

Høringsnotat om etablering av lovhjemmel om avsavnsrente i forurensningsloven.

1. Bakgrunn

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) gir et generelt forbud mot forurensning. Forurensningsloven er bygget på det internasjonalt anerkjente prinsippet om at forurenser skal betale. Dette innebærer at den som har økonomisk interesse i den forurensende virksomheten skal bære kostnadene, og ikke samfunnet.

Dersom det er fare for forurensning, skal den ansvarlige sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer. Dersom forurensning likevel inntreffer, skal den ansvarlige sørge for begrensende og reparerende tiltak. Dersom ansvarlig forurenser ikke er i stand til å håndtere forurensningen, har kommunen en subsidiær tiltaksplikt, og staten vil kunne yte nødvendig bistand.

Ved større tilfeller av akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning, kan staten v/ Kystverket helt eller delvis overta ledelsen av aksjonen. Under en statlig ledet aksjon er det Kystverket som bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes og hvordan tilgjengelig utstyr og materiell skal disponeres. Ansvarlig forurenser skal i en slik situasjon stille sine ressurser til disposisjon og sørge for å gjennomføre tiltak som Kystverket bestemmer. Utgiftene som påløper under aksjonen kan Kystverket kreve erstattet eller refundert fra ansvarlig forurenser, som i disse tilfellene ofte er reder. I den forbindelse fremsetter Kystverket krav om erstatning og/eller refusjon fra den ansvarlige.

Disse sakene reiser ulike rettslige problemstillinger knyttet til flere regelverk, herunder etter forurensningsloven. Ett av spørsmålene som har vært til vurdering er hvorvidt staten har krav på avsavnsrente og hvilken rentesats som eventuelt skal legges til grunn. Med avsavnsrente menes rentekompensasjon i tilfeller av utilsiktet kreditt hvor betingelsene for forsinkelsesrenter ikke er oppfylt (Trygve Bergsåker, Pengekravsrett, 3. utgave (2015) s. 56-57). I denne sammenhengen vil avsavnsrente være rente fra tidspunktet Kystverkets utgifter påløper under en oljevernaksjon og frem til påkrav forfaller. Etter at påkrav har forfalt, kan forsinkelsesrente kreves.

2. Nærmere om avsavnsrenter

Havariet av MV Full City i 2009 resulterte i en kostbar forurensningsaksjon, som ble ledet av Kystverket. Etter endt aksjon hadde Kystverket et krav mot reder på omtrent 250 millioner kroner. Kravet var komplekst, og omfattet et stort antall ulike kostnader. Kravet ble derfor først sendt til reder i juni 2012. Reder var imidlertid kjent med det vesentlige av Kystverkets kostnader, og hadde hele tiden mulighet til å betale det skyldige beløpet. Som en følge av tiden som gikk fra Kystverkets utgifter påløp og frem til påkravet ble sendt, sto Kystverket tilsynelatende uten rentedekning for en

periode på nesten tre år. Reder fikk samtidig en utilsiktet rentefri kreditt i denne perioden. Avhengig av hvilken rentesats som legges til grunn, kan dette beløpet anslås til omtrent 25 millioner kroner.

I den rettslige behandlingen av Kystverkets refusjonskrav mot reder fremsatte staten derfor krav om avsavnsrente. Staten mente at Norges Banks pengemarkedsrente tillagt fire prosent skulle benyttes som rentesats. I § 10-12 tredje ledd i lov 7. april 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) benyttes en tilsvarende rentesats for det som etter statens syn er et sammenlignbart rentekrav. Denne rentesatsen er ment å være så høy at skyldneren ikke får en rentefordel, men samtidig ikke så høy at renten gis et element av sanksjon (jf. særmerknad til ekomloven § 10-12 tredje ledd i Ot.prp.nr. 72 (2006-2007) s. 63).

Spørsmålet om avsavnsrente i Full City-saken ble rettskraftig avgjort i lagmannsretten (LB-2015-174299). Lagmannsretten kom til at staten hadde krav på avsavnsrente. Rentesatsen skulle etter rettens syn gjenspeile "statens faktiske rentetap". I mangel på andre holdepunkter, fastsatte retten en rentesats ut fra "normalpris" på penger med utgangspunkt i bankenes innskuddsrenter. I den konkrete saken ble statens krav på avsavnsrenter satt til 2,5 % per år.

3. Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har staten ikke hjemmel i lov for å kreve avsavnsrente der det aksjoneres på vegne av forurenser.

Nyere rettspraksis har ved flere anledninger lagt til grunn at det ikke er nødvendig med særskilt lovhjemmel for å kunne kreve avsavnsrente (jf. blant annet Rt. 2002 s. 71). Den skadelidtes krav på avsavnsrente må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle etter alminnelige erstatningsrettslige regler, hvor et relevant moment blant annet vil være tiden som har gått før oppgjør finner sted (jf. Rt. 2014 s. 501). Også i Full City-saken var det sentralt for vurderingen at redersiden hele tiden var informert om at staten ville iverksette tiltak og kreve refusjon.

Det fremkommer ikke klart av rettspraksis hvilken rentesats som skulle legges til grunn ved avsavnsrente. Dette illustreres også i Full City-saken. Lagmannsretten uttalte at de "i mangel av andre holdepunkter", fant det naturlig å sette en "normalpris" på penger med utgangspunkt i bankenes innskuddsrenter.

