfor flaggstater og hadde derfor nødvendigvis også ulike interesser enn flaggstatene. Man så derfor at deltakerlandene under MARPOL konferansen i 1973 tidlig delte seg opp i ulike blokker for å samarbeide med andre land med like interesser. Disse blokkene gikk både på delelinjer mellom kyst- og flaggstater, i tillegg til at utviklende land

ofte søkte sammen i likhet med Sovjet-statene.¹³¹ På denne måten ble tradisjonelle kyststater som tidligere hadde hatt svært begrenset påvirkningskraft i skipsfartsspørsmål nå sterkere, og opplevde nå å bli hørt på tross av at den reelle påvirkningskraften deres nok kan diskuteres. Denne utviklingen var svært viktig, men de tradisjonelle flaggstaterne beholdt likevel mesteparten av sin makt. På denne måten ble samarbeid innen IMCO ”spiselig” for alle parter. Men ser vi på resultatet av konvensjonen, at det tydelig at på tross av kyststatenes økende makt var det fremdeles de tradisjonelle maritime statene som bestemte, og disse var igjen i stor grad var diktert av redergrupper som i Norges eksempel.

Bakgrunnen for å holde konferansen kom jo fra IMCO selv. Men det kan likevel argumenteres for at det var USA som var den største drivkraften for strengere kontroll av forurensningen, og at amerikanerne da så på IMCO som det beste stedet for å få gjennomslag for sin politikk. Dette ville isåfall ha stor betydning for at IMCO ble såpass autorativ, men viser også mitt første poeng – at også kyststater hadde noe å vinne på samarbeid innenfor IMCO. Dog skal det sies at skipsfartspolitikken foregikk på svært mange arenaer, og rederorganisasjoner og lignende var også svært viktige for resultatet av konvensjonen. I tillegg startet UNCLOS III også i 1973 og tok opp temaer som grenset til IMCOs områder, blant annet ansvarsfordelingen mellom kyststater og flaggstater etter forurensning.¹³² Dog hadde det tidlig blitt bestemt at det kun var IMCO som skulle ha mulighet til å sette tekniske standarder.

Med 1973 konvensjonen fikk IMCO også mer erfaring i å etablere regler, og som man så under selve konferansen klarte de ulike statene å komme til en viss enighet om hvordan man skulle regulere utslippene. Et av hovedpoengene var at mange land nå så på IMCO som svært effektiv i å etablere regler, i tillegg til at organisasjonen nå også ble bedre til å sikre ratifikasjonen av disse reglene, men så likevel på IMCO som ineffektiv i å sikre disse reglens overholdelse. For å kunne gjøre noe med dette ble IMCO gitt nye rettigheter i årene etter 1973. Man bestemte blant annet innad i IMCO å sette opp et rammeverk som muliggjorde at organisasjonen fikk mer tyngde når det kom til å overvåke overholdelsen av reguleringene, i tillegg til at IMCO nå hadde mulighet til å utøve press mot myndigheter som ikke overholdt reglene.¹³³

¹³¹ M’Gonigle og Zacher, 1979: 112

¹³² UNCLOSIII, eller United Nations Conference of the Law of the Sea. M’Gonigle og Zacher, 1979 : 68-69

¹³³ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 239

Slik konvensjonen ble seende ut var det tydelig at det ble tatt store hensyn til skipsredere, og at de tradisjonelle flaggstatene fremdeles sto svært sterkt. Men man kan absolutt diskutere hvorvidt IMCO hadde stått like sterkt dersom det hadde blitt stilt strengere krav til skipsfartsindustrien såpass tidlig. For at avtalen skulle bli gyldig måtte den bli ratifisert av minst 15 stater, som sammen måtte representere minimum 50% av verdens handelsflåte.¹³⁴ For å få til dette måtte reguleringene altså være spiselige for alle parter, og både kyststater og flaggstater måtte ha noe å vinne ved at beslutningene ble tatt i IMCO. Dette lyktes 1973 konvensjonen i stor grad med, på tross av sine åpenbare svakheter innen begrensningen av utslippene. Alt i alt var det lite internasjonal motstand mot MARPOL73. Og på tross av at mange stater nølte med ratifiseringen av konvensjonen var det få – om ingen som offentlig ytret seg spesielt negativt mot avtalen.

MARPOL 73 ble etterhvert ratifisert av de aller fleste sjøfartsnasjoner på tross av at det tok lenger tid enn forventet. Her er det et viktig poeng at selv om de fleste viktige sjøfartsnasjonene ratifiserte MARPOL73 uten store problemer – tok det lang tid før reguleringene ville bli ”universelt gyldige”. Det måtte også endringer til før de fleste stater overholdt avtalen, noe jeg peker på i kapittel 5.

Men man kan dermed konkludere med at MARPOL konvensjonen av 1973 handlet like mye om å bygge opp myndighet i IMCO som konvensjonen handlet om forurensing. Hvertfall sett med dagens øyne.

3.5 Konklusjon

Som jeg nevnte tidligere i kapittelet sto man ovenfor to hovedproblemer i arbeidet med MARPOL73. De ulike interessene mellom flaggstater og kyststater var et av disse. Her lykkes MARPOL73 i å danne et system hvor begge disse type statene opplevde at de hadde noe å vinne på samarbeid i IMCO. Men for å få til dette ble selve kravene i konvensjonen begrenset, ettersom det var viktig at så mange som mulig kunne godta de nye reglene. Dette bringer oss til det andre problemet man sto ovenfor i arbeidet med MARPOL. Det hadde blitt klart fra tidligere reguleringsforsøk at den eneste effektive måten å begrense utslippene på var ved å

¹³⁴ IMO's nettsider om historien bak MARPOL, <http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/HistoryofMARPOL/Documents/MARPOL%2073-78%20Brief%20History%20-%20List%20of%20amendments%20and%20how%20to%20find%20them.htm> , sist akset 20.05 2013

sette tekniske krav til skip og havner. Dette lykkes man ikke med i 1973, men man fikk på mange måter likevel etablert et rammeverk for fremtidige tekniske krav med innføring av segregerte ballasttanker på nye skip i tillegg til krav om mottaksfasiliteter. Hovedårsaken til at man ikke lykkes med de tekniske reguleringene var at flaggstater som for eksempel Norge, ikke ville ta i bruk nye systemer på bekostning av videre økonomisk utvikling og fremgang. Bakgrunnen for dette lå i svært gode økonomiske tider for skipsfartsindustrien. Kravet om etableringen av mottaksfasiliteter viste også det samme, men her kom reservasjonene i hovedsak fra kyststatene.

Disse premissene i reguleringsregimet skulle dog endre seg de neste årene.

Kapittel 4 : Krise, omfordeling og kreativ økonomisk tenkning

I forrige kapittel viste jeg hvordan MARPOL73 konvensjonen ble utarbeidet og at konvensjonen på tross av nye regler for å begrense utslipp av farlige stoffer på havet likevel må sees på som lite vellykket i å takle forurensningsutfordringene. Skipsrederne hadde kommet unna krav om utstyr som ville føre til store utgifter og man var i 1973 inni i et av tidenes beste år for skipsfarten økonomisk sett. Dette skulle endre seg i årene etter.

I årene etter 1973 så man store endringer i det internasjonale skipsfartsregimet. Dette handlet både om at man gikk inn i en alvorlig langvarig økonomisk krise og at man i en lengre periode hadde sett en endring i skipsfartsnæringens internasjonale karakter, noe krisen videre forsterket. Jeg skal i dette kapitlet vise hvordan og hvorfor disse tendensene virket inn på reguleringsarbeidet for å få renere hav, ettersom disse forholdene i stor grad endret premisset for forurensningsregulering.

4.1 Økonomisk utvikling

Perioden mellom 1960 og 1973 ble karakterisert av gode tider i skipsfarten med jevnt økende etterspørsel etter skipsfartstjenester, særlig etter tankskip som nå seilte opp til å bli den ledende typen skipsfart.¹³⁵ Særlig var den økonomiske veksten sterk etter stengingen av Suezkanalen i 1967, noe som førte til stor utbygging i næringen med stadig flere bestillinger på større og mer spesialiserte skip. På tross av at perioden også hadde opplevd mindre kriseperioder, var de gode periodene såpass innbringende at investeringene i skipsfarten nådde skyhøye nivå. 1973 var et topp-år for tankskipsnæringen med svært gode priser på markedet, og mellom mai og september ble de allerede høye ratene for å hyre inn tankskip fire-doblet.¹³⁶ I tillegg til dette var det stor videre optimisme for næringen, spesielt med tanke på amerikanske planer om økt oljeimport.

¹³⁵ Stig Tenold, Martin Jes Iversen og Even Lange, *Global Shipping in small nations – Nordic Experiences after 1960* Redigert av Stig Tenold, Martin Jes Iversen og Even Lange, Palgrave Macmillian, 2012 :8 og Tenold, 2006 : 11

¹³⁶ Tenold, 2006 : 15

Det hadde på mange måter derfor vært urealistisk å tro at tankskipsnæringen ville gå med på forurensingstiltak som begrenset deres overskudd i denne perioden. Noe man jo tydelig også hadde sett i arbeidet med MARPOL73.

4.1.1 1973 - Krise i tankskipsnæringen

Men høsten 1973 snudde det hele med utbruddet av Yom Kippur krigen. På tross av at denne krigen bare varte i omtrent en måned førte den med seg strukturelle endringer i verdensøkonomien, og krigen signaliserte starten på en krise. Med oljeembargoet fra OPEC landene falt markedet for oljeimport drastisk i tillegg til at den spekulative bestillingen av nye skip fra 1960 tallet av førte til en enorm overkapasitet i tankskipsnæringen.¹³⁷

På tross av dette var oppfatningen blant de fleste innenfor næringen at dette ville være en kortvarig krise. Skipsfartsnæringen hadde tidligere blitt rammet av en rekke relativt små og kortvarige kriser. Og man så det rett og slett som usannsynlig at tankfarten skulle gå med underskudd så lenge olje fortsatt ble pumpet opp. Som Noël Mostert hevder i ”*Supership*” var det omtrent ingen andre næringer man kunne tjene så mye penger på så kort tid som i tankskipsnæringen i periodene det gikk bra.¹³⁸ Selve naturen av skipsfartsøkonomien var i stor grad bestående av sykluser hvor man ofte så bølger med gode perioder etterfulgt av korte kriser.¹³⁹ Man så derfor ikke på krisen som spesielt alvorlig i starten, og det tok dermed lang tid før krisen ble erkjent langvarig. Ettersom tankfarten også hadde kommet styrket ut av tidligere kriser var det altså lite bekymring i 1973 når skipsfarten og da spesielt tankskipsindustrien igjen fikk et krakk. Oljeprisene økte fra 2\$ fatet på begynnelsen av 1970 tallet, til 30\$ fatet på slutten av tiåret.¹⁴⁰ Når Suezkanalen igjen åpnet i 1975 førte dette til at rutene ble kortere, men i en krisetid fikk dette negative konsekvenser og førte tankmarkedet inn i kronisk overkapasitet.

Likevel skal en ikke overdrive betydningen av lukkingen av Suez-kanalen og OPEC landenes nye oljepolitikk. Bestillingene av nye skip hadde økt sterkt på verdensbasis i perioden mellom

¹³⁷ Martin Stopford, ”*Maritime Economics*”, Third Edition, Routledge, London og New York, 2009 : 125

¹³⁸ Noël Mostert, ”*Supership*”, 1974: 59

¹³⁹ Stopford, 2009: 101

¹⁴⁰ Intertanko – 40 years leading the way”,

<http://www.intertanko.com/upload/Publication/Book%20Shop/40th%20%20Full%20brochure.pdf>, sist akset 01.03 2012

1960 og 1973. Og i løpet av 1970 tallet hadde verdens tankskips flåte økt med 250%.¹⁴¹ Dette førte naturligvis også til at produksjonskapasiteten ved verftene hadde blitt oppjustert. Man kan derfor gå ut ifra at selv om man ikke hadde hatt oljeprisøkningen i 1973, ville det med all sannsynlighet vært overkapasitet i markedet mot slutten av 1970 tallet.¹⁴² Denne overkapasiteten ville dog vært svært mye enklere å håndtere enn krisen man endte opp i, men tallene forteller oss likevel noe om retningen i det internasjonale tankskipsmarkedet.

Det var heller ikke bare for skipsrederne krisen var alvorlig. Det tok også tid før verftene klarte å tilpasse seg denne nye situasjonen. Særlig ettersom bestillingsprisene i perioden rett forut for krisen hadde skutt fart, i 1973 var bestillingsprisen på et nytt stort oljetankskip 60% høyere enn året tidligere noe som hadde ført til store inntekter for verftene.¹⁴³ Konsekvensene av den raske og sterke reduksjonen i skipsbyggingsaktiviteten etter 1973 ble derfor spesielt stor og i mange tilfeller gikk myndigheter inn for å forsøke å dempe omstillingen og delvis opprettholde kapasiteten på verftene av politiske grunner. Verftene gikk fra å tjene store penger på hver bestilling til å ikke kunne dekke kostnadene for byggingen av skipene bestilt. Dette medførte overføringer fra myndighetene slik at verftene kunne akseptere ordrer til tapsbringende priser.¹⁴⁴ Dette hadde som konsekvens at situasjonen ble ytterligere forverret og krisen ble forlenget.

Det var heller ikke slik at alt var svart spesielt ikke for skipsfarten utenfor tankskipsnæringen. Verdenshandelen fortsatte å øke også i tiden etter 1973, om enn i et begrenset omfang. Krisen opplevdes heller ikke like alvorlig for alle tankskipsredere, spesielt ikke den delen av næringen som hadde flåten sin under langtidscertepartier eller tilknyttet oljeselskap.

4.1.2 Norsk skipsfart under krisen

Det blir ofte hevdet at den norske tankskipsnæringen ble hardere rammet enn resten av næringen. Årsakene til dette er mange og til dels komplekse, men jeg skal her forklare hovedargumentene for et slikt syn ettersom situasjonen i den norske tankflåten fikk stor betydning for Norges holdninger i det videre arbeidet med forurensingsreguleringer.

¹⁴¹ »Ibid, målt i bruttotonn. Det er også usikkert om denne fremstillingen tar hensyn til skraping og lignende av gamle skip.

¹⁴² NOU, 1978 :17

¹⁴³ Ibid, 1978: 25

¹⁴⁴ Ibid, 1978: 18

Det er flere årsaker til at den norske flåten ble såpass hardt rammet av krisen, noe Stig Tenold forklarer i ”*Tankers in trouble – Norwegian shipping and the crisis of the 1970s and 1980s*”. Her peker Tenold på at den norske flåten i liten grad var eid av oljeselskap, men derimot hadde en svært stor andel skip eid av selvstendige redere. Dette medførte også at en stor del av flåten gikk på korttids kontrakter og var avhengig av ”spot markedet” i større grad enn andre lands tankskip.¹⁴⁵ Andre viktige momenter som førte til at Norges tankshipsflåte ble spesielt hardt rammet var at norske redere hadde lagt inn store bestillinger på skip mens prisene var på sitt høyeste, og hele 81% av disse bestillingene var på store skip som sto uten oppdrag/kontrakter når de sto ferdig. Dette gjenspeilte en optimisme og ikke minst en villighet blant norske redere til å ta risiko. Norske redere hadde også i tiden før krisen investert i en uproporsjonert del av flåten i den type skip som ble hardest rammet av krisen, nemlig enorme tankskip som ikke kunne anvendes til annet enn olje.¹⁴⁶ Det er også et viktig poeng at den norske flåten i svært stor grad kan omtales som en ”cross-trader” hvor rederne i svært liten grad var avhengig av det nasjonale markedet, men hadde en stor flåte. Den norske flåten var derfor spesielt sårbar for justeringer i fraktratene og da også profitten.¹⁴⁷

*Rederienes nettoinntekt ved skatteligningen:*¹⁴⁸

Beløp i millioner kroner

	1973	1974	1975	1976
Samlet inntekt	540	320	-1100	-1505
Av dette:	150	80	45	105
Dekning av tidligere underskudd				
Inntekt i overskuddsselskaper	460	390	190	150
Tap i underskuddsselskaper	-70	-150	-1335	-1760
Herav skyldes:				
Tap ved salg av skip og kontrakter			-130	-580
Tap ved kansellering/konvertering av kontrakter			-750	-200

¹⁴⁵ Tenold, 2006: 122-125

¹⁴⁶ Ibid, 2006: 141, 145-146

¹⁴⁷ M’Gonigle og Zacher, 1979: 268. Med oljeutbyggingen i Nordsjøen ble dette noe redusert dog.

