

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
Terje Hernes
Pettersen

Arkiv/Saksnr.
205/11/00255-7

Oslo
31. mars 2011

mk
2132

Høringsuttalelse vedrørende forskrift om bevæpnede vakter på skip mv.

Det vises til departementets høringsbrev av 4. mars 2011 med høringsfrist 4. april 2011.

1. Bakgrunn

Etter vårt syn gir departementet i høringsbrevet en dekkende beskrivelse av de sikkerhetsmessige utfordringer som norsk og internasjonal skipsfart står overfor som følge av den stadig mer omfattende piratvirksomhet utenfor kysten av Somalia og i Det indiske hav.

Inntil høsten 2010 var Rederiforbundet på generelt grunnlag skeptisk til bruk av privat væpnet vakthold om bord på norske skip. Denne må ses i sammenheng med en tiltro til at militære ressurser og rederienes egne passive sikkerhetstiltak ville kunne besørge den nødvendige sikkerhet for mannskap og skip. Det internasjonale marinenærværet i Adenbukta og norske skips effektive implementering av anbefalte passive sikkerhetstiltak (Best Management Practices/ BMP) har gitt betydelig effekt i dette området. BMP-retningslinjene er utviklet av den internasjonale rederinæringen selv. Rederiforbundet støtter Sjøfartsdirektoratets forslag om å innta deler av BMP i norsk regelverk.

I 2010 har vi imidlertid vært vitne til en sterk geografisk utvidelse av piratenes virkeområde, som nå strekker seg fra den vestlige delen av Adenbukta og tvers over Det indiske hav. Det er piratenes bruk av kaprede lasteskip som moderskip som har muliggjort piratangrep i et så stort område, samt gjort dem robuste for vanskelige vær- og vindforhold. Det har også funnet sted en stadig økning i antall piratangrep og mer utstrakt bruk av vold fra piratenes side når de angriper. I lys av dette er de militære ressurser i Adenbukta langt fra tilstrekkelige til å skape en rimelig grad av sikkerhet for skipsfarten. Videre har piratene vist stor evne til å tilpasse seg de mange ulike passive sikringstiltakene som norske rederier har gjennomført.

Eksempelvis vil de ikke lenger nødvendigvis la seg stanse av piggrådsperringer, vannoverrisslingsanlegg og andre fysiske tiltak for å hindre bording.

I denne situasjonen har Rederiforbundet nå forståelse for at mange rederier vurderer det som nødvendig å leie inn private væpnede vakter på spesielt sårbare seilinger for å øke sikkerheten. Dette vil særlig være aktuelt der passive tiltak (BMP) og statlige/militære virkemidler enten anses utilstrekkelig eller utilgjengelige for å skape sikkerhet mot bording og kapring. Muligheten for effektiv militær beskyttelse av norske skip må ses i sammenheng med det faktum at ca. 1 000 norskkontrollerte skip, hvorav ca. halvparten norskflaggede, passerer gjennom selve Adenbukta årlig. I Det indiske hav, inklusiv havområdet utenfor Øst-Afrika, vil det til en hver tid befinne seg ca. 100 norskkontrollerte skip med ca. 2 500 mannskap fra ulike nasjoner (ca. 10 % av disse er norsk mannskap).

Tilgjengelig statistikk, blant annet fra EUs marinestyrke i området, viser at ingen skip med væpnede vakter om bord hittil har blitt kapret og at mannskapet heller ikke har blitt tatt som gisler. Seriøse og profesjonelle private bevæpnede vakter vil derfor tilføre det øvrige sikkerhetsopplegget en avgjørende dimensjon under sårbare seilinger. Rederiforbundet er samtidig av den oppfatning at bruk av slike vakter bør underlegges nærmere regulering.

2. Gjeldende rett

Norges Rederiforbund deler departementets oppfatning av at skipssikkerhetsloven hjemler adgang til bruk av væpnet vakthold om bord som ett av de tiltak som kan iverksettes for å hindre og beskytte skipet mot piratvirksomhet, jf. §§ 39 og 40.

