



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Regulering av spøkelsesfiske i Norge

Om Norge etterlever sine folkerettslige forpliktelser for å bekjempe tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper

Regine Larsen Robertsen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, vår 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Oppgavens tema, problemstilling og aktualitet	1
1.2	Metode	2
1.3	Avgrensninger	4
1.4	Kort om Norges adgang til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den økonomiske sonen	4
1.5	Videre fremstilling.....	5
2	Norges folkerettslige forpliktelser.....	6
2.1	Plikten til å beskytte og bevare det marine miljø	6
2.2	Plikten til å treffe tiltak mot forurensning	9
2.3	Plikten til å forhindre forurensning ved dumping	11
3	Regulering av fiskeredskaper etter norsk rett.....	13
3.1	Havressurslovens forbud mot å etterlate fiskeredskaper	13
3.2	Forurensningslovens forbud mot forsøpling.....	14
3.3	Forurensningslovens virkning i den økonomiske sone.....	17
3.4	Fiskeredskap som lovlig forurensning etter forurensningsloven § 8.....	20
4	Tiltak for å forhindre og redusere mistet, forlatt eller dumpet fiskeutstyr.....	22
4.1	Forbud mot utslipp av fiskeredskaper ved fiske	23
4.2	Forbud mot dumping av fiskeredskaper	25
4.3	Krav til mottaksanlegg for avfall.....	26
4.4	Krav til rapportering og registrering.....	27
4.5	Krav til merking av redskaper	31
4.6	Kontroll av driftskrav	32
4.7	Opphenting av tapte, etterlatte og forkastede redskaper.....	34
5	Vurdering av gjeldende tiltak.....	36
5.1	Forebyggende tiltak	37

5.1.1	Merking av fiskeredskaper	37
5.1.2	Havnestatskontroll.....	39
5.1.3	Mottaksanlegg for avfall fra skip	39
5.2	Tiltak for å redusere påvirkningen av tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper	41
5.3	Helbredende tiltak.....	42
5.3.1	Rapportering av tapte redskaper.....	42
5.3.2	Opphenting av tapte, etterlatte og forkastede redskaper	43
5.4	Oppsummering	44
6	Avslutning	44
6.1	Konklusjon.....	44
6.2	Avsluttende bemerkninger.....	47
	Kilderegister	49

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema, problemstilling og aktualitet

Tema for denne avhandlingen er Norges folkerettslige forpliktelser for å hindre tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper i norske havområder. Den overordnede problemstillingen er om Norge tilfredsstillende gjennomfører de folkerettslige forpliktelsene for å bekjempe miljøproblemene som tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper utgjør. Oppgaven vil ta utgangspunkt i de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen, og det vil videre gjøres en vurdering av gjeldende rett av betydning for å etterleve disse forpliktelsene.

Marin forsøpling utgjør store miljømessige og økonomiske bekymringer på verdensbasis, som gjør at internasjonalt samarbeid er svært viktig for bekjempelsen av problemet. Tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper utgjør en betydelig del av marin forsøpling, selv om det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor stor andel av marin forsøpling som består av fiskeredskaper. FAO har estimert at rundt 640,000 tonn fiskeutstyr mistes eller dumpes årlig over hele verden.¹

Det har innen forvaltning, forskning og i samfunnet i senere tid blitt et økt fokus på konsekvenser av marin forsøpling. Problemstillingen er ikke ny, men oppmerksomheten kan begrunnes i økt bevissthet rundt konsekvenser for det marine miljø og dyrelivet som kan følge av marin forsøpling.² Tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper som befinner seg i havområder kalles også «ghost gear», og utgjør først og fremst en fare for naturmangfold, da de kan fortsette å fange levende marine ressurser i svært lang tid etter de går tapt, kalt «spøkelsesfiske». Selv om det aktivt forskes på muligheter rundt nedbrytbare fiskeredskaper, består i dag en stor andel av fiskeredskaper av ikke-biologisk nedbrytbart materiale som plast som har lengre varighet. Dette gjør at spøkelsesfiske kan fortsette i flere år etter redskapet går tapt. Slik fortsatt fiske over lengre tid vil ha negative konsekvenser for ressursgrunnlaget.

Videre vil nedbrytingen av redskaper bestående av plast føre til utslipp av mikroplast i havet. Det er usikkerhet rundt hvilke konsekvenser mikroplast kan ha, men det foreligger en reell

¹ FAO contribution to Part I of the Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea to the seventy-first session of the General Assembly (2016) s. 1

² Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling (2021), s. 11

bekymring for faren det utgjør for marine økosystem og menneskers helse. Forskning viser at mikroplast opptas av marine arter som så konsumeres av mennesker.³ Dette medfører at bekymringer rundt skadevirkningene ved marine arters inntak av mikroplast også gjelder helsen til mennesker som inntar fisk.

I tillegg utgjør redskaper en risiko for navigasjonssikkerheten, og kan i verste omstendighet føre til tap av menneskeliv. Som et av de mer ekstreme tilfellene kan det nevnes at et passasjerskip sank som følge av at propeller ble viklet inn i nylontråd.⁴ Dessuten kan slike tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper også føre til mindre alvorlige materielle skader på fartøy.

Årsak til at fiskeredskaper etterlates eller går tapt kan variere. Utstyr kan gå tapt som følge av ulykker eller dårlig vær. Tap kan også komme som følge av dårlige rutiner om bord på fartøyet. I forbindelse med ulovlig fiske kan det også knyttes problemer til at fartøy forsettlig kvitter seg med redskaper på havet for å unngå å bli tatt. For å bekjempe tap og etterlatelse av redskaper må det derfor legges opp til formidling av kunnskap og tilrettelegging for å hindre at redskap slippes ut på havet.

1.2 Metode

Avhandlingens tema ligger innenfor rettsområdet havrett. Internasjonale konvensjoner og avtaler er et sentralt tema i denne oppgaven, og metoden vil dermed være av betydning for hvordan disse skal tolkes.

Internasjonale konvensjoner skal etter Wien-konvensjonen artikkel 31 (1)⁵ tolkes «in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the lights of its object and purpose». Konvensjonens formål vil dermed være av stor betydning for hvordan de bestemte regler skal forstås.