¹⁴⁸ NOU, 1978: 28

Denne tabellen viser klart hvordan norske redere ble påvirket av krisen, med en drastisk nedgang i driftsresultatene. Gjelden og nybyggingsforpliktelsene til de norske utenriksrederiene økte også sterkt samme periode. Fra å ha en samlet bruttogjeld på 22,5 millioner norske kroner den 31.12 1973 økte gjelden til 29.6 millioner kroner innen 31.12 1976. Mens de totale nybyggingsforpliktelsene i samme periode sank fra 26,9 millioner kroner til 10,2 millioner kroner.¹⁴⁹

Den norske rederistrukturen besto også av mange mindre og mellomstore rederier. Dette kan være en viktig årsak til at den norske skipsfartsindustrien ble rammet hardere av enn mange andre land. Større selskaper hadde muligens mer å gå på, mens små rederier ikke var like fleksible i forhold til svingninger i ratene, men dog svært kapitalintensive i de gode periodene. Mange norske rederier besto av under 4 skip. Men også flere store rederier etablert i Norge, og de ti største rederiene eide 43% av den norske tonnasje.¹⁵⁰

Norske redere hadde også investert stort i mer spesialiserte skip i forkant av krisen, og spesielt ulike typer store tankskip. Et gjennomsnittlig norsk skip var over dobbelt så stort som et gjennomsnittlig utenlandsk skip.¹⁵¹ Dette førte til at den norske næringen ble spesielt hard rammet ettersom det i stor grad var mindre tankskip som ble preferert og etterspurt i årene etter 1973.¹⁵²

4.1.3 Endringer i skipsfartens internasjonale karakter

Med uttrykket ”skipsfartens internasjonale karakter” mener jeg her ulike type land skip var registrert under. For eksempel regnes Norge og Storbritannia som tradisjonelle maritime stater, og disse utviklet seg også til å bli regnet som høykostnadsland hvor rederier registrert her måtte forholde seg til relativt strenge nasjonale regler og skatter. Den andre hovedgruppen var utviklende skipsfartsnasjoner, dette var land som ikke hadde like lange tradisjoner i skipsfarten, men som utover 1960 tallet ble en makt i skipsfartssammenheng. Dette var land som for eksempel Singapore. Den tredje hovedgruppen kalles bekvemmelighetsnasjoner. Disse karakteriseres med at staten der var lite involvert i skipsfarten, men tillot utenlandsk

¹⁴⁹ NOU, 1978: 29

¹⁵⁰ Ibid, 1978: 30

¹⁵¹ Working paper No 21/09: ”Norwegian investments in specialised shipping: An exploration of the formative period 1960-1977”, av Stig Tenold, SNF prosjekt 1241 : 4

¹⁵² Mostert, 1974: 63

registrering. Dette var også i all hovedsak lavkostnadsland med lave skatter og lite nasjonal regulering av skipsfarten.

Man hadde lenge hatt en viss omfordeling av skip uavhengig av krisen med omregistrering fra de tradisjonelle maritime statene og til land det var billigere å drive skipsfart fra. Men når krisen slo inn forsterket dette også denne trenden:

Endringer i verdensflåten fordeling på landegrupper 1.juli 1964-1974¹⁵³

Landegruppe	Andel 1964: Millioner bruttotonn	% av den totale flåten	Andel 1974: Mill. brt.	% av den totale flåten	Andel i endring: Mill. brt.	%
Høykostnadsland (1)	92,1	60	122,2	39	30,1	19
Japan (2)	10,8	7	38,7	13	27,9	17
Øst-Europa	9,8	7	25,2	8	15,4	10
Lavkostnadsland (3)	40,3	26	125,2	40	84,9	54
Verden totalt	153,0	100	311,3	100	158,3	100

(1) Høykostnadsland defineres her som OECD landene minus Hellas, Portugal, Japan, Spania, Tyrkia, pluss Sør-Afrika og New Zealand.

(2) Japan er på mange måter også et høykostnadsland, men står likevel på mange måter i en særstilling i skipsfarten.

(3) I kategorien lavkostnadsland dominerer Hellas, Liberia, Panama og utviklingsland.

Denne tabellen viser tydelig at lavkostnadsland fikk en stadig større del av verdensflåten mellom 1964 og 1974 på bekostning av høykostnadsland. Tabellen viser også hvordan flåten i denne perioden doblet seg i bruttotonn.

Ser man på krisen videre ser man blant annet at det var en sterk nedgang i tonnasje til Norge og særlig Storbritannia i perioden mellom 1973 og 1987, noe som reflekterer problemene til skipsrederne her. I 1970 hadde britene og Norge verdens tredje og fjerde største flåter. I 1981 ble begge landene forbigått av den Panamanske flåten. Og nedgangen fortsatte, i 1987 hadde Storbritannia verdens fjortende største flåte, med Norge på attende plass. Utflaggingen fra disse to landene var stor. Mens Hellas økte sin totale tonnasje, og Japans beholdning også holdt seg relativt stabil. Hellas er her et spesielt land ettersom trenden med utflagging her gikk motsatt vei. Gresk-eide fartøy som var registrert i utlandet omregistrerte seg i perioden tilbake

¹⁵³ Stortingsmelding nr. 23, 1975-1976: 82

til Hellas.¹⁵⁴ Asia generelt ble svært viktig i shipping industrien i denne perioden, her fantes både billig arbeidskraft, kapital og det ble ført en aktiv politikk for å tiltrekke seg mer skipsfartsvirksomhet.

Med disse endringene i den internasjonale karakteren i skipsfarten, ble også strukturen i IMCO endret. Det hadde jo som jeg har pekt på tidligere lengre vært en trend hvor kyststater og utviklende stater fikk mer makt til å verne om sine kystlinjer og interesser, spesielt med tanke på kyststatenes rettigheter til intervensjon ved fare for ulykker. Eksempler på dette er blant annet Intervensjons konvensjonen som jeg har kort forklart i kapittel 2. Men på tross av at maktforholdene var noe endret lå maktbalansen fremdeles tydelig i favør skipsfartsnasjonene. En hadde over lengre tid sett en viss friksjon mellom skipsbrukerne – kyststater – og skipseiere. Et eksempel som tydelig viser frykten for at nye stater skulle få mer makt ser man ved at Liberia i stor grad ble ekskludert fra maktposisjonene i IMCO.¹⁵⁵ Men på grunn av kyststatenes avhengighet av skipseierne, ble denne maktbalansen kun i liten grad utfordret.

Skipsfartskrisen må derfor sees på som svært viktig i skiftet i verdensflåten fra tradisjonelle maritime nasjoner som for eksempel Norge, til nye nasjoner som drev oppbygging av egen flåte og stater som åpnet for bekvemmelighetsflagg. Det økte fokuset på kostnader og den reduserte konkurransedyktigheten til de fleste tradisjonelle maritime nasjonene var de viktigste faktorene når man skal forklare overgangen av fartøy til bekvemmelighetsflagg og nye kommende skipsfartsnasjoner. Blant annet eide norske selskaper tonnasje registrert under over 30 forskjellige flagg mot slutten av 1980 tallet.¹⁵⁶

Norges posisjon i den internasjonale skipsfarts industrien var i fritt fall under krisen, og mer enn tre fjerdedeler av den norske flåten ble overført til utenlandske firmaer.¹⁵⁷ Omfanget av utflaggingen ble altså mangedoblet under krisen. Et eksempel som illustrerer vanligheten av registreringer under bekvemmelighetsflagg var at også Nordisk Skipsrederforening endret politikken sin til å ta inn tonnasje som medlemmer utenfor de nordiske landene, med krav om at eieren måtte ha skandinavisk opphav.¹⁵⁸ Ettersom denne foreningen i stor grad fungerte

¹⁵⁴ Tenold, 2006: 100-101

¹⁵⁵ M'Gonigle og Zacher, 1979: 41, 62

¹⁵⁶ Tenold, 2006: 97

¹⁵⁷ Ibid, 2006: 111

¹⁵⁸ Nordisk Skipsrederforenings Medlemsblad, Juli 1978, Nr. 504, "Om Nordisk Skipsrederforening": 4525

som et forsikringsselskap fremfor en interesseorganisasjon for nordiske redere, var nok motivet her å hindre en nedgang i medlemsmassen og holde premiegrunnlaget stabilt.

USAs oljeimport var en betydelig faktor i å bestemme etterspørselen lenge før 1973, men ble enda viktigere når den økonomiske krisen slo inn. Og selv i kriseårene 1974-75 økte den amerikanske oljeimporten.¹⁵⁹ Dette var et av få lyspunkt i tankfartskrisen, og kan derfor ha ført til at amerikanske holdninger i forhandlingene om MARPOL ble lagt på stor vekt på, til tross for at den amerikanske skipsfarten i seg selv i lang tid hadde vært på hell. I 1975 var faktisk over 80% av den amerikanske tankflåten registrert utenfor USA.¹⁶⁰ Dette var en svært viktig årsak til at landet hadde mulighet til å presse på for miljøpolitikk, dette var tiltak som i liten grad ville gå ut over egen økonomi. USA var også verdens største bruker av skipsfartstjenester, og 93% av landets utenrikshandel ble transportert av skip under utenlandsk flagg. I 1973 utgjorde dette varer på omlag 600 millioner tonn.¹⁶¹ Altså hadde landet store motiver for å presse på for strengere reguleringer, dette var tiltak som ville føre til minimale utgifter for egen industri, mens tiltakene kunne ha stor betydning for egen kyst.

Ved at den amerikanske oljeimporten var såpass stor førte dette naturlig nok til stor skipsfartstrafikk og mye forurensning i tillegg til en konstant trussel om ulykker. I 1976 var det flere store ulykker utenfor USAs kyst som medførte store utslipp, den største av disse var *Argo Merchant* som strandet utenfor Massachusetts kyst og førte til utslipp på 27 000 tonn olje.¹⁶² Denne ulykken fikk stor betydning, og hadde ikke amerikanerne hatt insentiver nok til å kreve strengere regulering før denne – fikk de det hvertfall med *Argo Merchant* ulykken. Denne ulykkens betydning kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

Blant annet er det tydelig at USA og da særlig US Coast Guard (USCG) sto i en svært sterk posisjon når en ser på korrespondanse mellom DNV og Sjøfartsdirektoratet. USCG representerte blant annet USA i IMCO, og det er tydelig at institusjonen ble sett på som en autoritet både i og utenfor USA.¹⁶³ Dette er også tydelig når man ser på norske primærkilder,

¹⁵⁹ VG, 3. Februar 1975, ”Lyspunkter tross alt”: 6

¹⁶⁰ Ronald B. Mitchell, ”*Intentional Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance*”, MIT press, Cambridge & London, 1994a: 110

¹⁶¹ Stortingsmelding Nr. 23 1975-1976: 109

¹⁶² M’Gonigle og Zacher, 1979 : 126

¹⁶³ USCGs rolle ser man ikke bare under MARPOL konferansene, men også når USA i 1990 vedtar Oil Pollution Act, se blant annet Mitchell, 1994b : 511n110

blant annet ser man dette i et brev fra Bjørn Vedeler etter hans deltagelse på et møte i IMCOs undergruppe for skipsdesign og utstyr. Her rapporterer Vedeler:

En tok utgangspunkt i punkter utarbeidet av USA, ikke Norge eller England. Mye var basert på USCGs regler som selv var under utarbeidelse. Kom tydelig frem at USAs delegater ikke ville forandre på det USCG hadde kommet frem til når det gjaldt regler om kjemisk forurensning. ”Man er tydeligvis ikke interessert i at arbeidet i IMCO’s Sub-committee går så fort som at det ikke kan innrettes etter det system som USCG kommer frem til. (Det er grunn til å tro at USCG-arbeidet vil ta lang tid.)”¹⁶⁴

At USA og da særlig USCG sto sterkt ser man også i andre sammenhenger, hvor USCG truet med unilaterale tiltak dersom ikke konvensjonen tar til seg noen av deres forslag. Dette er spesielt ettersom USCG virker å ha stått rimelig fritt fra de amerikanske myndighetene. Trusselen om unilaterale tiltak var heller ikke nye, men trusselen ble nok fremdeles sett alvorlig på av de fleste andre land. Det var også en stadig trussel om at USA kunne komme til å innføre mer proteksjonistisk lovgivning. USAs viktighet under konferansen i 1978 er gjengitt på en svært dekkende måte som konklusjon på en artikkel i ”Norges Handels og Sjøfartstidene”, nemlig med *”Men la oss ikke overvurdere evnen til å overbevise andre. Det er USA som i særlig grad trekker i trådene i denne omgangen.”*¹⁶⁵

Den økonomiske krisen førte altså til endringer i strukturen i skipsfartsregimet. Tradisjonelle skipsfartsnasjoner som Storbritannia og Norge mistet sin dominans, hvertfall i form av at deler av egen flåte omregistrerte seg. På denne måten ble nye og kommende sjøfartsstater viktigere – spesielt en rekke asiatiske stater, i tillegg til rene bekvemmelighetsflagg. USA som også tidligere hadde vært en viktig brikke i det internasjonale reguleringsregimet ble enda viktigere ettersom landets oljeimport var et av få lyspunkt i krisen, på tross av at også USA mistet store deler av sin flaggflåte. Når USA også var den viktigste pådriveren for strengere miljøregulering var dette selvfølgelig av stor betydning.

4.2 Tiltak for å bedre forholdene

Det var tydelig at situasjonen i tankskipsmarkedet var en prioritet også utenfor Norge. Og man ser tydelig at hvordan man tenkte om krisen endret seg på midten av 1970 tallet når man

¹⁶⁴ RA/S-1407/D/Du/Dua-L0163 Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid – 1967-1979, mappe 063.121.02 ”Brev fra DNV til Sjøfartsdirektoratet med rapport fra arbeidsgruppe i IMCO, datert 26.06 1968”

¹⁶⁵ Norges Handels og Sjøfartstidene, 3. Januar 1978, ”Segregerte ballasttanker en urimelig belastning?": 2

erkjente krisen som langvarig og optimismen gradvis forsvant. Spørsmål som gikk på hvordan man kunne bedre situasjonen ble dermed tatt opp i en rekke ulike forum. Blant annet diskuterte man i OECD innstendig om hvordan en kunne lette situasjonen. Ikke overraskende virker det å ha vært relativt stor uenighet rundt hvor mye statene skulle blande seg inn for å redde rederne, og dette la på mange måter grunnlaget for diskusjonen. En kom her fram til at målet for OECD landene måtte bli å komme fram til en metode som skulle føre til selvregulering i markedet med å justere ledig kapasitet gjennom å redusere nyttevolumet på alle tankskip. Selve metodene for å nå dette målet var det dog en del uenighet om men hovedforslaget ble basert på ”the Plimsoll Allowables”.¹⁶⁶ Dette var et prinsipp som gikk ut på at hvor mye last et tankskip kunne frakte ikke var fast, men skulle variere i takt med markedet. Dette ville bety at dersom det var et overskudd i tanktonnasjen på 30% skulle ”Plimsoll prosenten” settes til 70% og alle tankskip skulle da bare bruke 70% av tankkapasiteten.

Dette forslaget hadde like mange ulemper som fordeler og det ble vurdert som lite sannsynlig at forslaget ville blitt vedtatt på et internasjonalt overordnet nivå. Forslaget ville med all sannsynlighet øke transportkostnadene og da også oljeprisene for forbrukerne uten at samfunnet fikk noe igjen for det, som for eksempel begrenset forurensning. Men dette forslaget viser likevel tydelig hvor alvorlig problemet i tankskipsmarkedet nå ble vurdert, samtidig som det kanskje kan vise hvorfor systemet med segregerte ballasttanker som var en del av MARPOL traktaten ble sett på som en mye mer akseptabel løsning for alle parter. Segregerte ballasttanker førte jo også til en nedjustering av lastekapasiteten på tankflåten, samtidig som at systemet hadde klare miljømessige fordeler. Med dette ville man kunne holde en større del av tanktonnasjen i drift samtidig som man i stor grad ville få kontroll over de operasjonelle utslippene fra skipene.

INTERTANKO, en interesseorganisasjon for selvstendige redere hvor da spesielt norske redere sto sterkt, foreslo å gjøre om en del av skipene som under krisen lå i opplag om til mottaksfasiliteter for restolje. Dette mente de ville hjelpe å løse to problemer på samme tid, nemlig holde en del av flåten som ellers ville ligge i opplag i drift samtidig som man ville løse en del av problemet med operasjonelle utslipp.¹⁶⁷ Men heller ikke denne ideen ble videreført.

¹⁶⁶ OECD – Marine transport committee, ”Possible options to alleviate the tanker situation, annex 1: A possible multi-lateral mechanism for ameliorating the world tanker surplus” datert 18 juli 1975

¹⁶⁷ John Newton, ”A Century of Tankers – The Tanker Story”, INTERTANKO, 2002 : 162

Disse eksemplene hadde lite betydning for skipsfarten, men viser likevel hvordan man forsøkte å tenke kreativt for å forkorte og endre krisen. Dette var også et poeng i Norges tilnærming til problemet.