Etter skipssikkerhetsloven § 40 tredje ledd er myndigheten til å iverksette tiltak lagt til skipsfører. Dette er en videreføring av de tidligere bestemmelsene i sjømannsloven § 48 første ledd samt sjødyktighetsloven § 104. Det fremgår av Ot.prp.nr.87 (2005-2006) side 125 at bestemmelsen i § 40 primært er en rettighetshjemmel for skipsfører til å iverksette tiltak og ikke en pliktbestemmelse.

Lovmotivet for den myndighet som er lagt til skipsføreren er at norske skip som er i internasjonalt farvann ofte ikke kan belage seg på bistand fra norske ordensmakter som politi, forsvar og kystvakt. Skipet selv må derfor ha anledning til å iverksette de tiltak som skipsfører finner nødvendig for å ivareta skipets sikkerhet. Av denne grunn er det lang tradisjon i Norge for at skipsfører som øverste myndighet om bord har rett til å benytte maktmidler som normalt tilkommer myndighetsorganer.

På samme måte som skip som er registrert i andre utenlandske registre, har også norske skip adgang til å benytte væpnet vakthold som ett av flere virkemidler for å øke skipenes sikkerhet.

3. Retningslinjer for bruk av væpnede vaktelskaper

Siden formålet med å ha væpnet vakthold om bord er å øke sikkerheten, er det viktig at det stilles strenge krav til de selskaper som påtar seg slike oppdrag. Som det vises til i høringsbrevet, har IMO så langt ikke utarbeidet nærmere retningslinjer om bruk av privat væpnet vakthold. Etter det opplyste vil dette nå bli satt på dagsorden i

IMO. Internasjonalt foreligger det betydelig politisk interesse i å få på plass internasjonale retningslinjer. Vi støtter et slikt initiativ, og forventer god fremdrift i arbeidet.

Når det gjelder situasjonen i dag, spiller Den norske krigsforsikring for skip (DNK) en sentral rolle. Som det også vises til i høringsbrevet har DNK arbeidet med å utarbeide egne retningslinjer for sine medlemmer. Disse retningslinjene vil blant annet fastsette nærmere prosedyrer knyttet til utvelgelse av vaktelskaper, vaktelskapenes rolle om bord, vaktelskapenes opptreden i situasjoner der pirater angriper og det er aktuelt å gi til kjenne at dødelige maktmidler er tilgjengelige på skipet, eller at man er tvunget til å benytte våpen (først og fremst varselskudd) for å avverge angrep. Det går klart frem av retningslinjene at formålet med bruk av væpnede vakter vil være å avverge angrep heller enn å nedkjempe angriperne. Prinsippet om "minimum use of force" må stå helt sentralt for vaktelskapet. For øvrig bemerkes det at DNK har hentet relevante innspill fra de best tilgjengelige internasjonale retningslinjene på dette feltet, herunder Sveits/Røde Kors-dokumentet, "The Montreux Document on Private Military and Security Companies", som en rekke NATO- og EU-land har sluttet seg til.

Etter vårt syn er det arbeidet som utføres i regi av DNK viktig idet dette vil bidra til etablering av gode standarder for valg og bruk av private væpnede sikkerhetsvakter. Videre sender slike retningslinjer ut viktige signaler om at det norske markedet kun ønsker samarbeid med seriøse vaktelskaper. Rederiene etterspør også konkrete råd om hvilke selskap som erfaringsvis tilbyr høykvalitets sikkerhetstjenester.

Både Rederiforbundet og Sjøoffisersforbundet har bistått DNK i deres arbeid, og stiller seg således bak DNKs retningslinjer. Det forhold at man har å gjøre med retningslinjer som utarbeides av næringen selv, innebærer at retningslinjene raskt kan endres dersom det viser seg å være behov for forbedringer, eller tilpasninger til nasjonalt eller internasjonalt arbeid på området.