³ Lusher, A, Hollman, P, Mendoza-Hill, J, *Microplastics in fisheries and aquaculture: status of knowledge on their occurrence and implications for aquatic organisms and food safety*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 2017;(615), s. IV <http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf> (mai 2021)

⁴ Macfayden, G, Huntington, T, *Abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 2009;(523), s.41 <http://www.fao.org/3/i0620e/i0620e.pdf> (mai 2021)

⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969 (Wien-konvensjonen).

Det er et generelt prinsipp at relevante internasjonale konvensjoner må tolkes i lys av internasjonal miljørett som en helhet.⁶ Her vil rettslige prinsipper være av betydning. Generelle prinsipper «recognized by civilized nations» er anerkjent som rettskilde i internasjonal rett, jf. ICJ artikkel 38.⁷ Prinsipper for internasjonal miljørett er «reflected in treaties, binding acts of international organizations, state practice, and soft law commitments» og er potensielt bindende «to all members of the international community».⁸ I internasjonal miljørett er noen grunnleggende prinsipper blant annet bærekraftig utvikling, føre-var-prinsippet og prinsipp om forurenser betaler.⁹ Disse prinsippene vil være av betydning for hvordan stater skal tolke og anvende forpliktelser som følger av internasjonal rett.

Internasjonale organisasjoner som IMO og FAO har kommet med en rekke anbefalinger som er relevant for oppgavens tema. Slike anmodninger er ikke rettslig bindende for stater, da det regnes som «soft law».¹⁰ Likevel kan disse anbefalingene være av betydning for medlemsstatene da de inneholder konkrete vurderinger og anbefalinger for hvordan fiskeredskaper bør reguleres. Soft law har form av å være en internasjonal avtale, men mangler kravene til å være bindende for partene. Det kan være flere årsaker bak inngåelse av soft law. En forklaring kan være at soft law anvendes som ledd for å «assist states in coordinating their behaviour» i forbindelse med internasjonale avtaler.¹¹ I slike tilfeller kan soft law anvendes for å assistere en stat ved gjennomføring av internasjonale forpliktelser, uten at de bestemmelsene som fremkommer er rettslig bindende for statene.

Avhandlingen vil også inneholde vurderinger av hvordan tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper reguleres etter norsk rett. Metoden for å tolke norsk miljørett vil også skille seg noe fra alminnelig juridisk metode. Store endringer for samfunnet og naturen har ført til at

⁶ Permanent Court of Arbitration (PCA) The South China Sea Arbitration of 12. July 2016 (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19, Avsnitt 908 s. 360.

⁷ Statute for the International Court of Justice, vedtatt 26. juni 1945 (ICJ-statuttene) artikkel 38.

⁸ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge 2003, s. 231.

⁹ Chowdhury, T. Kravchenko, S. Bhuiyan, J. *Principles of International Environmental Law*, Routledge Handbook of International Environmental Law, Cambridge 2013, s. 43.

¹⁰ Ruud, M, Ulfstein, G, *Innføring i folkerett*. 4.utgave, 3.opplag, Oslo 2017, s. 71.

¹¹ Guzman, A, Meyer, T, *International Soft Law* (2010) The Journal of Legal Analysis, Vol. 2, No. 1, Spring 2011, s. 188, <https://ssrn.com/abstract=1353444> (mai 2021)

lovgivning både nasjonalt og internasjonalt ikke alltid oppnår ønsket effekt.¹² Formålshensyn kan dermed få stor betydning for tolkningen av norsk regelverk.

1.3 Avgrensninger

Avhandlingens tema knytter seg til problemstillinger ved marin forsøpling, men avgrenses til å kun gjelde tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper. Det er hensiktsmessig å behandle fiskeredskaper selvstendig da det reises særlige problemstillinger om årsakene bak tapet eller dumpingen, som kan skille seg fra tap av annet avfall fra skip.

Havområdet som vil behandles i oppgaven avgrenses til å gjelde havområder under norsk jurisdiksjon. Norge har også forpliktelser som flaggstat i havområder utenfor norsk jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen part XII, men dette faller utenfor oppgavens omfang.

Det vil skilles mellom avfall som befinner seg i havet, og avfall som er ført til land. Av plasshensyn vil ikke redskap som har drevet i land bli behandlet, da det vil knytte seg spesielle regler om ansvar for grunneier.¹³ Av samme årsak avgrenses oppgaven videre til å gjelde havområder rundt Svalbard og Jan Mayen, ettersom disse reguleres av annet lovverk.

Naturmangfoldloven og særregler for kontinentalsokkelen og sedentære arter vil ikke drøftes nærmere i denne avhandlingen da dette også vil være for omfattende for oppgavens tema.

1.4 Kort om Norges adgang til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den økonomiske sonen

Rammene for kyststaters jurisdiksjon innenfor den eksklusive økonomiske sonen reguleres av havrettskonvensjonens part V. Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 55 at økonomisk sone er «subject to the specific legal regime established in this part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention». Med «this part» menes part V i konvensjonen.

Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 56 (1) bokstav a at kyststaten har «sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living». Rettigheten begrenses til å gjelde «exploring and exploiting, conserving and managing» som synes å være en vid adgang til å regulere og

¹² Bugge. H, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2015, s.52

¹³ Rt. 2005 s.1577 A, avsnitt 31

forvalte fiskeressursene i den økonomiske sonen. Internasjonal rettspraksis har uttalt at «sovereign rights» inkluderer «the right to take the necessary enforcement measures» i forbindelse med «exploration, exploitation, conservation and management» av ressurser i den eksklusive økonomiske sonen.¹⁴ Det foreligger dermed en eksklusiv rett for kyststaten til å vedta lovverk som regulerer fiskeressurser i dette havområdet¹⁵. Regler som tar sikte på å hindre og redusere tap og etterlatelse av fiskeredskaper har som formål å beskytte det marine miljø, og med dette konservere de villlevende ressursene.