4.3 Norske syn på segregerte ballasttanker snur

Norge var som vi husker fra forrige kapittel svært pliktoppfyllende når det kom til å ratifisere MARPOL73 konvensjonen på tross av at den norske delegasjonen hadde stemt imot alle forslagene som ble vedtatt. Men som jeg viste i forrige kapittel må denne tidlige ratifiseringen tilskrives det at vedtakene var forholdsvis enkle å innføre og ved å gjøre dette raskt ville den norske handelsflåten muligens kunne få konkurransefordeler i markedet. Det var altså lite som tydet på at Norge nå skulle arbeide for strengere reguleringer med tidlig ratifisering i 1973.

Men det var akkurat dette som hendte. Etter å ha forsøkt i lengre tid å unngå segregerte ballasttanker endret den norske politikken ovenfor dette punktet seg til det motsatte i årene etter 1973.

En plausibel årsak til dette skiftet var at det tidlig var tydelig at de norske delegatene ikke ville vinne frem i fremtidige forhandlinger, på samme måte som at man ikke hadde fått særlig innflytelse i tidligere reguleringer. Innføring av segregerte ballasttanker syntes kanskje å være uunngåelig, og det var tegn som tydet på at det bare var et tidsspørsmål et kravet om systemet ville bli gjeldene. Men dette forklarer likevel ikke dette hvorfor de norske aktørene nå ble pådrivere for segregerte ballasttanker. Det mest tenkelige ville jo være at Norges delegater forsøkte å utsette kravet, eller muligens aksepterte det som uunngåelig, men ikke å bli den største pådriveren for systemet. Dette kan langt på vei forklares med den økonomiske krisen i skipsfarten.

I 1976, bare tre år etter at den norske delegasjonen hadde uttalt seg kritisk til alle forslagene på MARPOL73 konferansen kom den norske delegasjonen sammen med Hellas og Italia med et forslag i IMCO om installering av segregerte ballasttanker på alle eksisterende fartøy over

en viss størrelse.¹⁶⁸ Her blir motivene hevdet å hovedsakelig miljømessige, men det blir heller ikke lagt skjul på hvordan dette kravet også ville kunne forkorte krisen.

De norske delegatene ville altså bruke kravet om segregerte ballasttanker som et verktøy for å kunne ta i bruk en større del av flåten – som på dette tidspunktet i stor grad lå i opplag. Innføring av segregerte ballasttanker på hele den eksisterende tonnasje ville bety en reduksjon på 15% av den samlede transportkapasiteten.¹⁶⁹ Altså ville man ved å kreve innføring av systemet raskt kunne bringe tilbud og etterspørsel i markedet i balanse igjen. Et eventuelt krav om påbygg av segregerte ballasttanker ville også føre til nye arbeidsoppgaver for verftsindustrien. ”Som en konsekvens av dette syn vil den norske delegasjon til den internasjonale konferanse (MARPOL78), gjøre det som står i dens makt for å vinne anerkjennelse for SBT og samtidig øve pårykk for en raskest mulig ikrafttredelse av reglene.”¹⁷⁰ Forslaget som ble fremmet i IMCO ble raskt nedstemt, men er likevel viktig ettersom det forteller oss mye om hvordan Norge forholdt seg til disse miljøreguleringene.

Norge var dermed av den oppfatningen av at et krav om påbygging av systemet på hele den eksisterende flåten ville forkorte den økonomiske krisen, og holde en større del av den norske flåten i drift. Altså ser en at motivene for innføringen av segregerte ballasttanker i all hovedsak var økonomiske. Miljøhensyn blir ikke nevnt i noen av dokumentene jeg har sett på i Sjøfartsdirektoratets arkiver som tar for seg den norske delegasjonens arbeid i internasjonal regulering, men blir dog brukt når de norske delegatene i samarbeid med greske og italienske IMCO medlemmer forsøkte å selge inn systemet i 1976.

4.3.1 Segregert ballast – Et forsøk på å bedre norsk nærings konkurransevne?

Som et resultat av overkapasiteten i markedet ble det investert mindre i nye fartøy og flåten økte i gjennomsnittsalder i perioden etter 1973 ettersom modernisering naturligvis ble nedprioritert. Denne trenden ble ytterligere forsterket ved at redere heller ikke var villige til å skrape skipene sine i håp eller tro om at krisen var være kortvarig.

¹⁶⁸ IMCO Marine Environment Protection Committee, 5th session May 1976, ”Introduction of segregated ballast in existing tankers”, Presentation of a joint study by the delegations of Greece, Italy and Norway, March 8th 1976

¹⁶⁹ RA/s-1407/D/Du/Dua-L0163, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1967-1979, mappe 063.121.02, ”Notat vedrørende protokoller til MARPOL73 og SOLAS 74”, datert 11.01 1978 : 2

¹⁷⁰ Ibid

Som jeg viste tidligere i kapittelet førte krisen til en stor pågang med omregistreringer av skip fra tradisjonelle sjøfartsstater og spesielt til bekvemmelighetsflagg. Majoriteten av skipene som ble omregistrert til bekvemmelighetsflagg var eldre relativt dårlige skip.¹⁷¹ Dette ble blant annet påvist i en OECD rapport som pekte på ulykkes statistikken til skip registrert under bekvemmelighetsflagg sammenlignet med tradisjonelle skipsfartsnasjoner.¹⁷² Og nettopp dette er et viktig poeng som kan knyttes direkte opp til endringene i de norske holdningene om segregerte ballasttanker.

Ettersom den norske tankskipsflåten generelt sett var bedre rustet til påbygging av segregerte ballasttanker enn mange andre lands flåter, håpet man kanskje at norske skip ville komme ut av krisen styrket. Ved et eventuelt krav ville man tvinge tonnasje som ikke hadde mulighet til å etterinstallere systemet ut, noe som både ville føre til en slutt på den økonomiske krisen i tillegg til at den norske flåten ville stå svært sterkt. Regelendringen ville også endre praksisen under krisen om at de dårligste – og minst miljøvennlige skipene fikk de fleste oppdragene ettersom disse lettest kunne akseptere de dårlige prisene. Poenget ble her at dersom en lovendring som krevde bruk av segregerte ballasttanker på alle fartøy ble satt i verk – ville de dårligste skipene blitt luket ut, mens alle de resterende skipene ville konkurrere under like forhold.

Med et krav om segregerte ballasttanker ville Norge også kanskje få slutt på deler av utflaggingen. Skipsfarten har i overveiende grad vært åpen for alle skip uavhengig av hvilket flagg en seilte under, og dette har naturlig nok vært viktig for norsk skipsfart. Spesielt ettersom 95% av den norske handelsflåten seilte i tredjelandsfart. På tross av dette var skipsfarten likevel sterkt knyttet til Norge ved at en rekke andre norske næringer direkte og indirekte var knyttet til skipsfarten. Skipsfart sto i 1974 for 8,4% av det norske bruttonasjonalproduktet. De norske myndighetene hadde derfor lenge hatt en aktiv flaggpolitikk og hevdet selv at man har en ”forholdsvis restriktiv holdning” til utflagging.¹⁷³ Likevel var ikke utflagging noe nytt konsept, ei heller med norske skip. Men hvor motivene for utflaggingen i perioden før 1973 lå i det norske skattenivået og valutarestriksjoner, skiftet motivene for utflagging med den økonomiske krisen fra 1973.

¹⁷¹ Tenold, 2006: 98

¹⁷² IMCO, MSC XXVI/16(d), Relations with other organizations – Study on Flags of Convenience”, datert 25/8 1972 : tabell s. 95

¹⁷³ Stortingsmelding Nr. 23, 1975-76: 12, 24

De nye motivene gikk i stor grad på at Norge hadde blitt et høykostnadsland. På tross av at kostnadene ved å holde et skip stort sett er de samme for redere i alle nasjoner, er lønnskostnadene veldig avhengig av hvor man registrerer skipet.¹⁷⁴ Når etterspørselen i markedet var høy og stigende, var inntektene store nok til å gjøre høykostnadsland konkurransedyktige på tross av høyere variable kostnader. Denne ”lønnulempen” økte ytterligere utover 1970 tallet, i 1973 var mannskapskostnadene for et norskregistrert skip mer enn 40% høyere enn for et identisk skip registrert under et bekvemmelighetsflagg, noe som kunne koste opp mot 600 000 nkr ekstra for skipet registrert i Norge.¹⁷⁵ Det skal også sies at for de norske rederne var tankfarten en svært kapitalintensiv næring, og ble også i perioden før krisen sett på som en av flåtens viktigste konkurransefortrinn.¹⁷⁶ At næringen var kapitalintensiv vil også si at det var høy arbeidsproduktivitet per sysselsatt i næringen. Det ble også med tid bygd opp en teknisk overlegenhet i disse høykostnadslandene – slik som Norge. Men når skipsfartsmarkedet kollapset ble det spesielt vanskelig for redere registrert i disse landene å være konkurransedyktige, en kunne ikke lenger operere med overskudd.¹⁷⁷

Denne begynnende flaggflukten og krisen generelt førte til endringer i skipsfartspolitikken for en rekke tradisjonelt store maritime nasjoner. Og på grunn av skipsfartens sentrale rolle i norsk økonomi reagerte myndighetene rimelig raskt på næringens problemer. Særlig nasjonale bemanningskrav ble firt ned på, noe som tidligere hadde vært strengt lovbeskyttet. Man endret også reglene slik at det kun var krav om at øverstkommanderende på fartøyet skulle være norsk statsborger, og til og med dette kravet kunne enkelt bli unngått.¹⁷⁸ Dog kan denne politikken sees like mye i lys av globalisering av skipsfarten, og slike krav ble strøket i de aller fleste tradisjonelle skipsfartsnasjoner.¹⁷⁹ Det Norske Garantiinstitutt for skip og borefartøyer A/S ble også opprettet og ga ut garantier i et forsøk på å lette krisen for norske redere. I 1977 mottok 19 norske redere slike garantier.¹⁸⁰ Dette gjorde det mulig å refinansiere skipene og på den måten komme unna en del av gjelden. Ser man på grunnlaget til opprettelsen av Garantiinstituttet, og også det faktum at instituttets tap ble store er det tydelig

¹⁷⁴ Tenold, 2006: 94

¹⁷⁵ Stortingsmelding No 23, 1975-76: 62

¹⁷⁶ NOU, 1978 : 39

¹⁷⁷ Tenold, 2006: 95

¹⁷⁸ Ibid, 2006: 97

¹⁷⁹ ”*Global shipping in small nations – Nordic Experiences after 1960*”, Redigert av Tenold, Iversen og Lange, Palgrave Macmillian, 2012 : 10-11

¹⁸⁰ VG, 12. Oktober 1977, ”*Rederidøden herjer*”: 22 og John Newton, ”*A century of tankers – the tanker story*”, INTERTANKO, 2002 : 105

at også de norske myndighetene hadde tro på at krisen ville være kortvarig.¹⁸¹ Dannelsen av garantiinstituttet ble også sett på som svært viktig for å ”forhindre salg av fremtidsrettet norsk tonnasje til utlandet” og ble av Norges Rederforbund omtalt som et betydelig tiltak av norske myndigheter.¹⁸² I denne sammenhengen er ordet ”fremtidsrettet” svært viktig ettersom norske myndigheter faktisk myket opp mulighetene til å registrere fartøy i bekvemmelighetsland. Motivet lå nok i å holde de beste skipene under norske flagg, og skipene med dårligst konkurransevne og standard kunne uteregistreres i et forsøk på å komme ut av krisen.

Det er klart at den norske staten forholdt seg negativ til utflaggingen hvor norske redere etablerte seg i ”lav-kostnadsland”. Staten gikk blant annet glipp av store skatteutgifter, så vel som arbeidsplasser. En ser bekymringene klart i en leder i VG som hevder ”Når en slik krise (internasjonal økonomisk krise) setter inn, er det en nasjonal oppgave å avdemppe virkningene av den best mulig, enten det gjelder stor arbeidsløse eller risikoen for at norske bedrifter og tankskip skal havne under fremmede hender”.¹⁸³ Det norske næringslivet generelt var svært avhengig av en sterk skipsfart. Det lå også mye prestisje i Norges rykte som stor skipsfartsnasjon, et rykte staten myndighetene tjente på å opprettholde. Det var også argumenter som gikk på at Norge som velferdsstat hadde som oppgave å gjøre det man kunne for å verne om mannskapets rettigheter på fartøyene. I vertfall var dette et argument de senere årene av 1970 tallet som en kritikk mot bekvemmelighetsflagg.¹⁸⁴

Altså så man en stor aktivitet når det kom til de norske myndighetenes fokus på flaggpolitikk. Staten gikk aktivt inn for å forsøke å hjelpe norske redere, og ville hindre utflagging til bekvemmelighetsflagg. Kan denne politikken også hatt utslag når det kom til skiftet i holdninger mot segregert ballast? Det er jo tenkelig at Norges skiftende holdning til segregerte ballasttanker, fra å i begynnelsen av arbeidet med MARPOL73 være svært negativ til systemet til å skifte holdning – og presse på for tidlig implementasjon av disse reguleringene, var et middel for å gjøre utflagging av de ”beste” skipene mer ugunstig. Dersom et slikt krav ble vedtatt ville dette også kunne være et middel for å ”straffe” utflaggede skip, ved at de nå måtte installere utstyr som de norske skipene generelt sett hadde bedre forutsetninger for å installere.

¹⁸¹ Tenold, 2001: 97

¹⁸² Norges Rederforbund, ”Beretning 1. Juli 1975- 30. Juni 1976”, Norges Rederforbund, Oslo: 5

¹⁸³ VG, 4. Juli 1975, ”Truende sommerskyer”: 2

¹⁸⁴ VG, 8. Juli 1976, ”Ingen grunn til aksjon fra ITF”: 3

Som kort forklart ovenfor besto generelt sett den norske flåten i mer moderne og nyere skip enn hva for eksempel den liberiske flåten gjorde. Dette hadde både sammenheng med større krav til standardene, men også at moderne fartøy i stor grad hadde vært Norges viktigste konkurransefortrinn i tiden før krisen. Startfasen av krisen brakte også med seg ytterligere spesialisering av fartøy fra "høy-kostnadsland" ettersom dette i stor grad var konkurransefortrinnet landene tidligere hadde tjent på. Problemet med dette var at skipsfartsindustrien i løpet av perioden hadde blitt relativt standardisert,¹⁸⁵ forskjellene for hva et norsk moderne skip kunne tilby og hva et eldre skip registrert i Liberia kunne tilby ble fra slutten av 1960-tallet marginale. I de gode tidene forut for krisen var etterspørselen så stor at det var et marked for alle, og når krisen kom ble prisene på oppdragene så lave at kun eldre skip/skip med lave driftskostnader hadde mulighet til å ta de.

Et annet viktig poeng i dette må ha vært at norske redere i 1975 hadde 22 millioner tonn tonnasje i bestilling.¹⁸⁶ Det ville ikke være like kostbart å installere segregerte ballasttanker på disse som det ville være å installere utstyret på eldre fartøy, og om ikke mindre kostbart var det hvertfall mindre hensiktsmessig. Ettersom 22 millioner tonn var en stor del av tonnasjen som var i bestilling på verdensbasis (190 millioner tonn), så kanskje norske aktører muligheten til å utnytte dette til egen fordel ved å installere MARPOL pålagt utstyr på disse nye skipene. Ved ratifisering av MARPOL og segregerte ballasttanker ville en stor del av norske skip allerede være tilpasset disse reguleringene og kunne på denne måten komme ut av krisen med store konkurransefordeler.

Norges Rederforbund vedtok på et møte i 1976 å forholde seg nøytrale til hele saken om segregerte ballasttanker.¹⁸⁷ Det virker å ha vært store uenigheter blant rederne på dette tidspunktet om hvorvidt separate ballasttanker ville komme de til gode eller om det ville føre til større utgifter enn vinningen. Det kan også virke som om ikke alle hadde tatt innover seg krisens alvorlighet, og fremdeles hadde et positivt syn på utviklingen de neste årene. I tillegg var det enkelte redere som hadde gode framtidsutsikter ved å signert langtidskontrakter før krisen slo ordentlig inn.

¹⁸⁵ Tenold, 2006: 99

¹⁸⁶ VG, 3. februar 1975, "Håp tross bunn-rekord siden krigen: Krise-rykter i tankfart": 6

¹⁸⁷ Norges Rederforbund, "Beretning 1. Juli 1975- 30. Juni 1976": 22

I saken med Norges skiftene holdninger til segregerte ballasttanker er det også et svært viktig poeng at de norske myndighetene i realiteten hadde svært begrensede muligheter for å direkte påvirke de generelle internasjonale vilkårene som skipsfarten seilte under. Eventuelle beslutninger de norske myndighetene tok for å forsøke å bedre markedsforholdene for norske skip ville med andre ord ha svært liten effekt på den internasjonale økonomiske krisen. Norges arbeid og press for å få segregerte ballasttanker installert på alle eksisterende tankskip var på mange måter den eneste muligheten myndighetene hadde mulighet for å bedre situasjonen for den norske handelsflåten.