4. Kommentarer til enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet

Det er etter vår oppfatning hensiktsmessig at det gis nærmere regler i forskrifter om bruk av væpnede vakter om bord på skip, etter skipssikkerhetsloven. Vi viser i denne sammenheng til at lovgiver i forbindelse med vedtakelsen av den nye skipssikkerhetsloven i 2007 tok høyde for at det ville kunne oppstå et slikt behov gjennom etablering av forskriftshjemlene i §§ 39 tredje ledd og 40 fjerde ledd.

Vi har følgende kommentarer til de enkelte bestemmelser:

§ 1 Virkeområde:

Vi er enig i departementets vurdering av at det er fornuftig å koble forskriftens virkeområde opp mot ISPS-koden og at den begrenses til beredskapsnivå 2 og 3. Virkeområdet må reflektere den aktuelle situasjon og rederienes behov. Vi forutsetter derfor at det foretas løpende vurderinger av trusselbildet fra myndighetenes side i samråd med relevante nasjonale og internasjonale aktører.

§ 3 Forholdet til rederiets forsikringsgiver:

Bestemmelsen pålegger rederiet å varsle "forsikringsgiver" om at rederiet har til hensikt å ta om bord væpnede vakter, samt at "forsikringsgiver" aksepterer det

aktuelle vaktelskap som rederiet ønsker å benytte.

Ut fra sammenhengen oppfatter vi at det med "forsikringsgiver" siktes til selskaper som tilbyr dekning for piratangrep. Etter vår oppfatning bør dette presiseres i kommentaren, eller at bestemmelsen endres til "forsikringsgiver som dekker ansvar, tap, omkostninger, eller utgifter som følge av piratvirksomhet".

Utkastet sier videre at før bevæpnede vakter "tas om bord", skal forsikringsgiver være varslet og ha akseptert bruken av væpnede vakter. Rederiforbundet legger til grunn at formuleringen ikke er ment å innebære at det etableres en varslings- og akseptprosedyre knyttet alle ombordtakinger, men at kravet kun knytter seg til de situasjoner der et nytt vaktelskap benyttes av et konkret skip som seiler i farvann med beredskapsnivå 2 eller 3. På denne bakgrunn foreslår vi at bestemmelsen endres slik at det skrives "benyttes" i stedet for "tas om bord".

§ 4 Prosedyre for oppbevaring og bruk av bevæpnede vakter, bruk og oppbevaring av våpen:

Det er etter vårt syn avgjørende at det etableres slike prosedyrer. Tilsvarende prosedyrer inngår også i prosedyrene som er utarbeidet av DNK. Når det gjelder bestemmelsens annet ledd om skipsførers kommando og adgangen til bruk av maktmidler, så er dette også regulert i skipssikkerhetsloven § 40 tredje ledd. I sistnevnte bestemmelse fremgår det videre at retten til å iverksette tiltak og anvende maktmidler tilligger skipsføreren. Idet det er viktig at det ikke skal være tvil knyttet til hvem som har myndigheten om bord, er det etter vårt syn positivt at dette også presiseres i forskriften.

Sivile skip som seiler i konvoi med militær eskorte kommer i en særstilling når det gjelder myndigheten om bord. Militære fartøy er ikke omfattet av forskriften, jf. § 1, og det land som sørger for den militære eskorte vil erfaringsmessig kunne kreve utplassering av eget militært bevæpnet personell om bord på de skip som er med i konvoien. Vi oppfatter at slikt militært personell normalt vil stå under vedkommende lands militære kommando.

§ 6 Bruk av våpen:

Rederiforbundet er enig i at bruk av våpen er et ekstraordinært tiltak og at bruken av tiltak og maktmidler må avstemmes mot alvorligheten av den situasjonen man står overfor. Det vises i denne sammenheng til den skjønnsmargin som lovgiver omtaler i Ot.prp.nr.87 (2005-2006) side 125: "Det vil være rom for betydelig skjønn fra skipets side dersom man står overfor en uklar og tilsynelatende prekær situasjon."