Av havrettskonvensjonen artikkel 62 (4) følger det at «Nationals of other States fishing in the exclusive economic zone shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State». Dette betyr at lovverk som kyststaten vedtar i henhold til konvensjonens bestemmelser også er gjeldende for utenlandske fartøy som fisker i den eksklusive økonomiske sonen. Videre inneholder bestemmelsen en liste over hva kyststatens lover kan omhandle. Det grunnleggende for de suverene rettighetene er at lovverket må knytte seg direkte til utøvelsen av fiske. Dette følger av Virginia G-saken hvor det uttales at «it is apparent from the list in article 62, paragraph 4 [...] that for all activities that may be regulated by a coastal State there must be a direct connection to fishing», jf. sakens avsnitt 215.¹⁶

Det er på det rene at tap og etterlatelse av fiskeredskaper skjer i forbindelse med utøvelse av fiske. På slik måte har Norge rett til å vedta regelverk som omhandler tiltak for å forhindre at fiskeredskaper etterlates eller går tapt i norsk økonomisk sone.

1.5 Videre fremstilling

For å besvare problemstillingen om Norge etterlever de folkerettslige forpliktelsene til å forhindre tap og etterlatelse av fiskeredskaper, vil det videre i avhandlingens kapittel 2 gjøres rede for de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen. Videre vil oppgaven i kapittel 3 ha en rettsdogmatisk tilnærming for redegjørelse av hvordan de folkerettslige forpliktelsene knyttet til tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper er gjennomført i norsk

¹⁴ ITLOS judgement 14.april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19 avsnitt 211

¹⁵ Se også havrettskonvensjonen artikkel 61

¹⁶ ITLOS judgement 14.april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19 avsnitt 215

rett. Et underspørsmål her er om norsk lovgivning strekker seg lengre enn bestemmelsene etter havrettskonvensjonen, og hvorvidt det er i orden i forhold til internasjonale bestemmelser. I kapittel 4 drøftes regelverket rundt tiltak som er gjeldende for havområder under norsk jurisdiksjon. Deretter vil det i kapittel 5 gjøres en vurdering av effekten av tiltakene. Avslutningsvis vil kapittel 6 ta for seg noen avsluttende bemerkninger, og noen rettspolitiske refleksjoner rundt regelverket.

2 Norges folkerettslige forpliktelser

Følgende kapittel inneholder en redegjørelse av de generelle forpliktelsene Norge har gjennom internasjonal lovgivning, og hvordan de er relevant for Norges plikt til å regulere tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper. De generelle pliktene for å regulere forurensning av det marine miljøet følger av havrettskonvensjonen del XII.

2.1 Plikten til å beskytte og bevare det marine miljø

Statene er forpliktet til å beskytte og bevare det marine miljø etter havrettskonvensjonen artikkel 192. Det som må drøftes er hvilken betydning artikkel 192 har for regulering av fiskeutstyr, hvilke marine områder bestemmelsen er gjeldende for, og hvilke forpliktelser Norge har etter bestemmelsen.

Bestemmelsens ordlyd taler for at bestemmelsen inneholder en plikt til å sørge for at det marine miljø ikke tar skade av handlinger som kan forhindres. Den taler også for at plikten ikke bare er å avverge skade, men også en forpliktelse for aktivt å hindre skade som kan oppstå. «Protect and preserve» er et begrep som brukes gjennomgående i konvensjonens part XII. En drøftelse av begrepet kan i stor grad belyse hvor langt statens plikter strekker seg. Da artikkel 192 også bruker ordet «preserve» tyder det på at det foreligger en plikt til å ta «active measures to maintain, or improve, the present condition of the marine environment».¹⁷

At det kreves at stater har en plikt til å «take active measures» fremkommer også av praksis.¹⁸ I South China Sea case avsnitt 941 uttales det videre at «protection» medfører en plikt til å beskytte det marine miljø mot fremtidige skader, mens «preservation» knytter seg til å bevare

¹⁷ Shabtai. R, Yankov, *A United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume IV, Dordrecht 1991, s. 40.

¹⁸ Permanent Court of Arbitration (PCA) *The South China Sea Arbitration* of 12. July 2016, (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19, avsnitt 941, s. 373

eller forbedre det marine miljøet slik som det er.¹⁹ Det foreligger med dette grunnlag for å si at det kreves at statene sørger for opprettholdelse av en viss kvalitet.

Det følger ikke direkte av bestemmelsen hvilke maritime soner som omfattes. Artikkel 192 anvender begrepet «marine environment» som i seg selv ikke er begrenset til å gjelde bestemte maritime soner. Da ingen bestemt maritim sone kommer til uttrykkelse, og bestemmelsen retter seg mot det marine miljø som en helhet, må det kunne konkluderes med at bestemmelsen gjelder alle maritime soner.

Havrettskonvensjonen inneholder ingen definisjon for hva begrepet «marine environment» innebærer. Det vil likevel være naturlig å forstå begrepet som at det inkluderer alle havområder og marint liv i dette området.²⁰ Denne tolkningen finner støtte fra en uttalelse om betydningen av «marine environment» slik den kommer frem i artikkel 1 paragraf 1 (4). Her uttaler the Chairman of the Third Committee «it was understood that the term «marine environment» includes «marine life»». ²¹ Uttalelsen alene kan ikke tillegges stor vekt, men den bidrar til å skape et bilde av den generelle forståelsen av begrepet. At uttalelsen rettes mot en annen del av konvensjonen, synes ikke å være av betydning for hvordan selve uttrykket må forstås. Videre ble det uttalt i Southern Bluefin tuna-saken at «the conservation of the living resources is an element in the protection and preservation of the marine environment». ²² Det medfører med dette at beskyttelsen av «marine environment» også omfatter beskyttelsen av levende dyr.

Hvilke aktiviteter eller miljøskader som omfattes av artikkel 192 blir ikke nevnt uttrykkelig. Den generelle formuleringen taler likevel for at all aktivitet som kan komme til skade for det marine miljø omfattes. Artikkel 192 innhold må sees i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i havrettskonvensjonen part XII samt andre relevante regler som følger av

¹⁹ Permanent Court of Arbitration (PCA) *The South China Sea Arbitration* of 12. July 2016 (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19, avsnitt 941, s. 373

²⁰ Frank. V, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level* (Leiden 2007), s. 12.