Dette synet ble blant annet understreket av Arbeiderpartiets utredningssjef Per Kleppe, som året tidligere hadde vært Norges handels og skipsfartsminister.¹⁸⁸ Kleppe støttet redernes ønske om å kunne overføre deler av den mest ulønnsomme flåten til bekvemmelighetsflagg, men var klar på at dette kun kunne skje så lenge rederivirksomheten ble drevet som en forlengelse av den norske virksomheten, man måtte altså kunne sette norske standarder for arbeidsvilkår og reklamere for norsk "know-how".¹⁸⁹ Kleppe fortsatte videre at "fra norsk side har vi prinsipielt gått imot mulighetene for å registrere skip i slike land, utelukkende av hensyn til omkostningsutviklingen, skattehensyn, og lignende." Videre hevdet han at norske myndigheter hadde all mulig grunn til å arbeide for skjerpede internasjonale tiltak mot registrering under bekvemmelighetsflagg. Og forklarte videre at den beste måten å kjempe mot slik registrering var å vedta bestemmelser om økt sikkerhet og bedre miljøtiltak internasjonalt.¹⁹⁰ Med denne politikken ville en både bedre miljøet og sikkerheten på havet samtidig som det ville føre til vanskeligere konkurranseforhold for rederier registrert under flagg i lav-kostnadsland. Per Kleppe var en svært anerkjent politiker i arbeiderparti regjeringen, og han ble blant annet finansminister høsten 1973. Det er derfor all grunn til å gå ut ifra at hans tanker om norsk politikk for å hindre utflagging ble lyttet til.

Per Kleppe bekrefter i dette intervjuet min tese om at Norges nye holdninger til strengere utstyrskrav for å bedre miljøet i stor grad handlet om forsøk på å bedre situasjonen for de norske rederne som nå sto faretruende tett konkurser. Dette blir enda klarere ettersom svært få funn i mitt kildearbeid viser at miljøvernsgupper og lignende hadde noen betydning eller

¹⁸⁸ Norsk biografisk leksikon, artikkel skrevet av Ingunn Nordervall, http://snl.no/nbl/biografi/Per_Kleppe/utdypning, sist besøkt: 3.11 2012

¹⁸⁹ Norsk Handels og Sjøfartstidende, 18 januar 1973, "Rederne bør få mulighet til engasjement under andre flagg": 2

¹⁹⁰ Ibid, 18.01.73: 8

påvirkningskraft i prosessen den norske delegasjonen førte for krav om segregerte ballasttanker. Dette virker å ha stått i sterk kontrast til blant annet Storbritannia og særlig USA hvor miljøvernsgupper ser ut til å ha hatt relativt mye innflytelse på deres holdninger i IMCOs reguleringsarbeid.¹⁹¹

Likevel må man vel konkludere med at Norges skiftende holdninger til segregerte ballasttanker i relativt beskjeden grad handlet om flaggpolitikk. Men på tross av dette skal man ikke se bort i fra at endringene i holdningene til SBT systemet støttet seg til den norske politikken på dette området.

4.4 Konklusjon

Av akkurat de samme årsakene som segregerte ballasttanker hadde blitt avvist av den norske næringen i 1973, presset man på for systemet i årene etter. Den norske mottagelsen av MARPOL reguleringene snudde fullstendig i løpet av årene mellom 1973 og 1976. Det norske standpunktet hvor en i begynnelsen var svært i mot innførelsen av segregerte ballasttanker og med dette også en reduisering av tank kapasiteten skiftet, og de norske aktørene var nå for ratifisering av disse reguleringene.

Jeg har i dette kapittelet vist hvordan de norske holdningsendringene når det kom til segregerte ballasttanker hang tett sammen med endringene i de økonomiske premissene for næringen i tillegg til endringene i den internasjonale fordelingen i skipsfarts industrien. Kanskje man også kan se på norsk politikk for innføring av segregerte ballasttanker som et middel for å bedre den norske konkurransedyktigheten i en vanskelig tid. Norge hadde i realiteten få muligheter til å påvirke den internasjonale økonomiske krisen, men var et viktig land i IMCO og i arbeidet med miljøreguleringer. Det er dermed absolutt mulig at agendaen bak det norske presset for innføring av segregert ballast i hovedsak handlet om et forsøk for å selv komme bedre ut av krisen. Kildene viser også at miljøhensyn i all hovedsak ble nevnt som en bonus for dette tiltaket fremfor selve målet.

Norge sammen med Hellas og Italia fikk ikke forslaget sitt vedtatt når de la det frem for IMCO, men krisen førte også til at kyststater og særlig USA fikk en enda viktigere rolle i

¹⁹¹ M'Gonigle og Zacher, 1979 : 91, 119, 135n179 og 303

organisasjonen samtidig som at de tradisjonelle flaggstatenes rolle ble svekket parallelt med sin økonomiske betydning. På denne måten var det tydelig at krav om strengere regulering nok ville komme opp snarlig.

Kapittel 5 : Konvensjonen blir strammet inn

Som jeg viste i forrige kapittel endret hvordan man så på krisen seg ettersom tiden gikk. Man kan på mange måter si at alvoret for fullt hadde rammet skipsfartsnæringen mot slutten av 1970 tallet som nå var preget av lite optimisme. Alle deler av industrien hadde nå erkjent krisens omfang og alvorlighet. Med dette hadde den norske næringen også begynt å undersøke hvordan miljøreguleringene best kunne brukes som en økonomisk fordel for å bedre egen situasjon. Men Norge hadde også blitt nedstemt i sitt forslag om å kreve segregerte ballasttanker på eksisterende skip. Så hvordan så framtiden ut nå?

Forurensningen av havet fortsatte i stor skala. Og dette handlet mye om at reguleringene man hadde enes om i 1973 ennå ikke hadde blitt ratifisert i tillegg til at det stadig ble klarere at ”Load on top” systemet ikke fungerte tilstrekkelig. Med andre ord så man få forbedringer fra årene forut. Og på dette tidspunkt var det nok klart at MARPOL73 ikke hadde lyktes i målet om å begrense utslippene. I tillegg var det på midten av 1970 tallet flere store ulykker utenfor USAs kyst. Av disse hadde spesielt grunnstøtingen av *Argo Merchant* betydning, på tross av at det var et relativt lite utslipp i forhold til tidligere ulykker. *Argo Merchant* førte i likhet til tidligere ulykker til ytterligere amerikansk press for strengere regulering. Spesielt med tanke på skipenes alder, men man ble også mer oppmerksom på skip som var registrert i bekvemmelighetsland. I tillegg til dette førte ulykken til at US Coast Guard startet en omfattende inspeksjonskampanje av eldre utenlandskregistrerte skip.¹⁹²

Ulykken i 1976 illustrerte både manglene i miljø- og sikkerhetsreguleringene og hvordan dårlige skip fortsatt opererte i den økonomiske krisetiden. Blant annet kom det frem under etterforskningen etter ulykken at skipet blant annet hadde et ødelagt kompass, det var for få mannskap ombord og flere av de som var snakket verken gresk som kapteinen eller engelsk, mange hadde også svært begrenset erfaring med skipsfart. Etterforskerne spekulerte i om selskapet som eide skipet heller ville synke det enn å fortsette å holde det i drift, men man fant ikke tilstrekkelig bevis for denne påstanden.¹⁹³ Dog, bare det faktum at det var spekulasjoner forteller oss noe om tankfartsindustrien på dette tidspunkt.

¹⁹² Newton, 2002: 164

¹⁹³ Colin de la Rue & Charles B. Anderson, ”Shipping and the environment”, London, 1998 : 53-54, 777, 837

Ulykken var også viktig i at den – som *Torrey Canyon* ni år tidligere - illustrerte konsekvensene av oljeutslippene. Igjen ble opinionen i vestlige land vist bilder av oljetilgriste strender, døende fugler og skipsvrak gjennom TV og aviser. Forurensningen ble på nytt synlig for alle, og med dette fikk man igjen et økt press på politikere fra både vanlige mennesker og miljøorganisasjoner. På tross av at dette var en noe begrenset ulykke i omfang, førte den også til at oppmerksomheten ble rettet mot arbeidet i IMCO med strengere regulering – også på operasjonelle utslipp. Det var altså også i dette tilfellet en ulykke som førte til krav om strengere kontroll av forurensningen, og på denne måten fulgte MARPOL78 i samme tradisjon som tilleggene til OILPOL konvensjonen på slutten av 1960 tallet og MARPOL73.

I 1977, i kjølvannet av *Argo Merchant* sluttet også President Carter seg til installasjon av segregerte ballasttanker på både nye og eksisterende tankskip over 20 000 dwt, i tillegg til krav om ratifikasjon av MARPOL73.¹⁹⁴ Dette førte til stort press fra de amerikanske myndighetene om videre internasjonal regulering for å begrense utslippene. Og dette ble nok tolket av IMCOs medlemsland, ikke uten grunn, som trusler om at USA ville gå til unilaterale tiltak dersom det internasjonale reguleringsregimet ikke fulgte opp.

Tiden var altså moden for å revidere traktaten fra 1973. Og IMCO rådet bestemte seg for å holde en ny konferanse med revidering av MARPOL73 i februar 1978.

5.1 MARPOL protokollene av 1978

Som nevnt ovenfor var det mange land som ennå ikke hadde ratifisert avtalen fra 1973. Her ble manglene innen utbygging av mottakssystemer nevnt som en viktig årsak. I tillegg til dette motivet var også land med store interesser innen tankskip som førte kjemikalier motvillige til å implementere MARPOL73 kravene som gikk på kjemikaliebehandlingen. En så nok derfor at dersom man skulle sikre overholdelse av traktaten var man nødt til å endre deler av den. MARPOL78 ble derfor holdt for å vurdere endringer. Delegatene endret deler av det første vedlegget som handlet om utslipp av olje, og bestemte seg for å utslette implementasjonen av den andre vedlegget som handlet om krav til kjemikalietankere.¹⁹⁵ På denne måten ble traktaten lettere å akseptere for landene med interesser innen kjemikalie tankfart.

¹⁹⁴ M'Gonigle og Zacher, 1979: 129

¹⁹⁵ Mankabady, 1986 : 324

Man bestemte også at MARPOL konvensjonen av 1973 og denne nye protokollen skulle slå sammen. Dette betydde at dersom en stat aksepterte protokollen av 1978 måtte man også implementere kravene fra 1973. Dette fremsto som en viktig sak for den norske delegasjonen, ettersom man var redd for at land som ikke ratifiserte ville få konkurransefordeler. En forutsetning for det ratifikasjon av konvensjonen var at flere av de betydelige skipsfart- og oljeimporterende nasjoner også tiltrådte protokollen. Hvis ikke fryktet man at en vedtagelse av protokollen bare skulle ”bli et slag i luften”, og samtidig påføre de skip som overholdt protokollen konkurransemessige ulemper.¹⁹⁶

Utover disse ”strukturelle” bestemmelsene var selve konferansen i stor grad basert på et amerikansk krav. Dette handlet om installasjon av segregerte ballasttanker på alle skip over 20 000 dvt., ikke bare nye skip. Altså i all hovedsak samme forslag som Norge, Hellas og Italia to år tidligere hadde kommet med. Dette var hovedsaken på konferansen, og delegatene var svært polariserte i dette spørsmålet.

De aller fleste deltakerlandene var uentusiastiske når det kom til spørsmålet om bygging av segregerte ballasttanker på nye fartøy over 20 000 dvt.. MARPOL73 hadde tidligere krevd systemet på alle nye fartøy over 70 000 dvt, slik at denne utvidelsen av bruken av segregerte ballasttanker på nye skip ble ikke sett på som spesielt problematisk. Derimot var det igjen stor uenighet om kravet som gikk på å installere segregerte ballasttanker på alle eksisterende fartøy. Blant annet sto flere land fast at en korrekt anvendelse av ”Load on top” systemet førte til at bare ubetydelig mengder olje ville pumpes ut i havet.¹⁹⁷ Denne argumentasjonen var svært dårlig ettersom en rekke studier i årene forut for 1978 hadde konkludert med at ”Load on top” generelt sett ikke kunne sees på som tilstrekkelig – til og med i forhold til MARPOL73 grensene. ”Load on top” brøt også som vi har sett med selve hovedprinsippet med MARPOL73 traktaten, nemlig målet om å eliminere all operasjonell forurensning. Altså måtte det nye argumenter på plass dersom man skulle komme unna installering av segregerte ballasttanker på alle større skip.

¹⁹⁶ RA/S-1407/D/Du/Dua-L0163, Organisasjon og administrasjon – internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1967.1979 mappe 063.121.02 ”International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention”, datert 11.01 1978

¹⁹⁷ Norges Handels og Sjøfartstidene, 4. Januar 1978, ”SBT og dobbeltbunn de sentrale spørsmål på Tanker Safety Conference i London” : 2

Denne debatten førte til at to forslag ble satt opp mot hverandre. Det første forslaget lå svært nært det amerikanske forslaget med installering av segregerte ballasttanker og nøytralgassanlegg på alle oljefraktende tankskip over 20 000 dvt. og alle transportskip over 50 000 dvt. Forslaget ble støttet av USA, Norge, Sverige og Hellas, hvorav de tre sistnevnte landene var de mest ”ekstreme” i sin tilnærming til påbygging av segregerte ballasttanker på eksisterende skip.¹⁹⁸ Mange av de store selvstendige rederiene så nok på overkapasiteten som var både i tankskipsmarkedet og på verftene som en gyllen mulighet til å bygge på sine ”beste” skip segregerte ballasttanker.¹⁹⁹ Ombyggingen var mye rimeligere i det rådende markedet og poenget deres var på mange måter at dersom separerte ballasttanker først skulle etterbygges på skipene, var dette en svært gunstig periode å gjøre det på. Ettersom det også var store kostnader forbundet med å ha store deler av flåten i opplag ble etterbygging av separerte ballasttanker sett på som det beste alternativet. Med dette ble debatten i 1978 også en debatt om miljøeffekt vs. kostnader noe som også var bakgrunnen for det andre forslaget.

Den store drivkraften bak det andre forslaget var det Storbritannia, støttet av oljeindustrien som sto for. Dette forslaget gikk ut på å kreve COW systemet fremfor segregerte ballasttanker på alle oljefraktende fartøy over 70 000 dvt.²⁰⁰ COW eller ”crude oil washing” som det står for var et system som kort forklart gikk ut på å vaske den skitne oljetanken med olje under høyt trykk fremfor sjøvann.²⁰¹ På samme måte som ”Load on top” tidligere hadde blitt fremhevet var også COW systemet utviklet av oljeindustrien og et rimelig alternativ til segregerte ballasttanker som ble hevdet ville koste ni ganger mer enn COW.

Dog hadde det tidligere vist seg at systemet kunne være svært utrygt. Spyling av tankene med svært høyt trykk hadde i løpet av tidsrommet av tre uker i 1969 ført til eksplosjoner i hele tre skip, Marpessa, Mactra og Kong Håkon VII.²⁰² Dette hadde i tillegg til å ødelegge verdier for millioner av kroner også ført til tap av menneskeliv. Årsaken til eksplosjonene kom av en reaksjon i tanken under selve spyleprosessen. Tankene inneholdt ofte hydrokarbon gass og ettersom trykket fra vaskingen kunne føre til elektriske gnisninger i møte med metallveggene førte dette til eksplosjon dersom tanken også hadde over en viss mengde oksygen. Man hadde derimot funnet en løsning på dette problemet, nemlig installering av nøytralgassanlegg som

¹⁹⁸ M’Gonigle og Zacher, 1979: 135

¹⁹⁹ Norges Handels og Sjøfartstidene, 4. februar 1978, ”Salén’s rederisjef: SBT-ombygging rimelig pris for godt resultat” : 1

²⁰⁰ M’Gonigle og Zacher, 1979: 131

²⁰¹ Griffin, 1994 : 493

²⁰² Devanney, 2006 : 29

regulerte mengden oksygen i tankene. Men en slik løsning var det ikke alle som brukte ettersom installering fremdeles var frivillig og utenfor internasjonal regulering. Problemet var likevel på mange måter løst, slik at dette ikke hadde stor betydning for diskusjonen i IMCO.

USA, med støtte fra Norge, Sverige og Hellas var tydelig isolerte, men fikk støtte fra enkelte land som Spania, Portugal og Marokko hvor kysten var av stor økonomisk betydning. I tillegg til Kypros, Egypt, Kenya og Venezuela. De resterende deltagerne på konferansen representerte 58 stater hvor alle gikk sterkt for COW alternativet.²⁰³ På tross av at landene som støttet det britiske forslaget var i klart flertall, hadde USA så mye makt med sine trusler om unilaterale lover at ingen av forslagene virket mulige å gjennomføre uten endringer. Det ble derfor tydelig at et kompromiss måtte inngås for å komme fram til noe som helst.