Det første skritt ved et antatt angrep fra pirater er tilkjenneivelse av at skipet har væpnet personell om bord. Før det eventuelt løsnes varselskudd, skal det ha vært gjort mest mulig virkningsfulle forsøk på gi advarsler i form av fløyting, signaler, beskjeder over høytalere mv. om at væpnet personell er om bord. I de tilfellene der varselskudd har vært nødvendige å benytte, har det vist seg å være svært effektivt i å avverge kaping.

Våpentypene som benyttes må være egnet til å kunne løsne presise og virkningsfulle varselskudd fra langt hold. Basert på informasjon innhentet fra sivile og militære fagmiljøer, vil det i de fleste tilfeller finnes våpen på det sivile markedet som egner seg til å avverge angrep.

§ 7 Loggføring og rapportering:

På generelt grunnlag har vi forståelse for at det fra myndighetenes side er ønskelig å ha informasjon vedrørende utbredelsen av bruk av våpen på norske skip. Imidlertid er det forhold at skipet, etter en operasjonell og sikkerhetsmessig vurdering, har behov for å ha væpnet vakthold om bord å anse som sikkerhetssensitiv informasjon. Det er viktig å unngå at slik informasjon blir benyttet av pirater til kartlegging av hvilke rederier som benytter/ikke benytter væpnet vakthold. Vi forutsetter derfor at informasjon fra rederiene til myndighetene om dette unntas fra offentlighet og behandles som sikkerhetssensitiv informasjon.

I utkastet foreslås at bruk av våpen skal nedtegnes i dekkdagboken. I en sikkerhetsmessig sammenheng er dekkdagboken tilgjengelig for en relativt vid krets av personer. På denne bakgrunn er Rederiforbudet skeptisk til at bruk av våpen skal nedtegnes i dekkdagboken. Etter vår oppfatning bør det vurderes hvorvidt behovet for notoritet kan løses på andre måter, eksempelvis slik dette er løst for skipssikkerhetsplaner i International Ship and Port Facility Security Code (ISPS). ISPS er utarbeidet av IMO. Regelverket stiller krav til beredskap og tiltak på skip i internasjonal fart, og havneterminaler som betjener disse skipene, for å hindre terrorisme.

5. Alternative tiltak

I høringsbrevet ber departementet avslutningsvis om at høringsinstansene peker på alternative tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for at norskregistrerte skip blir utsatt for piratangrep. I det følgende vil vi kommentere tiltak som vil kunne være aktuelle for *rederiene* å iverksette, herunder de eventuelle begrensninger som måtte ligge i slike tiltak.

a) BMP og passive tiltak

Flere viktige ikke-væpnede tiltak for å gi økt sikkerhet er omtalt ovenfor. Disse tiltakene må være grunnfjellet i skipets egenbeskyttelse. BMP og ytterligere passive og aktive ikke-væpnede tiltak gir beviselig større mulighet til å avverge bording og kapping ved piratangrep. BMP er i hovedsak utviklet av den internasjonale skipsfartsnæringen selv.

Varsling, fysisk sikring av ulike slag, og avanserte radarsystemer er i aktiv bruk på de aller fleste norske skip. Norske sjøoffiserer anslår at 82 % av norske skip som passerer gjennom Adenbukta gjennomfører BMP som et minimum. Dette representerer en svært høy gjennomføringsgrad sammenliknet med andre land. Det må antas at dette er forklaringen på at norske skip er underrepresentert på kappingsstatistikken i forhold til tonnasje under sammenliknbare flagg.

Imidlertid bør graden av oppslutning om BMP-anbefalingene blir enda høyere. Det må skapes bevissthet om nye tiltak under BMP slik at disse blir fulgt opp. Dette gjelder blant annet varslingsrutinene ved innseiling til det utvidede høyrisikoområdet øst i Det indiske hav (78 grader øst, mot tidligere 60 grader øst). Forklaringen på manglende oppfølging kan være at skip fra en rekke flaggstater, inklusiv Norge, ikke er tilstrekkelig oppmerksomme på den senere tids geografiske utvidelse av piratenes nedslagsfelt. Rederiforbundet øver påtrykk på norske rederier for å styrke oppfølgingen, og samarbeider med Sjøfartsdirektoratet om dette.