²¹ UN General Assembly A/CONF.62/RCNG/1 Third United Nations Conference on the Law of the Sea (1982) Report to the Plenary by the Chairman of the Third Committee. Proposal on article 1, paragraph 1 (4), s. 97.

²² ITLOS Order 27.august 1999, Southern Bluefin Tuna Cases, (New Zealand v. Japan and Australia v. Japan) case nos. 3 and 4, provisional measures, avsnitt 70.

internasjonale regler.²³ Relevante internasjonale miljøavtaler som Norge er forpliktet til å etterleve, og som omfatter beskyttelsen av det marine miljø, vil med dette være relevant for innholdet i og etterlevelsen av havrettskonvensjonen artikkel 192.

Statens ansvar for å beskytte det marine miljøet henger sammen med statens rett til å utnytte ressurser, jf. artikkel 193. Denne retten skal utøves i samsvar med forpliktelsen etter artikkel 192. Utnyttelse av fiskeressursene vil uten tvil omfattes av artikkel 193. Da statene skal utføre denne retten i henhold til plikten om å beskytte og bevare miljøet, følger det at staten er pliktig til å treffe tiltak som hindrer at utøvelse av fiske ikke kommer til skade for det marine miljø.

Etter artikkel 192 følger det en generell plikt til å beskytte og bevare det marine miljø. Den vide formuleringen gjennom «protect and preserve» gjør at bestemmelsen ansees å kunne anvendes på alle aktiviteter som kan føre til skade på det marine miljø, inkludert levende ressurser. Fiskeredskaper som blir liggende i havet over lengre tid er utvilsomt en trussel for de levende ressursene i havet. Staten har dermed en plikt til å treffe tiltak som reduserer den skaden som tapte, etterlatte og forkastede fiskeutstyr kan påføre miljøet. Plikten som følger av denne bestemmelsen er ikke absolutt, og innebærer ikke at all aktivitet som kan føre til skade på det marine miljøet skal forbys.²⁴ Plikten er en «due diligence obligation» hvilket betyr at det stilles krav til statens aktsomhet for å nå målet om å unngå forurensning av det marine miljø. Plikten er altså en «obligation of conduct» som skiller seg fra «obligation of result». Vurderingen av om en stat etterlever forpliktelsen, vil dermed bero på en vurdering av om steg som er tatt for å etterleve plikten er tilstrekkelig etter hva som kan forventes av den bestemte stat. Vurderingen må gjøres for det konkrete tilfellet, og standarden for aktsomheten vil endre seg over tid i takt med ny teknologi, metoder og kunnskap.

Utførelsen av fiske vil dermed ikke i seg selv være ulovlig, men staten har en plikt til å treffe tiltak som sørger for at skip som fisker under deres jurisdiksjon ikke handler i strid med det internasjonale lovverket. Norge må altså treffe tiltak som reduserer og forhindrer den forurensningen og skaden som kan følge av at fiskeutstyr etterlates. Det avgjørende for om

²³ Permanent Court of Arbitration (PCA) *The South China Sea Arbitration* of 12. July 2016 (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19, avsnitt 941, s. 373.

²⁴ Jakobsen, Ingvild Ulrikke, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic perspective*, Leiden 2016, s. 140

Norge etterlever sine forpliktelser er om staten aktivt har gjort det som kreves for å forhindre forurensningen.

2.2 Plikten til å treffe tiltak mot forurensning

Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 194 at statene skal treffe tiltak som er nødvendige for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljø fra enhver kilde. Først vil spørsmålet være om tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper omfattes av begrepet forurensning.

Hva som defineres som forurensning av det marine miljø følger av havrettskonvensjonen artikkel 1 paragraf 4. Forurensning er i denne sammenheng «the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment [...] which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life». Hvis tilførselen er til hinder for maritim aktivitet, slik som utøvelse av fiske, kan det også falle under begrepet forurensning, jf. artikkel 1 (4). Definisjonen fokuserer ikke på en bestemt kilde eller type forurensning. I stedet omfattes alle kilder for forurensning, og inkluderer alle former av forurensning som kan ha skadelig effekt på miljøet. Fiskeredskap vil falle under betydningen av «substance» og er dermed omfattet av definisjonen.

Det er ikke tvilsomt at etterlatelse av fiskeutstyr utgjør en trussel for det marine liv, da «ghost gear» fortsetter å fange fisk og andre sjødyr over lengre tid. I tillegg kan det føre til hindringer for utøvelse av fiske, da nytt utstyr kan feste seg til det etterlatte utstyret. Fiskeutstyr vil på bakgrunn av dette omfattes av begrepet forurensning i havrettskonvensjonens forstand.

Statene skal etter artikkel 194 paragraf 1 treffe alle tiltak som er nødvendig for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning fra enhver kilde. Det følger ikke av bestemmelsen hvordan begrepet «necessary» skal forstås i forbindelse med hvilke konkrete tiltak staten plikter å treffe. Ordlyden alene taler for at plikten som tilhører staten strekker seg langt. Likevel følger det videre av bestemmelsen at tiltakene skal skje «as appropriate» og «in accordance with their capabilities». Sett i sammenheng, kan nødvendighetsbegrepet tvilsomt være absolutt, men skal ta hensyn til den bestemte stats mulighet til å gjennomføre plikten. Plikten er altså en «due diligence obligation», og må sees i sammenheng med «prevention principle» for å avgjøre hva som kreves av den bestemte medlemsstaten. Rom for å bruke skjønn i vurderingen av hva som er nødvendig følger implisitt av bestemmelsens natur, ettersom plikten er en aktsomhetsplikt. Det bør på grunnlag av dette være rom for blant annet

å ta hensyn til et lands økonomiske evne til å treffe alle nødvendige tiltak for å avgjøre hva plikten innebærer.

At staten skal ta «all measures [...] that are necessary» gir staten mulighet til å treffe tiltak som ikke direkte følger av konvensjonen dersom det er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere forurensning. Slike tiltak må likevel være forenlig med konvensjonens øvrige bestemmelser, jf. artikkel 194 paragraf 1. Adgangen til å treffe andre tiltak kan med dette ikke innskrenke andre staters rettigheter innenfor den eksklusive økonomiske sonen.