5.1.1 Norske interesser

*I virkeligheten kan det være de uavhengige tankredernes fremtid IMCO diskuterer. Uten segregerte ballasttanker i eksisterende tonnasje vil de uavhengige bli presset ut av markedet.*²⁰⁴

Dette sitatet sier noe om hvor dramatisk den norske skipsfartsnæringen oppfattet situasjonen. Likevel hadde de norske håpene om etablering av segregerte ballasttanker på alle skip over 20 000 dwt forvitret allerede på dette tidspunktet. Man ser tydelig den norske frustrasjonen over forslaget om COW ved at den norske delegasjonen aktivt gikk inn for å sabotere arbeidet i en arbeidsgruppe som arbeidet med et eventuelt regelverk basert på COW.²⁰⁵ Det er tydelig at Norge tok denne konferansen svært seriøst, blant annet det det sendt en stor delegasjon for å representere norske interesser. Norges delegasjon besto av 14 mann som alle hadde ulike kvalifikasjoner innen skipsfart. Av disse var tre representanter fra Sjøfartsdirektoratet, tre fra Norges Rederforbund, i tillegg til representanter fra Miljøverndepartementet, DNV, Norsk Styrmannsforening, Norges ambassade i London og en selvstendig skipsreder.²⁰⁶ Også her ser man at Norge fremdeles agerte hovedsakelig som flaggstat, på tross av at synspunktene nå hadde endret seg til det mest miljøvennlige alternativet.

²⁰³ M'Gonigle og Zacher, 1979: 137

²⁰⁴ Norges Handels og Sjøfartstidene, 7. Februar 1978, "IMCO konferansen: Små sjanser for USAs SBT-forslag": 1

²⁰⁵ M'Gonigle og Zacher, 1979: 138

²⁰⁶ Norges Handels og Sjøfartstidene, 6. Februar 1978, "IMCO konferansen innledes i dag": 1

Denne dramatikken ble tatt videre når det ble klart at det på mange måter var de oljeproduiserende Midtøstenlandene som gjennom sine stemmer på mange måter bestemte utfallet av bestemmelsen. Norges Handels og Sjøfartstidene hevdet i en artikkel at:

”..Araberlandene som må bestemme hvorvidt de ønsker at de uavhengige rederne skal fortsette i internasjonal tankfart. Eller om man skal ende opp med preferansetonnasje og tonnasje under oljeselskapenes kontroll, uten den kontrollerende prisfaktor fra ”crosstraders”.”²⁰⁷

Denne retorikken sier mye om hvor alvorlig avisen så på bestemmelsene som skulle tas på MARPOL78 konferansen. Dette synet er veldig svart-hvitt i at man går så lagt som å si at hele den uavhengige rederstanden – og med dette hele den norske tankflåten – ville forsvinne dersom partene på konferansen gikk inn for COW alternativet. Frykten var altså i høyeste grad reel, men hvor sannsynlig nedleggelsen av en hel norsk næring på grunn av påbygging av COW fremfor segregerte ballasttanker kan absolutt diskuteres. Likevel var det klart at dersom den økonomiske krisen vedvarte, og ikke tiltak fra det internasjonale samfunnet ble iverksatt ville nok mange flere norske rederier falle bort. Mye tyder derfor på at næringen selv mente at smertegrensen nærmet seg, og et vedtak som favoriserte COW ble sett svært alvorlig på.

5.1.2 Vedtak

Kompromisset, som også ble det endelige resultatet krevde at alle eksisterende skip over 40 000 dvt. måtte ha påbygde segregerte ballasttanker eller operere COW systemet. Alle nybygginger over 20 000 dvt. måtte bygges med segregerte ballasttanker, nøytralgassanlegg og COW.²⁰⁸ Grensen på 20 000 dvt. var ny i forhold til MARPOL73, og det samme gjaldt kravene om nøytralgassanlegg og COW. Vedtaket signaliserte at COW ville bli det nye operasjonelle systemet, men som også vedtatt i 1973 måtte nye skip også bygges med segregerte ballasttanker.

Dette var et kompromiss de aller fleste delegatene kunne godta. USA godtok forslaget ettersom det la vekt på nye retningslinjer for COW og fikk også sine krav for nye skip godtatt. De aller fleste skipsfartsnasjoner som var dominert av oljeindustrien, i tillegg til bekvemmelighetsstater kunne også godta forslaget ettersom det ikke var et absolutt krav om

²⁰⁷ Norges Handels og Sjøfartstidene, 8. Februar 1978, ”IMCO konferansen: Araberne avgjør SBT spørsmålet? Frykt for unilateral aksjon kan fremskynde kompromiss” : 1,13

²⁰⁸ Griffin, 1994 : 496-497

påbygging av segregerte ballasttanker. Likevel bragte kompromisset harme i Norge hvor det ble sagt at forslaget ”knappt kunne kalles et kompromiss i det hele tatt”²⁰⁹.

På tross av dette viste det seg ganske raskt at løsningen ikke ville mørklegge den norske næringen likevel. Bestemmelsen om innleggingen av nøytralgassanlegg på alle nye skip over 20 000 dvt ga den norske næringen håp. I 1978 når dette systemet ble vedtatt fantes det 6 eller 7 bedrifter som produserte og installerte slike anlegg på verdensbasis, og 3 av disse var norske.²¹⁰ På denne måten så kanskje enkelte norske sjøfartsaktører nye muligheter.

SOLAS konvensjonen hadde i 1974 krevd nøytralgassanlegg på alle tankskip over 100 000 dvt²¹¹, men med MARPOL78 ble systemet påkrevd for alle skip over 20 000 dvt. Det hadde, som jeg viste ovenfor vært flere store ulykker på slutten av 1960 tallet på grunn av eksplosjoner som oppsto under vaskingen av tankene. I årene som fulgte, ble det klart at tankskip var mest utsatt når lastetankene var tomme, fordi gassene i tanken var mer eksplosive enn væsken. For å hindre eksplosjoner skulle nøytralgass, som inneholdt mindre enn fem prosent oksygen, kanaliseres inn i den tomme delen av tankene. Dette ville da hindre eksplosjoner. Det var ingen obligatoriske regler på den tiden som kreves for slike nøytralgass systemer, og en rekke eiere av tankskip nølte med å bruke penger på slike sikkerhetsinnretninger.²¹² Det at ikke nøytralgassanlegg ble påbudt før i 1978 forteller oss ganske mye om reguleringer i skipsfartsindustrien. Dette var anlegg som var forholdsvis rimelige og enkle å installere, men som kunne spare menneskeliv så vel som skipet i seg selv. Næringen i seg selv hadde derfor interesser i å installere systemet, noe de fleste også hadde gjort. Men det at det tok såpass lang tid før dette forholdsvis enkle systemet ble påkrevd for alle viser tydelig noe av feilen med det internasjonale reguleringsregimet, særlig ettersom det ville ta flere år til konvensjonen ble påkrevd.

Det var også ulike signaler om at enkelte land ville innføre påbud av segregerte ballasttanker for skip som anløp egne havner, blant annet kom slike signaler fra USA. Dette ville føre til en tonnasereduksjon på det internasjonale markedet, men ville også medføre komplisering av reglene skipene måtte forholde seg til. Derfor ble dette også avfeid av Norges

²⁰⁹ Norges Handels og Sjøfartstidene, 14. Februar 1978, ”USA godtar kompromiss på IMCO konferansen”: 1

²¹⁰ Norges Handels og Sjøfartstidene, 16. Februar 1978, ”Nøytralgassanlegg til tusen skip – IMCO vedtak kan bli millioneksport for norske produsenter”: 2

²¹¹ INTERTANKO presentasjon, <http://www.intertanko.com/upload/presentations/Nyquist.pdf>, sist akset 23.04 2013

²¹² Rafgard, 2011 : 57

Rederforbundets direktør,²¹³ på tross av kravet jo var innenfor hva den norske delegasjonen, og også Norges Rederforbund hadde kjempet for.

Det ble også satt krav om IOPP (International Oil Pollution Prevention) sertifikater. Dette sertifikatet fastslo hvilket operativsystem skipet førte, og for å få dette sertifikatet måtte skipet først besiktiges for å kontrollere at skipets operativsystem holdt MARPOL standard. Skipet skulle også undersøkes jevnlig hvert femte år i tillegg til minst en besiktelse som ikke var planlagt.²¹⁴ Sertifikatet fikk dermed stor betydning når det kom til å sikre overholdelsen av konvensjonen ettersom enhver kyststat nå fikk rett til å kontrollere gyldigheten av sertifikatet på alle skip som kom inn i egne havner.

Å overholde MARPOL konvensjonen med 1978 protokollene, med regler om utslipp mindre enn 60 liter olje per mil, ingen synlige utslipp og et maksimalt totalutslipp på 1/15000 av lasten betød i praksis at et gjennomsnittlig tankskip måtte redusere utslippene sine med 98% i forhold til situasjonen før OILPOL54.²¹⁵ Dette sier ganske mye om omfanget av reguleringene. Disse utslippskravene, på tross av at de hadde blitt vedtatt i 1973 var nærmest umulige å følge med utstysreguleringene fra samme året ("Load on top"), men ble med utstyret påkrevd i 1978 innen rekkevidde. Helt konkret ble ethvert utslipp fra et oljetankskip kun akseptert dersom skipet var utenfor spesielt beskyttede områder, var lengre enn 50 nautiske mil fra land, var under hyre og så lenge skipet hadde et fungerende olje overvåking- og kontroll-system.²¹⁶ I tillegg til å da også overholde utslippskravene som skissert ovenfor.

Den amerikanske delegasjonen la også i 1978 frem et forslag om doble skrog på alle nye fartøy over en viss størrelse og også dette forslaget hadde bakgrunn i President Carters melding. Forslaget ble møtt med stor motstand fra de aller fleste delegasjonene og forslaget ble nedstemt. Flere hevdet til og med at doble skrog kunne føre til enda større utslipp ved en ulykke, enn slik situasjonen allerede var.²¹⁷ Men som et slags kompromiss gikk de deltagende delegatene med på å legge de segregerte ballasttankene på et så "beskyttet" område som

²¹³ Norges Handels og Sjøfartstidene, 16.02 1978, "Skuffelse i Rederforbundet": 2

²¹⁴ Mankabady, 1991: 201

²¹⁵ Mitchell, 1994b : 433

²¹⁶ Mankadady, 1991 : 202

²¹⁷ Norges Handels og Sjøfartstidene, 4. Januar 1978, "SBT og dobbeltbunn de sentrale spørsmål på Tanker Safety Conference i London" : 2

mulig i skipskonstruksjonen.²¹⁸ På denne måten kunne også amerikanerne godta konvensjonen.

5.2 IMCO

IMCO fremsto i kjølvannet av konferansen som en sterk og slagkraftig organisasjon. På tross av at det først og fremst var etter amerikansk press IMCO avholdt konferansen og det i stor grad var amerikanske krav som bestemte gangen av konferansen. Frykten for unilaterale handlinger førte til at resten av den maritime verden ikke lenger hadde mulighet til å fremdeles sitte på gjerdet når det gjaldt miljøreguleringer på havet. Og på denne måten viste trusselen om unilaterale handlinger seg igjen svært effektiv.

Men på tross av USAs tydelige makt fikk de det jo ikke helt slik de ville. Og det var på flere områder tydelig at USA lot prestisjen ligge til fordel for en sterk organisasjon. Blant annet var dette klart i at de tidlig – på nytt - aksepterte at kravet om doble skrog falt bort i tillegg til at deler av kravene når det gjaldt etterbyggingen av segregerte ballasttanker på eksisterende skip måtte vike. Likevel var det tydelig at det ikke var noe reelt valg for de fleste å forkaste det amerikanske kompromissforslaget. Dersom dette ikke gikk igjennom ville stormakten sette i verk egne nasjonale lover gjeldene for egne kyst og havneområder.

Det er også et viktig poeng at det var mye enklere for USA å true med unilateral lovgivning enn å faktisk gå inn for dette. Det er liten grunn til å tro at USA ikke hadde samme prinsipp som alle andre stater om at uniforme internasjonale regler var det mest hensiktsmessige. Det ville heller ikke være i USAs interesse å underminere IMCO – som jo hadde vist seg å kunne fungere som et sentralt regulativt regime med en viss effektivitet. Ved å underminere IMCO og gå inn for nasjonale miljøregler risikerte USA store kostnader i tillegg til å gjøre seg upopulær innad i organisasjonen. Likevel var ikke trusselen grunnløs, og ser en på utviklingen av forurensingsreguleringen etter perioden jeg tar for meg, kommer det blant annet fram at USA i 1990 satte i gang unilaterale lover som krevde doble skrog på alle skip som gikk inn i

²¹⁸ M'Gonigle og Zacher, 1979: 130

amerikanske havner.²¹⁹ Altså var det med god grunn andre lands delegater reagerte på de amerikanske kravene.

Jeg har også vist hvordan det var åpenbart at den norske delegasjonen i IMCO hadde en økonomisk agenda fremfor miljøvern i tankene når de presset på for strengere regulering. Og når COW systemet vant frem som det mest brukte operasjonelle systemet var dette også på grunn av næringsinteressene til store oljeselskap og rederinteresser som sto i kontrast til den norske situasjonen. Det var altså tydelig at næringsinteresser ofte var de tyngste argumentene under MARPOL arbeidet. Hva forteller dette oss om selve IMCO?

Jeg viste i kapittel 2 hvordan MARPOL traktaten kun var den tredje store internasjonale konvensjonen som satte regler for når man ferdes på havet. Man kan dermed konkludere med at det å få i stand internasjonalt gjeldene avtaler om bruken av havet mildt sagt var vanskelig. Det var derfor naturlig at interessene til skipsfartsnæringen, som jo var de som måtte følge reglene ble hørt. Det var heller ikke uten betydning at de som direkte ble berørt av reguleringene – rederne og oljeselskapene – var næringer med svært mye kapital. Det ville nok vært umulig for IMCO å skape enighet rundt noe som helst uten at disse næringene/flaggstatene opplevde å bli hørt.

Jack Devaney hevder i ”The tankship tromedy” at det var flaggstater som finansierte IMCO ettersom bidrag til IMCOs budsjett ble bestemt av størrelsen på flåten til hvert medlem av organisasjonen.²²⁰ Jeg har ikke funnet informasjon som verken går imot eller støtter denne påstanden, men det er verdt å nevne at Devaney på mange måter har et konspiratorisk syn på reguleringsregimet. Likevel har jeg jo heller ikke funnet påstander som går imot dette. Denne ordningen kan dermed ha spilt inn på reguleringen ettersom IMCO antageligvis ikke ville gå aktivt inn for å svekke sine sterkeste bidragsytere. Dog, skal man ikke legge alt for stor vekt på dette ettersom IMCO jo i seg selv kun hadde rådgivende makt. Det var de ulike delegatene som førte til vedtakene, ikke IMCO. Selv om de tradisjonelt store flaggstatenes dominans i IMCOs viktigste råd²²¹ på mange måter virker suspekt i dette henseende.

²¹⁹ Jonathan L. Ramseur, ”*Oil Spills in U.S. Coastal Waters: Background and Governance*”, CRS Report for Congress, Januar 2012 : 12 , Oil Pollution Act av 1990 i tillegg til å kreve dobbelt skrog på skip i amerikansk territorialfarvann ble også lovverket for ulykkeshåndtering revidert.

²²⁰ Devaney, 2006 : 28n18

²²¹ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 59-64

USA måtte som jeg har vist gi etter på flere av sine krav for at reglene skulle kunne aksepteres av alle. Det er dermed klare tegn som tyder på at MARPOL73/78 før kompromissforslaget ble vedtatt var et relativt skjørt prosjekt. Dersom man presset på for mer omfattende reguleringer, som for eksempel segregerte ballasttanker på alle eksisterende skip, var muligheten for at man ikke ville komme til enighet stor. For IMCO var det nok derfor bedre å sikre ratifikasjon og overholdelse av miljøtiltak som ikke var like omfattende, men som fremdeles var klare forbedringer i forhold til tidligere regler. Ved at alle deltakerlandene kunne enes om krav som var strengere enn de fra 1973 ble konferansen og protokollen vedtatt i 1978 sett på som en suksess – og dermed ble også arbeidet i IMCO sett på som vellykket.

5.3 Den norske skipsfartsnæringen post-MARPOL78

I utgangspunktet var nok en bestemmelse om etterbygging av segregerte ballasttanker på alle tankskip et urealistisk håp for de norske skipsfartsaktørene. Hvert fall ble bestemmelsen svært usannsynlig når USA såpass tidlig løsnet på deler av kravene sine. Norge var på langt nær sterke nok til å sammen med Hellas, Sverige og Portugal stå på kravene sine. Og når kompromissforslaget om påbygging av enten segregerte ballasttanker eller COW på eksisterende skip gikk igjennom var den norske delegasjonen forståelig nok preget av stor skuffelse samtidig som deler av den norske næringen fryktet for sin eksistens. Men hvor reel var egentlig denne frykten?