Det understrekes at gjennomføring av BMP mv. ikke gir noen garanti mot å bli bordet eller kapret, og at det ikke i enhver situasjon er tilstrekkelig ekstra sikkerhet å hente ut av slike tiltak til at en kan avverge piratangrep. Det vises til at flere skip er blitt kapret tross meget gode passive og andre ikke-dødelige sikringstiltak.

Det er grunn til å tro at enkelte piratgrupper er blitt mer bevisste på hva slags skip de angriper. Eksempelvis fremstår vestlige rederier med sterkere betalingsevne som mer lukrative sammenliknet med de kaprete skipene som har ligget lengst utenfor Somalia uten at løsepenger er blitt utbetalt. Signaler om at norskflaggede skip ikke har væpnede vakter om bord vil i lys av dette utgjøre en økt risiko.

b) Citadeller/sikrede rom

Citadeller, også kalt "strong rooms", er sikrede rom på skipet hvor hele mannskapet raskt skal kunne ta tilflukt dersom piratene allerede har lyktes i å borde skipet. Formålet er å isolere piratene fra mannskapet, samt unngå at piratene får kontroll over skipet. Mannskapet skal kunne overleve noen dager inne i citadellet, der de også kontrollerer vitale styringssystemer og har samband med nærmeste marinestyrker e.l. inntil hjelpen kommer. Militære styrker kan da frigi skipet uten at mannskapet kommer i kryssild mellom pirater og militære styrker. Citadeller har – dersom de er utformet og utstyrt riktig – erfaringsvis gitt god beskyttelse til mannskap på flere kaprete skip.

På den annen side er heller ikke citadeller noen garanti mot at piratene tar kontroll over skip og mannskap. For det første har piratene begynt å ta i bruk innbruddsverktøy for å åpne citadellene. For det andre kan avstanden til nærmeste marinestyrker være for stor til at de når frem til det kaprete skip i tide, slik at mannskapet i mellomtiden tvinges ut pga. slutt på forsyninger/proviant, at piratene i mellomtiden har klart å bryte seg inn, mv. Langvarige forsøk på å bryte seg gjennom citadeller har skapt mye aggresjon hos piratene. Dette har medført at de til slutt har brukt dødelig vold mot gislene. For det tredje vil utarbeidelse og implementering av "sikre" standarder for citadellutforming være så tidkrevende at piratene i mellomtiden vil ha funnet bedre metoder for å bryte seg inn i citadellene.

c) Mulig eskalering

Det har vært reist spørsmål om piratenes voldsbruk vil eskalere dersom flere skip tar om bord private væpnede vakter for egen beskyttelse. Det foreligger imidlertid ikke statistisk materiale som underbygger en slik teori.

Tvert i mot finnes en rekke eksempler på at tilstedeværelsen av bevæpnede vakter har medført at piratene har gitt opp angrepet. Piratene har økonomiske og opportunistiske motiver. Følgelig vil de søke å kapre de skipene som anses som de letteste byttene. Sett hen til at det årlig passerer ca. 25 000 skip gjennom Adenbukta alene, vil det med dagens antall pirater alltid være god tilgang på mål/bytter.

Når det gjelder enkeltes frykt for at en eskalering av voldsnivået vil være uunngåelig dersom en stor andel av sivile skip væpnes, påpekes det at det synes lite sannsynlig at væpning skulle bli det alminnelige i overskuelig fremtid. Det vises til at bevæpning er kostbart og relativt komplisert logistisk sett. Skulle bevæpning likevel bli svært utbredt, vil en kunne argumentere for at piratene vil oppfatte dette som et reelt hinder for sin virksomhet og dermed finne andre "næringsveier".

d) Unngå seiling i risikoområder – ”seile rundt Afrika”

Det har vært lansert som et mulig tiltak for rederiene å seile utenom piratutsatte områder ved å seile rundt Kapp det gode håp (Sør Afrikas sydspiss) og opp langs Vest-Afrika. Eksempelvis vil en seiling mellom en kinesisk havn og Rotterdam, rundt Afrika, innebære mellom en og tre ukers ekstra seilas sammenliknet med seilas gjennom Suezkanalen, avhengig av skipets fart. Etter vår oppfatning vil imidlertid ikke et slikt tiltak være særlig hensiktsmessig. Alternativet har mange ulemper og få fordeler.