Videre følger det at staten skal treffe alle nødvendige tiltak, for å sikre at de gjennom utøvelsen av sine rettigheter ikke skader det marine miljø. Etter bestemmelsen følger en videre plikt til å sørge for at aktiviteter innenfor kyststatens jurisdiksjon ikke fører til forurensning på andre staters område. Det er en videreføring av ansvaret for å hindre skade på miljøet på områder utenfor nasjonal jurisdiksjon jf. Stockholm-deklarasjonen prinsipp 21, og Rio-deklarasjonen prinsipp 2.²⁶ Ingen stat har rett til å bruke sitt område «in such a manner as to cause injury [...] in or to the territory of another» jf. Trail Smelter-saken.²⁷ Dette er del av «the principle of permanent sovereignty over natural resources». Etter dette prinsippet har staten frihet til å bestemme over egne ressurser, men dette kan ikke skje på en måte som påfører skade for miljøet i andre stater eller områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.²⁸ Havrettskonvensjonen artikkel 194 paragraf 2 bruker ordet «activities», som innebærer at bestemmelsen omfatter alle aktiviteter som kan føre til forurensning.²⁹

Havrettskonvensjonen artikkel 194 skiller mellom det marine miljø i paragraf 1, og plikten til å ikke påføre miljøet utenfor statens jurisdiksjon skade i paragraf 2. Uansett om det foreligger et skille mellom disse, følger det likevel en plikt til å treffe preventive tiltak for å forhindre forurensning av miljøet.³⁰ Da etterlatte fiskeutstyr er omfattet av forurensningsbegrepet, medfører det en plikt for kyststaten å treffe tiltak som forebygger slik forurensning. I forbindelse med utøvelse av fiske i havområder under norsk jurisdiksjon hender det at

²⁶ Rothwell, D, Stephens, T, *The International Law of the Sea*, 2. utgave (Oxford 2016), s. 371.

²⁷ Reports of International Arbitral Awards (RIAA), 16. April 1938 and 11. March 1941, Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada), Volume III (1949), s. 1965

²⁸ Convention on Biological Diversity (1992), artikkel 3

²⁹ Shabtai, R, Yankov, A, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Volume IV*, Dordrecht 1991, s. 65

³⁰ Jakobsen, Ingvild Ulrikke, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic perspective*, Leiden 2016, s. 72.

fiskeutstyr blir forlatt, går tapt eller dumpet. Det er også mulig at fiskeutstyr eller deler av disse føres med havstrømmer over til områder utenfor Norges jurisdiksjon. Staten har således en rett og plikt til å treffe tiltak for å redusere, kontrollere eller hindre slik forurensning.

Hvilke konkrete tiltak som må treffes ut fra konvensjonens egne bestemmelser er ikke klar. Ettersom det er en «due diligence» plikt, må en vurdering skje på bakgrunn av den konkrete saken. OSPAR³¹ forplikter medlemsstater til å anvende «best available techniques» og «best environmental practices» for å forhindre og redusere forurensning av det marine miljøet. Dermed vil det foreligge et grunnlag for hva som kan forventes av Norge basert på teknologi og kunnskap. Vurderingen av hva som må til for å etterleve plikten beror dermed på skjønn, og vil baseres på en vurdering av kyststatens evne og mulighet til å treffe nødvendige tiltak. Dette bør også sees i sammenheng med andre forpliktelser den bestemte stat kan ha. Hva som kan kreves av en stats plikter vil over tid utvikle seg i takt med utvikling av teknologi og metode.

2.3 Plikten til å forhindre forurensning ved dumping

Dumping er forsettlig utslipp av avfall eller annet materiale fra fartøy, jf. havrettskonvensjonen artikkel 1 (5).

Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 210 (1) at stater skal vedta nødvendig lovgivning for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning gjennom dumping. Bestemmelsen tydeliggjør plikten etter artikkel 194 paragraf 3 (a) i forbindelse med dumping. Gjennom artikkel 210 paragraf 2 skal stater treffe «other measures» som kan være nødvendig for å forhindre, redusere eller kontrollere forurensning ved dumping. Stater har med dette en plikt til å gjennomføre annet lovverk enn det som følger av artikkel 210 paragraf 1. Regelens ordlyd «as may be necessary» taler for at det er en oppfordring til å gjennomføre andre tiltak, selv om det ikke foreligger en garanti at tiltaket vil «serve [...] the intended purpose».³²

Bestemmelsen tillater kyststaten å bestemme om dumping i bestemte tilfeller kan aksepteres, jf. artikkel 210 (3) og (5). Adgangen til å tillate og regulere dumping innenfor den eksklusive

³¹ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic, vedtatt 22. september 1992, trådte i kraft 25. mars 1998 (OSPAR).

³² Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 1413

økonomiske sonen reflekterer utviklingen av den internasjonale havretten, og viser en respekt for kyststatens jurisdiksjon innenfor den eksklusive økonomiske sonen.³³ Det stilles også et krav om at den nasjonale lovgivningen som skal forhindre forurensning ved dumping ikke må være mindre effektiv enn de internasjonale regler og standarder., jf. artikkel 210 (6).

Kyststaten har rett til å regulere forurensning ved dumping innenfor statens eksklusive økonomiske sone. For at staten kan tillate slik forurensning må den vurdere situasjonen med andre stater som eventuelt kan berøres som følge av forurensningen. Foruten dette fremkommer det ikke noen kriterier som må vurderes for at staten kan tillate forurensning ved dumping. Således kan avgjørelsen sies å tilligge statens vurdering alene.

Havrettskonvensjonen artikkel 210 paragraf 6 sier at nasjonale reguleringer ikke skal være mindre effektiv enn internasjonale lover og standarder. På den andre siden er det ingenting som hindrer kyststaten i å håndheve mer innskrenkende regler i forbindelse med dumping. Reglene for dumping favoriserer kyststatens jurisdiksjon, hvilket ikke er problematisk da kontroll over dumping ikke innskrenker andre nasjoners rett til navigasjonsfrihet innenfor den eksklusive økonomiske sonen.³⁴ Videre medfører det heller ikke problemer for retten til uskyldig gjennomfart innenfor territorialgrensa.