Den norske delegasjonens holdninger til MARPOL78 var nok i større grad enn andre lands delegasjoner diktet av den økonomiske krisesituasjonen ettersom Norge jo som jeg har vist ble hardere rammet enn andre skipsfartsland. Som omtalt over representerte det norske håpet for konferansen på mange måter en ønsketenkning. Dersom Norge rent hypotetisk hadde fått gjennomslag for sine synspunkter om påbygging av segregerte ballasttanker på alle eksisterende tankskip er det vanskelig å tro at dette hadde løst krisen i næringen. En viss bedring hadde bestemmelsen derimot hatt, og norske skip hadde også muligens kommet ut av situasjonen med et bedre utgangspunkt enn en rekke andre nasjoners flåte. Likevel er det også viktig å påpeke at det ikke var hele flåten som lå i krise og opplag, det var flere eksempler på redere som før krisen for fullt slo ut hadde signert langtidskontrakter. Dette gjaldt blant annet

rederiet Sig. Bergersen d.y. & Co.²²² Disse ville tape på bestemmelsene om segregerte ballasttanker, og var i så måte glade for at forslaget falt igjennom.

Med bestemmelsen av nøytralgassanlegg fikk Norge også en konkurransefordel, om enn for en liten periode. Det faktum at 3 av 6 eller 7 produksjonsfabrikker for nøytralgassanlegg lå i Norge tydeliggjorde også hvordan ”know-how” på mange måter var landets mest verdifulle eksportvare – og ville bli viktigere i fremtiden. Konkurransefordelen Norge fikk med inkluderingen av nøytralgassanlegg i alle nye fartøy over 20 000 dwt, skal dog ikke overdrives. Innen konvensjonen ble implementert ville nok flere produksjonsfabrikker dukke opp rundt om i verden og utfordre denne fordel.

Som redaktøren i Norges Handels og Skipsfartstidene konkluderer i en leder dagen etter konferansen var avsluttet ;” Det var vel urealistisk å tro at vi skulle få andre land til å rake kastanjene ut av ilden for oss.”²²³

5.3.1 Norsk implementasjon av MARPOL73/78 og videre debatt

Det var ingen store norske skipsfartsaktører som protesterte mot norsk ratifikasjon av MARPOL78 protokollen. Dette er nok naturlig ettersom man jo ikke hadde spesielt å klage på. Norge kunne som jeg har vist generelt sett være fornøyd med resultatet av reguleringene, og det ville nok tatt seg dårlig ut å gå imot de reguleringene som hadde blitt vedtatt når man selv gjennom hele konferansen hadde arbeidet for strengere krav.

Norges Rederforbund rettet i perioden etter MARPOL78 konferansen oppmerksomheten sin mer mot UNCTAD – FNs organisasjon for handel og utvikling - fremfor IMCO i et forsøk på å hindre oppblomstring av proteksjonisme i skipsfarten.²²⁴ Dette er nok en sak som tydelig viser hvordan de norske motivene, hvertfall fra redersiden hele tiden gikk på økonomi. Nå var det ikke så mye mer man kunne gjøre i IMCO for å bedre konkurransevilkårene for den norske flåten, og dermed skiftet også fokuset. Det er heller ikke unaturlig at Rederforbundet også brukte resurser på UNCTAD.

²²² Norges Handels og Sjøfartstidene, 7. Februar 1978, ”IMCO konferansen: Små sjanser for USAs SBT-forslag”: 1

²²³ Norges Handels og Sjøfartstidene, 17. Februar 1978, ”IMCO resultatet – en norsk skuffelse?”: 4

²²⁴ Norges Rederforbund Skipsfartens Arbeidsgiverforening Felleskontoret, ”beretning 1980-81”, Norges Rederforbund, Oslo

Men de norske stemmene som ville at MARPOL konvensjonen skulle strammes inn fortsatte også etter signeringen av protokollen i 1978. Skipsreder Godager arbeidet hardt med et forslag han blant annet sendte til International Chamber of Shipping i tillegg til assisterende direktør i Sjøfartsdirektoratet Jansen som også var formann i forurensningskomiteen i IMCO. Dette forslaget gikk ut på at det burde tilføyes en presisering til MARPOL konvensjonen som skulle kreve at også alle eksisterende skip over 70 000 dvt skulle ha rene ballasttanker eller segregerte ballasttanker på det tidspunktet konvensjonen tredde i kraft. Godager godtok med dette ikke vedtaket fra MARPOL78 som gikk på COW eller crude oil washing, og ville at IMCO på nytt skulle behandle denne saken.²²⁵

Dette forslaget kom på et tidspunkt hvor 14 land med over 50% av tonnasje hadde ratifisert avtalen, og så fort et siste land ratifiserte ville MARPOL73/78 bli gjeldene. En gikk ut ifra at dette ville bli i 1983,²²⁶ året etter Godager kom med forslaget. Jansen hevdet i sitt svar til rederen at han hadde ”sympati” for forslaget utfra et forurensningshensyn, videre hevder han at forslaget kunne sees som positivt konkurransemessig fra i-landenes side i tillegg til sikkerhetsmessig ettersom den eldre tankskipsflåten omtrent ville blitt eliminert. Likevel lister han opp ni grunner til at norske myndigheter ikke kom til å gå i spissen for Godagers forslag i IMOs²²⁷ organer.

Konklusjonen fra skipsfartsavdelingen i Handelsdepartementet, som også hadde fått brev fra skipsreder Godager hadde samme syn som Jansen. Og her ble det lagt særlig vekt på polariseringen mellom i-land og u-land forslaget ville kunne føre med seg. Man så det som mulig og i så fall også uheldig dersom IMCO/IMO ble like polarisert og politisert som UNCTAD.²²⁸ Jeg har tidligere vist hvordan maktkampen i IMCO mellom kyst- og havnestater så vel som utviklende stater hadde utviklet seg. Likevel kan det tyde på at denne tilspisningen ikke var like omfattende som i andre FN fora. Man hadde i IMCO klart å holde debattene sentrert rundt reguleringer, og på tross av at ulike interesser mellom de ulike gruppene landene i stor grad preget diskusjonene, hadde man lyktes i at ikke organisasjonen ble for polarisert.

²²⁵ RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, De – 0106 – Internasjonalt samarbeid om handel, økonomi og skipsfart. FN. ”Brev: Jeg viser til dagens behagelige telefonsamtale.....”, fra Jan Godager, datert 08.09 1982” i tillegg til brev datert 31.08 1982

²²⁶ Ibid

²²⁷ IMCO skiftet i 1982 navn til IMO – International Maritime Organization

²²⁸ RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, De – 0106 – Internasjonalt samarbeid om handel, økonomi og skipsfart. FN. ”MARPOL73/78, datert 26.09 1982”

Videre konkluderte Skipsfartsavdelingen i Handelsdepartementet med at en rekke land ville prioritere anløp av konvensjonsskip til sine havner på grunn av forurensningshensyn. På denne måten ville man derfor få en fornying av flåten naturlig å skape en preferanse fremfor eldre skip. Dette punktet er spesielt ettersom man tilsynelatende ikke hadde noe imot at stater førte en preferansepolitikk ovenfor skip som fulgte MARPOL konvensjonen, men derimot brukte mye ressurser på å hindre at kyststater førte preferansepolitikk på andre områder.

Norske myndigheter ville derfor ikke komme med utspill som støttet Godagers forslag, men rådet han til å få Norges Rederforening eller International Chamber of Shipping til å presse saken videre i Sjøfartsdirektoratet og IMO.²²⁹ Denne saken fremstår som et siste desperat forsøk på å bedre situasjonen i den norske næringen, fremmet av en tilsynelatende desperat skipsreder. Bakgrunnen for forslaget kom nok ettersom man fremdeles ikke så tegn til at den økonomiske situasjonen skulle bedre seg i oljetankmarkedet. Forslaget ble dog raskt forkastet, noe som forteller oss at de norske aktørene hadde gitt opp å bruke forurensningsreguleringer som forsøk på å bedre situasjonen i norsk skipsfart.

5.4 MARPOL73/78 – en suksess?

De aller fleste er i dag enige om at MARPOL73/78 har vært en ubetinget suksess. I 1994 hadde over 70 land ratifisert avtalen, noe som omfattet over 90% av verdens flåte. Og det har vært en klar linje mellom antall land som har ratifisert avtalen og nedgangen i forurensning. Dette er spesielt synlig i mengden oljeutslipp. Fra 1973 når MARPOL73 først ble utarbeidet og frem til 1990 ble operasjonelle utslipp fra tankskip redusert med 85%.²³⁰ Dette vitner altså om høy overholdelse, og utslippene har uten tvil blitt lavere på grunn av konvensjonen.

Dette ser man klare eksempler på i en årlig rapport om overtråkk på MARPOL traktatens regler om oljeforurensning fra 1992. Dette var altså saker meldt inn av Norge som kyst/havnestat. Og her ser man at relativt få skip ble straffet hardt for sine brudd på

²²⁹ RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, De – 0106 – Internasjonalt samarbeid om handel, økonomi og skipsfart. FN., ”Forespørsel om norsk støtte for endring av MARPOL konvensjonen 73/78, utsendt av Skipsfartsavdelingen, datert 27/9-82”

²³⁰ Griffin, 1994: 502-503

konvensjonen.²³¹ Det kan virke som om saksbehandlingen gikk relativt sakte ettersom det ennå var mange saker under etterforskning. I 1992 – ni år etter at konvensjonen hadde trådt i kraft ble kun fire skip ble bøtelagt av norske myndigheter, alle disse på grunn av ulovlige utslipp.

I Norges eksempel er det tydelig at håndhevingssystemet ikke fungerte optimalt. Svært mange av sakene ble henlagt eller bare rapportert videre til skipets flaggstat. Og i de få tilfellene en kom fram til en dom var også bøtene svært lave. 3000 norske kroner i bot til kapteinen på skipet ser ut til å ha vært standard gebyret. Dog ser man på lignende rapport fra året tidligere finner man et tilfelle med bot opp til 25000 norske kroner.²³² Likevel må også 25000 kroner sies å være en lav bot i forhold til at skipsfart var en millionvirksomhet. Norge hadde i årene fra 1989 til 1992 kun brukt rettigheten om å holde skipet tilbake eller nekte skipet innseiling på grunn av manglende overholdelse en gang.²³³

I årene fra 1989 var det altså svært få tilfeller hvor oljeutslipp i Norges territorialfarvann resulterte i bøter. Men vi kan likevel konkludere med at antallet overtråkk nok var svært mye lavere enn for tiåret forut. Ut i fra disse rapportene ser man blant annet at systemet med utsendelser av IOPP sertifikater fungerte bra, 96,2% av alle skip som ble kontrollert hadde tilfredsstillende sertifikater. Det samme gjaldt oljedagbøker, her var det 99% overholdelsesrate på de kontrollerte skipene. I alt hadde 98% av alle de kontrollerte skipene tilfredsstillende utstyr etter MARPOL konvensjonens regler.²³⁴ Dette må sies å være svært gode tall for overholdelsen av konvensjonen, og dette var det mange årsaker til.

Selv om reglene var internasjonale spilte enkelte nasjoner og ikke-statlige organisasjoner en svært viktig rolle i implementeringen og håndhevelsen av konvensjonen. Tankskipsredere og operatører var målet for reguleringene, mens klassifikasjonsselskap, forsikringsselskap og skipsbyggere fikk ansvaret for å overvåke og passe på at reguleringene er håndhevet.²³⁵ På

²³¹ RA/S-1407/D/Du/Duc – L1226 , mappe 356.704 Forurensning. Forurensningskonvensjonen, MARPOL73/78. Mappe 1: ”Annex 1, MARPOL73/78 – ANNUAL SUMMARY REPORT UNDER ANNEX 1 FOR 1992 SUBMITTED BY NORWAY, sendt fra Sjøfartsdir til IMO. 30/9 1993”

²³² RA/S-1407/D/Du/Duc – L1226 , mappe 356.704 Forurensning. Forurensningskonvensjonen, MARPOL73/78. Mappe 1: ”Mandatory report under annex 1 of MARPOL73/78 for 1991” datert 21/10 1992”

²³³ Ibid

²³⁴ Ibid

²³⁵ Mitchell, 1994b: 431, I Norge virker det dog å ha vært noe uenighet om dette, se RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, De – 0106 – Internasjonalt samarbeid om handel, økonomi og skipsfart. FN., ”MARPOL73/78 – Gjennomføring av kontrollen, datert 13.06 1983”

denne måten klarte man å bygge opp et system som sjekket at skipet overholdt MARPOL allerede mens det ble bygget, ettersom klassifikasjonsselskap samarbeidet med verftene og kontrollerte byggingen av skipet. Klassifikasjonsselskapene samarbeidet også tett med forsikringsselskapene, og var nødt til å gjøre en grundig jobb med å kontrollere skipet for å opprettholde tillitten hos forsikreren. Altså bygget overholdelsessystemet i konvensjonen på gjensidig tillitt mellom de ulike aktørene involvert i skipsfartsindustrien.

I tillegg til at MARPOL traktaten kan vise til konkrete miljømessige resultater var også konvensjonen svært viktig i å bygge opp en slagkraftig internasjonal organisasjon som klarte å samle både næringen og de potensielle ofrene for forurensningen – nemlig kyststatene. IMCO fortsatte å vokse også etter 1978 og tok initiativ til en rekke nye reguleringer. Blant annet har MARPOL konvensjonen blitt endret og tilført tillegg flere ganger etter 1978.²³⁶ Dette kan sees på som at konvensjonen var en del av et dynamisk internasjonalt regelverk, og at det institusjonelle rammeverket rundt konvensjonen i stor grad fungerte.

Men på tross av denne relative suksessen har ikke MARPOL73/78 vært uten problemer. Det er for eksempel lett å tenke seg at konvensjonen kunne vært enda mer effektiv i å redusere utslippene. Konvensjonen klarte å få nye skip til å ha høy standard og utstyr som segregerte ballasttanker som effektivt reduserte utslippene, men eldre skip kunne i stor grad fortsatt operere som før. Med et rent miljøperspektiv burde alle skip installeres med dette utstyret. Dog, er det ingen tvil om at traktaten har hatt direkte påvirkning på forurensningen gjennom disse tekniske reguleringene. Man ser også at konvensjonen på mange måter ikke kunne vært strengere ettersom de store flaggstatene da muligens ville distansert seg fra arbeidet. Det er også lett og tenke seg at prosessen kunne ha vært kortere. Det tok hele ti år fra MARPOL73 ble vedtatt til reguleringene ble allment gjeldene. Men, det underliggende målet med konvensjonen – å samle verdens handelsflåte under en internasjonal konvensjon – ble til slutt nådd.

Jack Devanney har nok vært den største kritikeren av det internasjonale reguleringsregimet som ble bygget opp gjennom MARPOL. Devanney er grunnlegger av ”Center for Tankship Excellence” en organisasjon som arbeider for bedre kvaliteten på konstruksjonen av tankskip samt reguleringene de seiler under. Han har også skrevet en bok ”the tankship tromedy”, hvor

²³⁶ IMO's nettsider, [http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx) , sist akset 13.05 13

han går hardt ut mot reguleringsregimet med IMCO i spissen som han hevder feilet i å bygge opp et system hvor skipsbyggeren var den som har ansvaret. Devanney peker videre på at IMCO i praksis har fungert som et kollektiv av flaggstater som igjen representerte skipseierne/rederne. Med sikkerhet og miljøreguleringene som ble utarbeidet hevder han at IMCOs oppgave gikk ut på å pålegge skipsrederne så lite utgifter som mulig, men nok til at rederne fortsatt ble godtatt av allmenningen.²³⁷ Som jeg tidligere har pekt på er det jo tydelig at flaggstatene hadde de fleste maktposisjonene i IMCO og ville jo naturligvis verne om egen næring. Dog feiler Devanney å se utviklingen hvor kyststatene stadig ble viktigere, og at det i stor grad var USA som kyststat som var den mektigste aktøren i MARPOL arbeidet.

Av tankskipene som var i drift i 1991 hadde 94% av skipene som var bygd før 1979 installert segregerte ballasttanker eller COW som var påkrevd. 98% av skipene som ble bygd mellom 1980 og 1982 hadde installert SBT som påkrevd. Altså var overholdelsen av MARPOL traktaten svært høy, og viser et høyt samsvar mellom praksis og reglene. Denne statistikken viser oss også at konvensjonen ikke bare ble fulgt av de landene som hadde presset på for regelendring.²³⁸

5.5 Konklusjon

I dette siste empiriske kapittelet har jeg sett på arbeidet med 1978 protokollen av MARPOL traktaten, en traktat man i dag anser som vellykket i å redusere oljeutslippene til sjøs. Men dette hadde ikke nødvendigvis vært tilfelle dersom ikke USA igjen hadde presset på for strengere regulering etter Argo Merchant ulykken i 1976. Igjen ble det internasjonale reguleringsregimet presset fremover av ulykke og trusler om unilaterale handlinger, og igjen fungerte det.

I likhet med MARPOL konvensjonen sentrerte også diskusjonen om protokollene seg rundt tekniske krav i tillegg til at man etablerte flere nye tiltak som skulle begrense utslippene. Denne gang sto det det nylig etablerte COW systemet som utfordret USAs krav om innstallering av segregerte ballasttanker på den eksisterende flåten. Diskusjonene endte i et kompromiss som krevde segregerte ballasttanker i tillegg til COW på alle nye tankskip, mens skipsrederne kunne velge hvilket system de skulle installere på skip som allerede var i drift.