For det første er også flere skip som har valgt å seile rundt Kapp det gode håp blitt angrepet av pirater. På sikt vil en ”piratsikker” rute derfor måtte trekkes så langt sør at en nærmer seg havområder med ekstreme værtyper. I tillegg har det vist seg å være kommersielt umulig for enkeltstående rederier å forsøke og ”vise vei” gjennom å være det første som begynner å seile rundt Afrika i håp om at andre følger etter. Norske rederi har forsøkt å gå foran, men svært få andre rederier har hittil fulgt etter.

For enkelte seilinger vil de økonomiske utgiftene ved å gå om Vest-Afrika delvis kunne motregnes mot kostnader til sikkerhetstiltak og tilleggsforsikringer, som kan beløpe seg til ca. USD 100 000,-. Men slike kostnader utgjør kun en del av regnestykket, og svært få norske rederier går derfor rundt Afrika. For øvrig påpekes det at de miljømessige konsekvensene av at skipstrafikken går omveien rundt Afrika vil være betydelige, samtidig som økt trafikk i værutsatte områder øker faren for uhell og miljøskadelige utslipp.

For det andre truer piratene nå skipsleden i Det arabiske hav og inn til Den persiske gulf, hvor ca. 45 % av verdens olje eksporteres ut. Som kjent finnes det her ingen alternativ sjøveis rute.

For det tredje vil en gjennom å unngå de piratruede havområdene redusere handels- og eksportmuligheter for landene i regionen, samt redusere norske rederiers inntektsgrunnlag. Det vises til at en rekke norske skip frakter varer mellom havner på Indias vestkyst (Mumbai mv.), Sri Lanka, Irak, Oman, Yemen, Egypt, Kenya, Mosambik og Tanzania. (Årlig har norske skip ca. 2 200 anløp i havner i Øst-Afrika, Den arabiske halvøy, Rødehavet og land som India, Pakistan og Sri Lanka.) Rederiforbundet ser med bekymring på at flere europeiske rederier har sluttet å anløpe havner på Afrikas østkyst, herunder Mombasa og Dar Es Salaam, grunnet pirattrusselen i farvannet utenfor. Denne utviklingen er alvorlig for Kenya, Tanzania og kystløse afrikanske stater som er avhengige av tilgang til sjøveis eksport for sine jordbruksprodukter. Piratvirksomheten truer også fiskeri- og turistinntektene til afrikanske øystater som blant annet Seychellene.

For det fjerde driver flere norske rederi og bemanningsselskap offshorevirksomhet i havområdene utenfor Øst-Afrika. Det er ikke mulig å unngå dette piratutsatte farvannet, med mindre driften legges ned. Virksomheten foregår med spesialfartøy med lavt fribord og lav fart, som er sårbare for piratangrep dersom det ikke etableres beskyttelse på og rundt skipet. Forsvarlig drift i disse områdene forutsetter som regel samarbeid med nasjonale og regionale militære styrker – der de er tilgjengelige og kan tilby adekvat beskyttelse, eller profesjonelle, private væpnete vaktsselskap.

De langsiktige løsningene ligger på land i Somalia. Rederiforbundet støtter derfor et tiltak for opplæring og alternativ sysselsetting av ungdom i Puntland i Somalia, som Kirkens Nødhjelp driver. Tiltaket støttes også av UD og DNK.

Med hilsen
Norges Rederiforbund

Sturla Henriksen
Adm. direktør