Da havrettskonvensjonen kun legger retningslinjer for hvordan de forpliktete stater skal håndtere problemer med marin forurensning, inneholder den ikke konkrete bestemmelser i denne sammenheng. Bestemmelsen oppfordrer statene til å forhindre, redusere og kontrollere dumping, men tillater likevel at slik forsettlig forurensning kan skje. Restriksjoner for dumping må skje gjennom internasjonale traktater hvor det vil fastsettes en minstestandard, og gjennom regional lovgivning tilpasset for det bestemte området. Det stilles et krav om at nasjonal lovgivning ikke må være mindre effektiv enn de internasjonale standarder og regler.³⁵ Dette fører til at internasjonal lovgivning på området er av betydning for den nasjonale lovgivningen, men ikke er til hinder for at land gjennomfører strengere lovverk for å forhindre dumping.

³³ Shabtai. R, Yankov. A, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume IV, Dordrecht 1991, s. 166

³⁴ Rothwell. Donald, Stephens. Tim, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Oxford 2016, s. 405 – 406.

³⁵ Havrettskonvensjonen artikkel 210 (6)

3 Regulering av fiskeredskaper etter norsk rett

3.1 Havressurslovens forbud mot å etterlate fiskeredskaper

Havressurslovens³⁶ stedlige virkeområde omfatter norske fartøy i en rekke områder, herunder blant annet, men ikke avgrenset mot, «norsk sjøterritorium og indre farvann» og gjelder i tillegg den eksklusive økonomiske sonen, jf. havressursloven § 4. Bestemmelsene som følger av loven er dermed gjeldende for de havområder som behandles i denne avhandlingen. Lovens saklige virkeområde gjelder utnyttning av viltlevende marine ressurser og aktiviteter tilknyttet dette jf. § 3. Sett sammen med havrettskonvensjonens bestemmelser, er forvaltningen av viltlevende marine ressurser et ledd i bevaring og beskyttelse av det marine miljø. Lovens bestemmelser omfatter med dette tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norske havområder.

Det følger et generelt forbud mot å etterlate redskaper i sjøen etter § 28. Bestemmelsen sier at det er forbudt «å kaste eller unødvendig etterlate reiskapar [...] i sjøen eller på botnen som kan skade marint liv, hemme gjennomføring av hausting, skade haustingsreiskapar eller setje fartøy i fare». Bestemmelsens ordlyd tilsier at det gjelder et forbud både mot tilsiktet utslipp og annen etterlatelse av redskaper dersom det ikke er nødvendig. Utslipet må likevel være av den art at det kan oppstå skade på det marine miljø som følge av utslippet. Hvilke forhold som må foreligge for at utslippet skal ansees nødvendig fremkommer ikke direkte av regelen. Dette vil drøftes nærmere i neste avsnitt.

Videre drøftes det hva som omfattes av begrepet «unødvendig etterlate». Ved vurderingen av hva som er unødvendig, trekker lovens forarbeider frem at vurderingen må bygge på en streng aktsomhetsnorm.³⁷ Forarbeidene uttaler videre at etterlatelsen vil «alltid være unødvendig når reiskapar [...] ikkje vert skjøtta av haustar». Dette gir eieren av redskapet en plikt til å sørge for at utstyret ikke går tapt som følge av at det er slitt og uegnet til å fiske med. Visse passive redskaper settes i sjøen over tid og uten tilsyn. Slike redskaper vil likevel ikke være unødvendig etterlatt så fremst de brukes til høsting av marine ressurser. Slike redskap vil kunne anses som unødvendig etterlatt da det ikke lenger brukes til utøvelse av fiske, og eieren ikke har intensjon om å hente redskapet opp fra sjøen. Vilkåret «unødvendig» gjør at det i

³⁶ Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande ressursar (havressurslova)

³⁷ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, s. 199.

visse tilfeller kan tillates at fiskeredskaper etterlates. Fiskere får med dette et visst handlerom dersom uforutsette situasjoner oppstår som gjør det nødvendig å etterlate redskaper for å unngå skade på for eksempel båt eller mannskap. For å svare på om noe er unødvendig etterlatt må det gjøres en vurdering ut fra forholdene i det konkrete tilfellet.

Redskapet må likevel ha en viss potensiell skadeevne for å omfattes av bestemmelsen. Det kreves av bestemmelsen at den gjelder redskaper som «kan skade». Ordlyden taler for at ved vurdering av skadeevnen, vil det være tilstrekkelig at redskapet potensielt kan føre til skade på det marine miljø. En slik forståelse finner støtte i forarbeidene³⁸ og havrettskonvensjonens definisjon av forurensning.³⁹ Dersom det foreligger en usikkerhet rundt skadepotensiale og det foreligger en sannsynlighet for at skade kan påføres miljøet, legger bestemmelsen til rette for å anvende føre-var-prinsippet i tråd med Norges forpliktelse etter OSPAR artikkel 2 (a). Det må derfor gjøres en vurdering av de potensielle negative effekter etterlatte redskaper kan ha for marint liv.

3.2 Forurensningslovens forbud mot forsøpling

Forurensningslovens⁴⁰ bestemmelser får betydning for «forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg her i riket», jf. forurensningsloven § 3 annet ledd nr. 1. Dette delkapittelet fokuserer dermed på tap av fiskeredskap som befinner seg innenfor territorialgrensa.⁴¹

Det følger et generelt forsøplingsforbud etter forurensningsloven § 28. Her heter det at «[i]ngen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». Da bestemmelsen omfatter «avfall» vil den ikke være gjeldende for den eksklusive økonomiske sone. Etter forurensningslovens definisjon er avfall «løsøregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere», jf. § 27. Spørsmålet blir dermed først om fiskeredskaper omfattes av lovens definisjon av avfall.