²³⁷ Devanney, 2006 : 76-77

²³⁸ Mitchell, 1994b: 437

I Norge tolket man denne diskusjonen som en diskusjon om den norske handelsflåtens eksistens, og på tross av at dette var vel dramatisk forteller det oss mye om situasjonen i norsk skipsfart.

Kapittel 6 - Avslutning

Historien om hvordan man har håndtert og kontrollert operasjonelle oljeutslipp fra skip har vært lang og omfattende. Denne oppgaven har tatt for seg den viktigste og mest effektive konvensjonen i denne utviklingen, nemlig MARPOL73/78. Jeg avsluttet forrige kapittel med en konklusjon om at MARPOL73/78 i all hovedsak må sees på som en suksess. Men dette var aldri noen selvfølge. Hovedmålet med denne oppgaven har derfor vært å sette lys på de politiske og økonomiske faktorene som både vanskeliggjorde og muliggjorde MARPOL konvensjonen. Jeg har gjennomgående brukt Norge som eksempel ettersom vi som flaggstat deltok aktivt i denne prosessen. Norges holdninger i reguleringsarbeidet har tydelig illustrert mange av problemene og mulighetene man sto ovenfor i utarbeidingen av konvensjonen.

6.1 Oppsummering

I kapittel 2 tok jeg for meg tidligere internasjonal regulering på havet. Her viste jeg at regulering på havet på mange måter ble sett på som unaturlig, noe som brøt med det gamle prinsippet om havenes frihet. Jeg viste også hvordan oljesølsproblemet vokste og beskrev hvordan store katastrofer som *Torrey Canyon* førte til mer bevissthet rundt oljeforurensningen til sjøs og press for å begrense dette. Jeg tok også for meg tidligere forsøk på å regulere forurensningen til sjøs i perioden mellom 1926 til 1971, hvor man både forsøkte å minimere forurensningen etter ulykker i tillegg til at man også ville begrense de operasjonelle utslippene. Her viste jeg hvordan reguleringsregimet tidlig var avhengig av Storbritannia og til en viss grad USA som pådrivere, men at IMCO fikk en stadig viktigere rolle i å organisere reguleringene etter organisasjonens dannelse i 1958. Sist viste jeg hvordan Norges rolle i dette var, hvor rollen som flaggstat i denne sammenhengen var viktigere enn rollen som kyststat.

Jeg har i det tredje kapittelet vist at man sto ovenfor to hovedproblemer i arbeidet med MARPOL73 konvensjonen, og dette var også problemer som kom til å spille en viktig rolle for hvordan hele konvensjonen ble seende ut. Det første problemet handlet om hvilket teknisk system man skulle basere utslippskravene som ble etablert på, ettersom man tidlig hadde forstått at tekniske krav fungerte langt mer effektivt enn å sette grenser på utslippene.

I denne saken var det fra et tidlig tidspunkt klart at norske interesser lå i å fortsatt basere utslippsreduksjonene fra 1973 konvensjonen på "Load on top" systemet. Dette var et system som var rimelig å installere for rederne og hadde i stor grad også blitt brukt før 1973 med varierende resultater. Det andre systemet man vurderte baserte seg på segregerte ballasttanker. Dette gikk i hovedsak ut på at skip skulle ha egne tanker for ballastvann som ikke skulle blandes med oljen. Man så tidlig at dette systemet fungerte mer effektivt i å hindre utslipp, men var til gjengjeld svært kostbart å installere i tillegg til at det ville begrense inntektene til skipsrederne ved at lastekapasiteten ble redusert.

I det siste referatet fra et forberedende møte i IMCO ser man at det var stor uenighet i denne saken. USA var en av de fremste pådriverne for segregerte ballasttanker, mens Norge og Frankrike sto frem som sterke motstandere av dette systemet, og ville heller videreutvikle "load on top" systemet. På denne siden sto også oljeindustrien som spesielt hadde vært toneangivende på 1960 tallet. Man fant dermed tidlig ut at en måtte inngå et kompromiss for at diskusjonene skulle komme lenger. Utfallet ble derfor krav om segregerte ballasttanker på alle nye skip, mens skip som var i drift kunne fortsette å bruke "load on top", dog med noen innstramninger. På denne måten klarte man å få innstramninger i reglene uten at disse ble spesielt omfattende. Skipsfartsindustrien kom altså ut av reguleringene uten å måtte ofre noe som helst, mens gruppene som presset på for strengere regulering hvertfall hadde fått bekreftet at segregerte ballasttanker var løsningen for fremtiden. Man så i saken om hvilke tekniske krav man skulle basere MARPOL på at ulike land hadde svært ulike interesser i hvordan reguleringen skulle se ut. Dette bringer oss over på det andre problemet man måtte løse for at MARPOL konvensjonen skulle kunne sees på som vellykket.

Man hadde i lengre tid sett en viss friksjon i forholdet mellom kyststater og flaggstater på grunn av deres grunnleggende motstridende interesser. Dette var også svært synlig i arbeidet med MARPOL konvensjonen, og utgjorde dette andre problemet i 1973. Forut for dette hadde man hatt en utvikling hvor kyststater gradvis hadde fått mer makt, dette så man også i representasjonen i IMCO hvor kyststater nå for første gang var i tallmessig overtall. Men som man så med resultatet av konvensjonens tekniske reguleringer var det fremdeles de tradisjonelle maritime statene som hadde brorparten av makten. For at MARPOL skulle lykkes måtte begge disse gruppene føle at de hadde noe å vinne i denne reguleringen. Dette lyktes IMCO i stor grad med, og organisasjonen etablerte seg gjennom konvensjonen som en autoritet i reguleringsregimet.

Dette ser vi spesielt ved at de aller fleste stater ratifiserte avtalen etterhvert, til og med Norge som under konferansen hadde stemt imot alle forslag ratifiserte konvensjonen. Dette hadde på ingen måte vært like sikkert dersom reguleringene hadde vært strengere og mer etter kyststatenes ønsker. Likevel var ingen av partene helt fornøyde med løsningen man kom opp med i MARPOL73, og saken om segregerte ballasttanker ble arbeidet videre med og kom opp med jevne mellomrom fram til etableringen av MARPOL protokollen av 1978. Denne mellomperioden tar jeg for meg i kapittel 4.

I denne perioden var det lite oppmerksomhet rundt forurensingsreguleringene i seg selv, men den alvorlige økonomiske krisen fra slutten av 1973 førte til at de premissene for IMCOs reguleringer ble endret. Dette skjedde både ved at skipsfartsnæringen nå gikk inn i en dyp økonomisk krise. Med dette ble skipsfartsnæringens argumenter om at man ikke ville vedta reguleringer som svekket økonomisk vekst verdiløse. I tillegg forsterket den økonomiske krisen endringene i maktforholdet i den internasjonale skipsfarten. Dette var en trend jeg også har pekt på tidligere, men som med krisen ble enda sterkere. USA fikk økt makt ettersom landets oljeimport omtrent var eneste lyspunkt i perioden, og omfordelingen skjedde på bekostning av de tradisjonelle maritime statene.

Etter hvert ble krisen erkjent som langvarig og alvorlig og ikke bare sett på som en naturlig svingning i markedet. Man forsøkte med dette å tenke mer kreativt for å bedre forholdene i næringen, og her ble forurensingsregulering viktig. Dette ser man blant annet i Norges eksempel. Norge ble på mange måter hardere rammet av krisen enn de fleste andre flaggstater, og ble med dette også den største forkjemperen for å stramme inn MARPOL traktaten. Motivene for dette kan utelukkende sees på som økonomiske, ettersom det å installere segregerte ballasttanker på alle eksisterende skip ville få en stor del av flåten ut av opplag og inn på markedet igjen. Norske skip var også på mange måter bedre rustet til en påbygging av dette systemet ettersom flåten på et generelt plan var nyere og mer moderne enn gjennomsnittet. Dersom Norges forslag hadde blitt vedtatt ville flåten nok kommet sterkere ut av krisen enn mange andre lands flåte, spesielt skip registrert under bekvemmelighetsflagg ettersom disse generelt sett var av dårligere standard enn norskregistrerte skip. Forslaget om å kreve segregerte ballasttanker på alle eksisterende store skip falt igjennom, men presset om strengere regulering fortsatte.

Det siste empiriske kapittelet har tatt for seg prosessen med å tegne opp MARPOL78 protokollen, fra amerikanske krav om strengere regulering etter *Argo Merchant* ulykken og til det ferdige resultatet av protokollen som på nytt endte opp som et kompromiss. I likhet med i 1973 sentrerte diskusjonen seg også nå rundt hvilke tekniske krav man skulle basere utslippene på. Det hadde blitt tydelig at ”load on top” systemet ikke fungerte tilstrekkelig, og majoriteten av skipsfartsindustrien og oljebransjen gikk nå i stedet inn for COW – eller crude oil washing. USA, nå støttet av Norge i tillegg til et par andre land presset på for krav om segregerte ballasttanker også på allerede eksisterende skip.

I Norge tolket deler av skipsfartsindustrien denne diskusjonen som en diskusjon om norsk skipsfarts eksistens. Dette var vel dramatisk, men forteller oss mye om tilstanden i den norske næringen som nå nærmest virket desperate etter krav om segregerte ballasttanker. Og når man på MARPOL konferansen gikk inn for et kompromissforslag hvor eksisterende skip kunne velge mellom installering av COW eller segregerte ballasttanker ble dette sett alvorlig på. Likevel kan man konkludere med at denne frykten var noe overdreven.

Det ble også stilt andre krav i 1978 protokollen, blant annet om ble det lettere for kyststatene å kontrollere overholdelsen av konvensjonen ved at alle skip måtte å IOPP sertifikater tilgjengelig for inspeksjon. Det ble også satt krav om nøytralgassanlegg i tillegg til at de segregerte ballasttankene måtte legges på spesielt beskyttede områder istedenfor et krav om doble skrog. Alt i alt må MARPOL konvensjonen med sine 1978 tillegg sees på som en suksess. I tillegg til at konvensjonen jo førte til krav om drastisk reduksjon i oljeutslippene, lykkes konvensjonen også i selve lakmustesten – nemlig hvorvidt konvensjonen faktisk ble overholdt. Dette hadde blant annet sammenheng med at det internasjonale reguleringsregimet stadig ble sterkere.

Det var også naturligvis ulike motivasjoner for å installere ”load on top”, COW og segregerte ballasttanker – spesielt på allerede eksisterende skip. Ronald B. Mitchell konkluderer blant annet med at den økende bruken av ”Load on top” i hovedsak skyldes økonomiske årsaker fremfor internasjonale regler. Mens den økende installeringen av COW var i stor grad avhengig av økonomiske årsaker, men reflekterer også MARPOLs ”makt” på mange måter.

Sist må den økende graden av installering av segregerte ballasttanker i all hovedsak knyttes til MARPOLs politikk og innflytelse.²³⁹

6.2 Det internasjonale reguleringsregimet i endring

Reguleringen av oljeforurensning til sjøs utviklet seg sakte fra sporadiske nasjonale lover og forsøk på internasjonal regulering på 1920 og 1930 tallet som i stor grad var preget av prøving og feiling, til mer vellykkede internasjonale konvensjoner i etterkrigstiden. Det ble med dette gradvis satt strengere krav til tankskipenes ballastrutiner og senere krav til selve konstruksjonen av fartøyene.

Reguleringsregimet var fra begynnelsen basert på Storbritannia som pådriver. Dette var et land med tradisjon for unilateral lovgivning når det gjaldt lover på sjøen, og motivene lå i å verne egen kyst som var utsatt for store utslipp. Men også prinsippet om friheten av havene sto sterkt, et prinsipp som forble viktig i all regulering av sjøen.

Etter hvert fikk også USA økt makt i det internasjonale ”skipsfartshierarkiet”. På tross av, eller nettopp på grunn av at landets rolle som skipsfartsnasjon i stor grad ble utfordret. USA hadde en stadig minkende flaggflåte, med en massiv omregistrering til bekvemmelighetsflagg. Men landet forble verdens største oljeimportør, og med dette ble vern av egen kyst stadig viktigere.²⁴⁰ USA ble dermed fra 1973 den største drivkraften for internasjonale forurensningsreguleringer og agerte i all hovedsak som kyststat i dette arbeidet. Altså var arbeidet med å etablere reguleringer i tiden før 1973 drevet fram av enkeltstående sjøfartsnasjoner som var plaget av store utslipp utenfor egen kyst.

Likevel var det den relativt nye organisasjonen IMCO som var selve forumet hvor reguleringene ble diskutert og vedtatt. Og organisasjonen ble som jeg har vist stadig sterkere. Dette er blant annet tydelig i 1978 protokollen, hvor USA måtte føye seg på flere punkter og inngå kompromisser på tross av at det var USA som var drivkraften bak konferansen. IMCO viste seg nå som en svært sterk og slagkraftig organisasjon. Gjennom dette har jeg også på mange måter fulgt et reguleringsregime i endring.

²³⁹ Mitchell, 1994b: 439

²⁴⁰ M’Gonigle og Zacher, 1979 : 56-57

Men dette var heller ingen selvfølge. Går vi tilbake til kapittel to ser vi at målene til IMCO helt fra begynnelsen av i stor grad reflekterte mål for de store flaggstatene. I all hovedsak virker IMCO å ha skulle fungert som et passivt forum hvor man frivillig koordinerte politikk på ikke kommersielle aspekter ved skipsfarten. Men resultatet ble som jeg har vist noe annerledes, og konvensjonen var preget av at IMCO fikk legitimitet og ble en autoritet innen internasjonal skipsfart.

Det er også viktig å huske på at når IMCO ble dannet, var det ingen som så for seg at organisasjonen skulle bli så viktig innen miljøregulering. Ifølge M'Gonigle og Zacher endret IMCO seg fra å i begynnelsen i stor grad være en "klubb" for de store maritime statene, til å bli en mer åpen organisasjon, men hvor de maritime statene (med USA) fremdeles beholdt mesteparten av makten. På denne måten har de tradisjonelle maritime interessene i stor grad klart å lage konsesjoner for andres interesser, uten å egentlig gi bort viktige egne interesser.²⁴¹ Dette er hvertfall tilfelle når en ser på utfallet av MARPOLs tekniske krav, ved at de tiltakene som var kostbare enten ble flyttet fram i tid eller som i tilfelle med byggingen av mottaksfasiliteter – ble havnestatenes ansvar fremfor redernes.

Det er også et poeng at mange av vedtakene i MARPOL arbeidet like mye var resultat av frykt for unilaterale lover pålagt av USA, som det var arbeid i IMCO.

6.2.1 Videre utvikling

IMCO fortsatte å være en slagkraftig organisasjon også etter 1978, og skiftet i 1982 navn til IMO – International Maritime Organization. Denne navneendringen kan jo i seg selv sees på som bevis på hvordan organisasjonen nå var blitt en anerkjent autoritet i maritime spørsmål, ettersom "Inter-Governmental" nå ble byttet ut med "International" i tillegg til at ordet "Consultative" nå ble strøket. Per i dag er organisasjonen ansvarlig for over 40 ulike konvensjoner og avtaler som omhandler ulike deler av maritime forhold. Og organisasjonen fortsetter å være et viktig forum for hvor nye reguleringer blir diskutert og implementert.²⁴² Men i tillegg til IMOs sterke posisjon, fikk man i tiden etter 1978 to nye utviklinger i det internasjonale reguleringsregimet.

²⁴¹ M'Gonigle og Zacher, 1979 : 308

²⁴² Harrison, 2011 : 159

Den første av disse fikk man etter *Amoco Cadiz*²⁴³ ulykken i 1978 utenfor Frankrike. Ulykken førte til at oppmerksomheten rundt håndhevingen av konvensjonene økte, spesielt var dette tydelig i Europa.²⁴⁴ Dette muliggjorde et økt engasjement for EU i forurensingsreguleringer, et engasjement som ble stadig mer omfattende i løpet av 1980 tallet.

Den andre store utviklingen i perioden etter 1978 var det USA som sto for, med ”the Oil Pollution Act” fra 1990. Dette var en lov som ble vedtatt i den amerikanske kongressen og krevde doble skrog på alle fartøy som opererte i amerikanske farvann i tillegg til at loven påla alt ansvaret i tilfelle ulykker i amerikanske farvann på skipsredere og operatørene av skipet fremfor en deling av kostnadene mellom skipseier og eieren av lasten.²⁴⁵ Altså en unilateral lovgivning som gjaldt alle skip innen amerikanske territorialfarvann. Loven førte til at de aller fleste skip fra nå av ble bygget med doble skrog, og IMO fulgte etter i 1992.

Også denne reguleringen kom som et resultat av ulykke, nemlig *Exxon Valdez* i 1989 som grunnstøtte utenfor Alaska.