Som nevnt over finnes det allerede eksempler på lovregulering av avsavnsrente, slik som ekomloven § 10-12 tredje ledd.

4. Departementets vurdering

Full City-saken illustrerer etter Samferdselsdepartementets syn at det er behov for rettslig regulering av krav om avsavnsrente etter forurensningshendelser, samt av rentesats for slike krav.

Ved statlige aksjoner overtar staten ansvaret for aksjonen som følge av forurensning fra reders fartøy. Det fremstår derfor etter departementets syn som lite rimelig at staten i tillegg til å overta aksjonen på vegne av reder skal måtte bære rentetapet ved å ikke disponere pengene selv frem til beløpet blir tilbakebetalt av reder. Beløpene det er snakk om vil kunne være svært høye, og erfaringen viser at det kan ta tid for staten å utarbeide kravet. Dersom reder ikke skulle dekke statens rentetap, medfører dette at reder innvilges en tilfeldig rentefri kreditt. Dette vil således være et incitament for reder til å la være å iverksette tiltak og heller overlate dette til staten. En slik praksis vil være i strid med forurensningslovens formål om å hindre forurensning og iverksette tiltak dersom forurensning skulle inntreffe.

I tillegg er det både etter norsk lov og internasjonal rett som hovedregel forurenser som skal bære det økonomiske ansvaret for kostnadene som oppstår som følge av egen forurensning. Det er også et grunnleggende prinsipp i norsk erstatningsrett at skadelidte skal ha full erstatning. Full erstatning må i dette tilfellet også omfatte rentekompensasjon for den perioden der betingelsene for forsinkelsesrenter ikke er oppfylt.

Videre inneholder lov om sjøfarten av 24. juni 1994 nr. 39 (sjøloven) regler om ansvarsbegrensning som vanligvis også vil komme til anvendelse i de omtalte tilfellene. Reglene innebærer at reder kan begrense sitt maksimale økonomiske ansvar for nærmere angitte krav, blant annet i anledning oppryddingstiltak etter en sjøulykke. Reglene om ansvarsbegrensning er således et unntak fra de ovennevnte prinsippene om at forurenser betaler og at skadelidte skal ha full erstatning. Dersom staten ikke skulle få dekket sitt rentetap medfører dette et ytterligere inngrep i disse prinsippene.

Når det gjelder rentesats illustrerer Full City-saken at det kan være utfordrende å føre bevis for hva som er statens faktiske rentetap. Det fremkommer av dommen at normalprisen på penger benyttes som rentesats "i mangel av andre holdepunkter". Statens pengeplasseringer er komplekse, og en vurdering av faktisk rentetap kan gi svært ulike utslag. En lovregulering av rentesats vil derfor både være prosessbesparende og gi bedre forutberegnelighet for partene.

Det kan likevel legges til grunn at staten etter all sannsynlighet ville hatt en høyere avkastning på kapitalen enn gjennomsnittlig innskuddsrente, dersom staten hadde disponert det skyldige beløpet. Resultatet av dommen i Full City-saken er, etter Samferdselsdepartementets vurdering, at staten i denne saken fikk en underdekning på avsavnsrenter og at ansvarlig forurenser har fått en tilsvarende rentefordel ved å kun betale en rente på 2,5%. Dette er etter departementets vurdering ikke i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. I fremtidige saker bør det derfor sikres en mer reell dekning av rentetapet.

Videre er det etter vår vurdering viktig at renten settes på et nivå som gjør at ansvarlig forurensere ikke får noen rentefordel ved å usette tilbakebetalingen for det arbeidet staten har utført på hans vegne. En rente tilsvarende gjennomsnittlig innskuddsrente vil kunne medføre at reder ikke har noe incentiv til å bidra under aksjonen. Incentivet vil snarere ligge i å la staten ta arbeidet, og betale tilbake så sent som mulig. Låntagers kredittrisiko og normale (markedsmessige) lånekostnader må derfor legges til grunn ved fastsettelse av rentenivået.

Samferdselsdepartementet mener på denne bakgrunn at en bestemmelse om avsavnsrenter bør tas inn som et nytt annet ledd i forurensningslovens § 76. Rentesatsen bør settes på et nivå som er i samsvar med de grunnleggende hensyn som forurensningsloven er ment å ivareta, herunder prinsippet om at forurensere skal betale.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å etablere en hjemmel for å kreve avsavnsrente vil ikke medføre kostnader for det offentlige. Forslaget vil derimot øke muligheten for å få refundert utgiftene når staten overtar en aksjon på vegne av forurensere.

Det er videre grunn til å anta at en lovregulering av retten til å kreve avsavnsrente og hvilken rentesats som skal legges til grunn vil være prosessbesparende.

Det antas heller ikke at endringen vil medføre store kostnader for næringen. Reder har full anledning til å refundere statens utgifter så snart disse er påløpt, og kan på den måten unngå både avsavnsrenter og forsinkelsesrenter.

6. Forslag til lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

§ 76 annet ledd skal lyde

Det skal beregnes renter av krav etter første ledd, første og andre punktum i samsvar med forsinkelsesrenteloven. Frem til forsinkelsesrenten begynner å løpe skal Norges Banks pengemarkedsrente tillagt fire prosent benyttes som rentesats.