³⁸ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, s. 199

³⁹ Havrettskonvensjonen artikkel 1 (4)

⁴⁰ Lov 03. juni 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

⁴¹ Bugge, H. *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 11, Rettsdata.no (lest 12.mai 2021)

Lovens ordlyd taler for å omfatte alle gjenstander unntatt fast eiendom. Forarbeidene uttaler at «løsoegjenstander» er nevnt særskilt fordi avfall «som oftest utgjøres av ting som er klart avgrenset mot omgivelsene og har en forholdsvis varig form».⁴² Det kan klart fastslås at fiskeredskap omfattes av begrepet «løsoegjenstand».

Videre er det et krav at noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere gjenstanden for at det skal regnes som avfall. For at fiskeredskap skal omfattes av bestemmelsene i forurensningslovens kapittel 5, må det være omstendigheter rundt forholdet som tilsier at redskapet ikke lenger vil bli brukt til sitt opprinnelige formål. En slik forståelse av bestemmelsen gjør at passive redskaper som etterlates i havet ikke omfattes av avfallsbegrepet, sett at eieren har intensjoner om å hente redskapet for å høste viltlevende ressurser. Dette finner støtte i forarbeidene, hvor det slås fast at «gjenstander som kommer på avveie ved et uhell må betraktes som avfall dersom de objektivt sett ikke kan utnyttes til sitt påtenkte formål, eller dersom en må anta at eieren har oppgitt å søke etter dem».⁴³

Det er ikke avgjørende om gjenstanden har økonomisk verdi eller ikke for at det skal kunne regnes som avfall.⁴⁴ Dette betyr at avfall også kan være gjenstander med økonomisk verdi. Reglene kommer ikke til anvendelse dersom det kan tenkes at gjenstanden er av en viss verdi som man må regne med at eieren ønsker å få tilbake.⁴⁵ Det kan tenkes at fiskere har et ønske om å få tilbake redskap som fremdeles kan brukes til å høste ressurser. Det må derfor være avgjørende om eieren forsøker å gjenfinne redskapet.

Det vil bero på en helhetsvurdering av det konkrete tilfellet for å kunne avgjøre hvilke redskaper som skal regnes som avfall. Momenter som kan være av betydning kan være om redskapet er av en slik standard som kan forventes av utstyr for at redskapet fremdeles kan anvendes til fiske. Dersom utstyret er i dårlig stand, bør dette tale for at utstyret skal regnes som avfall. Fiskeredskaper kan med dette være avfall, dersom man etter en helhetsvurdering kommer frem til at det er grunnlag for at det bestemte tilfellet omfattes av bestemmelsen.

⁴² Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall, s. 133

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

Vurderingen må ta hensyn til blant annet utstyrets tilstand og hvorvidt eieren har oppgitt redskapet.

Neste underproblemstilling er hva forsøplingsforbudet innebærer. Det ble tidligere konkludert at etterlatte fiskeredskap kan falle under avfallsbegrepet. Avfall må etter forurensningsloven § 28 ikke tømmes, etterlates, oppbevares eller transporteres slik at det «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». Bestemmelsens formulering taler for at den omfatter både bevisste handlinger slik som dumping, og utilsiktet tap av redskap, ved at det eksplisitt nevnes «tømme» og «etterlate». Etterlate er omfattende, og forutsetter ikke nødvendigvis en aktiv handling, og vil i tillegg omfatte forsøpling som skjer ved uhell.⁴⁶

Et videre vilkår for at forsøplingsforbudet skal få anvendelse er at avfallet «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet».

Først reises det spørsmål til hva «skjemmende» innebærer. Ordlyden taler for en vurdering av den estetiske påvirkningen av avfallet. Vurdering av hvorvidt avfallet er «skjemmende» må bero på en konkret vurdering hvor blant annet de umiddelbare omgivelser vil være av betydning.⁴⁷

At tapte, etterlatte og forkastede redskaper vil befinne seg under havoverflaten, betyr at det som hovedregel ikke vil være synlig på overflaten. HR-2017-331-A omhandler en sak om et skipsvrak som befant seg under havoverflaten i et naturreservat. Tingretten kom fram til at kravet om «skjemmende» ikke var oppfylt.⁴⁸ De øvrige domstolene tok ikke stilling til dette spørsmålet, men det kan tyde på at gjenstander under havoverflaten ikke regnes som «skjemmende».

Et annet alternativ vilkår er om avfallet kan være til «skade eller ulempe» for miljøet. Etter ordlyden vil bestemmelsen være gjeldende for avfall som kan ha negativ konsekvens for miljøet. Hva begrepet innebærer kommer frem i forarbeidene, hvor det uttales at avfallet ikke må være til skade eller ulempe for «mennesker og miljø».⁴⁹ Avfall kan være til ulempe dersom det er i veien, blant annet for ferdsel. Tapte redskap i havet kan i noen tilfeller utgjøre

⁴⁶ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall, s. 135

⁴⁷ Bugge, H. *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 143, Rettsdata.no (lest 12. mai 2021)

⁴⁸ HR-2017-331-A, avsnitt 91

⁴⁹ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall, s. 136

en fare for navigasjonen til sjøs, som i tilfelle også kan føre til skade for menneskers liv. Ved vurderingen av om forsøpling er til skade eller ulempe må det tas hensyn til «hele det økologiske miljø». ⁵⁰ Måten det økologiske miljø bør sees kan sammenlignes med begrepets betydning internasjonalt, hvor det tas hensyn til både levende og ikke levende ressurser. ⁵¹

Som drøftet tidligere i avhandlingen kan redskap som etterlates i det marine miljø få store negative konsekvenser for både dyreliv og miljøet generelt, både gjennom spøkelsesfiske og den forurensningsfaren som potensielt kan oppstå som følge av at redskapet brytes ned. Det er dermed klart at forurensningslovens forsøplingsforbud omfatter tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper innenfor territorialgrensa.