6.3 Norske interesser

Det er på mange måter påfallende at Norge så seint som på 1970 tallet agerte mer som en flaggstat enn som en kyststat på tross av store interesser i fiske og viktigheten av kysten. Natur- og miljøvern hadde fra midten av 1960 tallet stått sterkt i Norge, og problemene ble i stadig større grad diskutert i samfunnet. Blant annet fikk man et eget departement for miljøvern i 1972.²⁴⁶ Likevel hadde Norge tradisjonelt sett vært konservativ når det gjaldt regulering av oljeforurensning og fortsatte denne politikken i 1973 konvensjonen av MARPOL.

Likevel er det tenkelig at Norge – i begynnelsen av perioden - hadde handlet annerledes dersom man hadde hatt større problemer med utslipp utenfor egen kyst, og mer trafikk fra oljetankskip.

²⁴³ *Amoco Cadiz* var en liberisk supertanker som grunnstøtte utenfor Frankrikes kyst den 17. Februar 1978. Ulykken fikk katastrofale konsekvenser med utslipp på over 230 000 tonn råolje. http://snl.no/Amoco_Cadiz , sist akset 18.05 2013

²⁴⁴ Mitchell, 1994a: 105

²⁴⁵ SNF-report 51/92, Frank Isachsen, ”A Competitive Norway – Crude Oil Shipping” Bergen, 1992 : 35

²⁴⁶ Berge Furre, ”Norsk historie 1914-2000, Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil”, Det norske samlaget, Oslo, 2006 : 195-196, 273

Det er klart at ulykker har spilt en stor rolle i reguleringen av skipsfarten. Etter *Torrey Canyon* presset Storbritannia og til en viss grad Frankrike (de to landene som ble hardest rammet av ulykken) på for strengere regulering. Og i perioden etter 1973 når USA ble rammet av flere ulykker presset også de på for strengere internasjonal kontroll av utslippene til sjøs. Kan en av årsakene til at Norge frem til 1974 hadde en så konservativ holdning til kontroll av oljeforurensning være at Norge i svært liten grad ble rammet av store ulykker? Dette er en tenkelig hypotese, men blir tilbakevist dersom man sammenligner med landene rundt Persia Gulven. Disse ble i svært stor grad rammet av oljeutslipp og området var også offer for flere store ulykker, likevel var ingen av de omliggende landene forkjempere for strengere regulering.²⁴⁷ Dog er jo dette land som i svært stor grad var avhengige av egen oljeindustri, det ville derfor være svært usannsynlig at noen av disse landene ville risikere å svekke denne ved å presse på for økt regulering.

Det virker heller å ha vært opinionen blant de utviklede demokratiske statene som har presset utviklingen fremover, og store ulykker som illustrerte farene med forurensningen førte til dette presset. Var ikke denne opinionen like viktig i Norge? Dette er vanskelig å svare på, men det ser ut til at ulykker også fikk stor oppmerksomhet i norske medier. Svaret kan man derimot kanskje finne i at norsk skipsfartsnæring hadde en svært utviklet lobbyvirksomhet. Dette ser vi både ved at Norges Rederforbund fikk såpass stor makt i den norske delegasjonen til MARPOL konferansene. I tillegg til at store internasjonale organisasjoner som INTERTANKO jo holdt hovedkvarter her i landet.

Likevel endret de norske skipsfartsaktørene synspunktet sitt etter at krisen slo inn, i håp om å bedre situasjonen i egen næring. Og norske interesser ble i perioden etter 1973 blant aktørene som sterkest presset på for strengere miljøregulering i form av segregerte ballasttanker. Motivene dog, lå i all hovedsak i økonomi fremfor miljøvern.

Ved å følge utviklingen i reguleringsarbeidet fra norske skipsfartsaktørers standpunkt har jeg på mange måter også sett hva vanskelighetene og mulighetene for reguleringen var på det internasjonale planet. I begynnelsen av perioden jeg tar for meg var Norge motvillige til å gå inn for reguleringer som kunne føre til at den økonomiske utviklingen slakket opp. Dette var også tilfelle for de fleste andre betydelige flaggstatene.

²⁴⁷ Mitchell, 1994a: 108 – Dette med unntak av Oman

Når den økonomiske krisen slo inn i 1973, skiftet derimot de norske synspunktene samtidig som premissene for økonomisk inntjening endret seg. Norge ble nå pådriver for kostbare reguleringer så lenge tiltakene kunne forkorte krisen, og spesielt dersom tiltakene kunne føre til at norsk næring kom styrket ut av krisen. Dog, denne situasjonen var noe ulik for Norge i forhold til andre flaggstater ettersom den norske næringen i såpass stor grad besto av selvstendige redere i stedet for oljeselskap.

Som Dag Bakka jr. skriver i *"Hundre år for sikkerhet til sjøs – Sjøfartsdirektoratet 1903-2003"* at perioden mellom 1962 og 1982 var selve høydepunktet og kulminasjonen for det tradisjonelle norske sjøfartsmiljøet, før skipsfartskrisen på 1970 og 1980 tallet sendte næringen ut i en smertefull strukturering.²⁴⁸ Oppgaven min tar for seg mange av disse endringene. Men det er fremdeles mange temaer jeg fremdeles gjerne skulle undersøkt videre.

²⁴⁸ Dag Bakka jr., 2004: 119

Litteratur og kilder

Litteratur

Dag Bakka jr., *"Hundre år for sikkerhet til sjøs. Sjøfartsdirektoratet 1903-2003"*, Sjøfartsdirektoratet, Oslo, 2004

Alan E. Boyle, *"Marine pollution under the law of the sea convention"*, fra *"The American Journal of International Law"*, vol. 79 No. 2, April 1985

Paul Stephen Dempsey, *"Compliance and Enforcement in International Law – Oil Pollution of the Marine Environment by Ocean Vessels"* fra *Northwestern Journal of International Law & Business*, 459, Vol. 6 Summer 1984

Jack Devanney, *"The tankship tromedy – The impending disasters in tankers"*, CXT Press, Florida, 2006

Berge Furre, *"Norsk historie 1914-2000, Industrisamfunnet – frå voksterville til framtidstil"*, Det norske samlaget, Oslo, 2006

Crispin Gill, Frank Booker & Tony Soper, *"The Wreck of the Torrey Canyon"*, David & Charles, New York, 1967

Andrew Griffin, *MARPOL73/78 and Vessel Pollution: A glass half full or half empty?*, fra *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 1, Issue 2, Artikkel 10, 1994

Jesper Grolin, *Environmental Hegemony, Maritime Community and the Problem of Oil Tanker Pollution*" i *"North-South perspectives on marine policy"* redigert at Michael A. Morris, Westview Press, 1988

James Harrison, *Making the law of the sea. A study in the Development of International Law*", Cambridge Studies in International and Comparative Law No. 80, Cambridge University Press, 2011

Thor Heyerdahl, *"Ra"*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1970

Samir Mankabady, *The International Maritime Organization, vol. 1: International Shipping Rules*, Croom Helm, London, 1986

Samir Mankabady, *International Shipping Law, Vol. 1 IMO Rules*, Euromoney Publications PLC, London, 1991

J.R. McNeill, *"Something new under the sun. An environmental history of the Twentieth-Century World"*, WW Norton & Company, New York & London, 2000

Ronald B. Mitchell, *"Intentional Oil Pollution at sea. Environmental Policy and Treaty Compliance"*, MIT press, Cambridge & London, 1994 -a

Ronald B. Mitchell, *"Regime design matters: International oil pollution and treaty compliance"*, fra *International organization*, Vol. 48, No 3 summer 1994, MIT press (blir i fotnoter forkortet til Mitchell, 1994b)

Michael M'Gonigle og Mark W. Zacher, *"Pollution, Politics, and International Law – Tankers at sea"*, University of California Press, 1979

Nöel Mostert, *"Supership"*, Book Club Associates, London, 1974

John Newton, *"A Century of Tankers – The Tanker Story"*, INTERTANKO, 2002

Palmer, Colton og Kramer, *"A History of the Modern World "*, McGraw–Hill International Edition, Boston, 2007

Sonia Zaide Pritchard, *"Oil Pollution Control"*, Croom Helm, London, 1987

Tormod Rafgard, *"Tankers, Big Oil & Pollution Liability"*, Asker, 2011

Jonathan L. Ramseur, *"Oil Spills in U.S. Coastal Waters: Background and Governance"*, CRS Report for Congress, Januar 2012

Colin de la Rue & Charles B. Anderson, *"Shipping and the environment"*, London, 1998

SNF-report 51/92, Frank Isachsen, *"A Competitive Norway – Crude Oil Shipping"*, Bergen, 1992

Martin Stopford, *"Maritime Economics"*, Third Edition, Routledge, London og New York, 2009

Alan Khee-Jin Tan, *"Vessel Source Marine Pollution. The Law and Politics of International Regulation"* Cambridge University Press, 2006

"Global Shipping in small nations – Nordic Experiences after 1960" Redigert av Stig Tenold, Martin Jes Iversen og Even Lange, Palgrave Macmillian, 2012

Stig Tenold, *Tankers in trouble – Norwegian shipping and the crisis in the 1970s and 1980s*, Utgitt som del av "Research in Maritime History No. 32" av International Maritime Economic History Association, St. Johns Newfoundland, 2006

Stig Tenold, *"Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-91"*, bok basert på doktoravhandlingen *"The shipping crisis of the 1970s: Causes, Effects and Implications for Norwegian Shipping"*, Norges Handelshøyskole, Bergen, 2001

"International Merchant Shipping in the Nineteenth centuries. The Comparative Dimension" Redigert av Lewis R. Fischer og Even Lange, Research in maritime history No. 37, Artikkel *"Norwegian Shipping in the Twentieth Century"* av Stig Tenold, New Foundland, 2008

Working paper No. 21/09: *"Norwegian investments in specialised shipping: An exploration of the formative period 1960-1977"*, av Stig Tenold, SNF prosjekt 1241

Nettkilder

United Nations Convention on the Law of the Sea, Artikkel 194 – 196,

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

Norsk biografisk leksikon, http://snl.no/.nbl_biografi/Per_Kleppe/utdypning

Store Norske Leksikon: Om Exxon Valdez, http://snl.no/Exxon_Valdez-ulykken

Om Amoco Cadiz ulykken, http://snl.no/Amoco_Cadiz

Om natur- og miljøvern, http://snl.no/natur-_og_miljovern

Om International Chamber of Shipping, <http://www.ics-shipping.org/ICS%20brochure.pdf>

ICS fakta om skipsfartsnæringen, <http://www.ics-shipping.org/shippingfacts/home/>

IMO konvensjonen,

http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/imo_consolidated.xml

”Intertanko – 40 years leading the way”,

<http://www.intertanko.com/upload/Publication/Book%20Shop/40th%20%20Full%20brochure.pdf>

Intertankos presentasjon om nøytralgassanlegg ,

<http://www.intertanko.com/upload/presentations/Nyquist.pdf>

IMO om MARPOL konvensjonen,

[http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

IMO om lastelinjekonvensjonen,

<http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-load-lines.aspx>

IMO, ”MARPOL – 25 years”, London, Oktober 1998,

[http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/FocusOnIMO\(Archives\)/Documents/Focus%20on%20IMO%20-%20MARPOL%20-%2025%20years%20\(October%201998\).pdf](http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/FocusOnIMO(Archives)/Documents/Focus%20on%20IMO%20-%20MARPOL%20-%2025%20years%20(October%201998).pdf)

IMOs nettsider om historien bak MARPOL,

<http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/HistoryofMARPOL/Documents/MARPOL%2073-78%20Brief%20History%20-%20List%20of%20amendments%20and%20how%20to%20find%20them.htm> , sist akset

20.05 2013

Om ”Berge King” - <http://www.aukevisser.nl/supertankers/part-1/id317.htm>

Diverse

Nordisk Skibsrederforenings Medlemsblad, Juli 1978, Nr. 504, ”Om Nordisk Skibsrederforening”

Norges Rederforbund, ”Beretning 1. Juli 1975- 30. Juni 1976”, Norges Rederforbund, Oslo

Norges Rederforbund Skipsfartens Arbeidsgiverforening Felleskontoret, ”beretning 1980-81”, Norges Rederforbund, Oslo

Arkivkilder

Riksarkivet (RA), Sjøfartsdirektoratet med forløpere, generelt arkiv (S-1407) (D/Du)

(Kode oppgitt i parentes angir kode på arkivportalen.no)

Boks: Duc - L1222, Skipskontrollen – Godkjennelse av utstyr 1973-1993, mappe 356.704

Boks: Duc – L1226, Skipskontrollen – Godkjennelse av utstyr 1973-1993, mappe 356.704 Forurensning. Forurensningskonvensjonen, MARPOL73/78. Mappe 1: Annex 1, MARPOL73/78

Boks: Dua – L0164, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1970-1983, mappe 063.121.5

Boks: Dua-L0163, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1970-1983, mappe: 063.121.02

Boks: Dua – L0257, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1962-1992, mappe 063.17

Boks: Dua – L0258, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1960-1983, mappe 063.17c

Boks: Dua – L0276, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1970-1988, mappe 063.179-2

Boks: Dua-L0277, Organisasjon og administrasjon – Internasjonale organisasjoner og råd – samarbeid 1970-1983, mappe 063.179 – 3 FN. Ballasting og tankrengjøring 1973 – 1983

RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, De – 0106 – Internasjonalt samarbeid om handel, økonomi og skipsfart. FN.

RA/Handelsdepartementet – Skipsfartsavdelingen, Dd – L0546 , 2 mapper: 27/3 – Rådet 1-4 1961-1969

Kilder fra IMCO, møtepapirer fra Marine Safety Committee

IMCO, MSC XIX/OP/WG.III/2 – *”Report of the working group on oil pollution”*, datert 18/12 1968

IMCO, MSC XXII/15/Add.1, *”Tank size of large tankers”*, datert 28/7 1970

IMCO, MSC XXII/SR.6, *”Summary record of the sixth meeting”*, datert 8/1 1971

IMCO, MSC XXVI/16(d), *Relations with other organizations – Study on Flags of Convenience”*, datert 25/8 1972

IMCO, MSC XXVII/5-1 PCMP/WP.22 *”Reports on nine studies initiated at the tenth session of the sub-committee on marine pollution”*, datert 24/2 1973

IMCO Marine Environment Protection Committee, 5th session May 1976, *”Introduction of segregated ballast in existing tankers”*, Presentation of a joint study by the delegations of Greece, Italy and Norway, March 8th 1976

Avis kilder

Norsk Handels og Sjøfartstidende, 18 januar 1973, *”Rederne bør få mulighet til engasjement under andre flagg”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 9. Mars 1973, *”Tankfartens folk innstilt på å holde verdenshavene rene – Vil ikke vente på sendriktig ratifikasjon av oljesølsbestemmelser”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 3. Januar 1978, *”Segregerte ballasttanker en urimelig belastning?”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 4. Januar 1978, *”SBT og dobbeltbunn de sentrale spørsmål på Tanker Safety Conference i London”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 4. februar 1978, *”Salén’s rederisjef: SBT-ombygging rimelig pris for godt resultat”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 6. Februar 1978, *”IMCO konferansen innledes i dag”*

Norges Handels og Sjøfartstidene, 7. Februar 1978, ”*IMCO konferansen: Små sjanser for USAs SBT-forslag*”

Norges Handels og Sjøfartstidene, 17. Februar 1978, ”*IMCO resultatet – en norsk skuffelse?*”

Norges Handels og Sjøfartstidene, 16. Februar 1978, ”*Nøytralgassanlegg til tusen skip – IMCO vedtak kan bli millioneksport for norske produsenter*” og ”*Skuffelse i Rederforbundet*”

Norges Handels og Sjøfartstidene, 14. Februar 1978, ”*USA godtar kompromiss på IMCO konferansen*”

Norges Handels og Sjøfartstidene, 8. Februar 1978, ”*IMCO konferansen: Araberne avgjør SBT spørsmålet? Frykt for unilateral aksjon kan fremskynde kompromiss*”

VG, 3. Februar 1975, ”*Lyspunkter tross alt*”

VG, 12. Oktober 1977, ”*Rederidøden herjer*”

VG, 4. Juli 1975, ”*Truende sommerskyer*”

VG, 8. Juli 1976, ”*Ingen grunn til aksjon fra ITF*”

VG, 3. februar 1975, ”*Håp tross bunn-rekord siden krigen: Krise-rykter i tankfart*”

VG, 8. Oktober, 1975, uttalelse fra handelsminister Einar Magnussen i artikkelen ”*Norge har liten tro på sjøfartskonferanse*”

VG, 10. Oktober 1975, ”*Nødvendighetsflagg*”

Stortingsforhandlinger og offentlige utredninger

Stortingsmelding Nr. 23, 1975-1976, ”*Om sjøfolkenes forhold og skipsfartens stilling i samfunnet*”

Stortingsmelding 14, 2004-2005, ”*På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap*”

Norges Offentlige Utredninger, ”*Skipsfartsnæringen- Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av departementet for handel og skipsfart, 12/10 1977*”, 1978