3.3 Forurensningslovens virkning i den økonomiske sone

Videre vil forurensningslovens relevans i den økonomiske sonen drøftes. Det følger av forurensningsloven § 7 at ingen må forurense. Ordlyden tilsier at loven gjelder med dette for alle, inkludert privatpersoner. Som utgangspunkt gjelder forurensningsloven «forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg i riket», jf. § 3 (2) nr. 1. Denne formuleringen omfatter ikke den eksklusive økonomiske sonen. Det følger derimot videre av bestemmelsen at loven gjelder for «forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom kilden er norsk fartøy», jf. § 3 (2) nr. 3. Dette skiller seg fra forsøplingsforbudet som ble gjennomgått i avhandlingens punkt 3.2. Loven setter et tydelig skille mellom stedlig virkeområde, og for den økonomiske sone er kun bestemmelser som omfatter «forurensningskilder» og «forurensning» gjeldende. Bestemmelser om avfall og kilder for avfall kan ikke anvendes for redskaper som befinner seg i den økonomiske sonen. Ved å se bestemmelsen i sammenheng, fremstår formuleringen av bestemmelsen som en bevisst presisering, hvilket utelukker «avfall». Forurensningsloven er med dette kun gjeldende i den økonomiske sonen for det som faller under definisjonen av «forurensning».

Bestemmelsen retter seg mot norske fartøy, og er nærliggende flaggstatens plikt til å utøve sin jurisdiksjon og kontroll over «ships flying its flag» ⁵² sammenholdt med ansvaret for

⁵⁰ NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977, s.148

⁵¹ Kapittel 2.1

⁵² Havrettskonvensjonen artikkel 94

aktiviteter i havområder under statens jurisdiksjon slik det følger av havrettskonvensjonen artikkel 56.⁵³

Det reises et spørsmål om fiskeutstyr omfattes av forurensningslovens definisjon av forurensning, jf. § 6. Dersom det omfattes, vil lovens bestemmelser være relevant for regulering av fiskeutstyr i den økonomiske sonen.

Det følger av forurensningsloven § 6 at «forurensning» i denne loven er «tilførsel av fast stoff [...] til luft, vann, eller i grunnen». Hva som omfattes av formuleringen «fast stoff» er ikke klart. Etter ordlyden kan det synes å gjelde alt solid stoff. Forarbeidene kan gi et uttrykk for hvordan begrepet var ment å forstå. Etter NUT 1977:1 side 112 kommer det frem at utvalget forstår «stoff» som at det omfatter «bakterier, virus og enzymer». Dette taler for at begrepet «fast stoff» er ment til å tolkes vidt. Bestemmelsen rammer enhver form for tilførsel av stoff, herunder også stoff som er «fast form, væskeform eller i gassform».⁵⁴ Fiskeredskap er uten tvil «fast form». At fast stoff som begrep tar på sikte å tolkes vidt, taler videre sterkt for at fiskeutstyr omfattes av lovens begrep. Dette må videre sees i sammenheng med kravet om at tilførselen av stoffet må være til skade eller ulempe for miljøet, dersom stoffet ikke fører til negativ påvirkning for miljøet, vil det ikke regnes som forurensning.

Om bruk av forurensning som et overordnet begrep, uttaler utvalget at det er tilstrekkelig at «loven rammer slike utslipp som kan være til skade eller ulempe for miljøet», se NUT 1977:1 side 16. Dette for å unngå at begrepstolkningen blir for omfattende. Formuleringen «som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet» finnes også i forurensningsloven § 6 første ledd siste punkt, og tilsier at en eventuell tilførsel av fast stoff som har eller kan ha negative konsekvenser for miljøet, skal omfattes av forurensningsbegrepet. Hvilke skader eller ulemper som omfattes er ikke presisert, og heller ikke av betydning.⁵⁵

Ved behandling av spørsmål om et bestemt utslipp omfattes av begrepet forurensning, må det derfor drøftes i hvilken grad økosystemet negativt påvirkes. Dersom påvirkningen er

⁵³ Rettigheten er nærmere diskutert i kapittel 1.4

⁵⁴ Tyrén, Carl. *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis: kommentarutgave*. 2.utgave. (Oslo 1981), s. 31

⁵⁵ NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977, s.112

betydningsløs, kan ikke skaden eller ulempen komme til betraktning. Reservasjonen er av særlig betydning for de tilfeller hvor ulempen er kortvarig, og påvirkningene er svært begrenset.⁵⁶ Hans Chr. Bugge har i sin lovkommentar til forurensningsloven nevnt at «lovens definisjon omfatter den situasjonen at det skjer små utslipp, isolert sett nærmest ubetydelige utslipp fra et stort antall kilder, når utslippene i sum kan medføre skade eller ulempe».⁵⁷ Selv om små utslipp av redskaper kan fremstå som ubetydelig, kan det likevel regnes som forurensning da redskapene i sum utgjør en større trussel for det marine miljø enn det isolerte utslippet. Samlet sett kan mengden redskap som går tapt i havområder utgjøre en betydelig skade som er over toleransen for hva som er å forvente av et industrielt samfunn. Vurdering av skade og ulempe må gjøres i lys av lovens formål som er å «verne det ytre miljø mot forurensning», jf. § 1 første ledd. Videre har loven som formål å sikre en «forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger [...] [ikke] går ut over trivsel eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse», jf. § 1 annet ledd. Lovens formål setter en ramme for videre tolkning av § 6.

Bestemmelsen gir rom for å anvende føre-var-prinsippet gjennom bruk av «kan være». I tilfeller hvor man mangler kunnskap om virkningene av utslipp, vil bestemmelsen likevel komme til anvendelse dersom slike negative konsekvenser ikke er fjerntliggende. Føre-var-prinsippet er viktig for at myndighetene ikke må redegjøre fullt ut for hvilke skader som vil oppstå for å kunne gripe inn. Usikkerheten kan knyttes til egenskaper av stoffet som slippes ut, eller hvordan miljøet vil reagere på stoffet. Likevel må det settes en grense med tanke på sannsynligheten for at skade kan oppstå.⁵⁸ For at føre-var-prinsippet skal komme til anvendelse er det et krav om at det foreligger «threats of serious or irreversible damage».⁵⁹ Generelt for spøkelsesfiske foreligger det vid kunnskap om trusselen «ghost gear» utgjør for det marine miljø, likevel er det fremdeles noe usikkerhet rundt konsekvenser av mikroplast som kan komme fra redskapene.

⁵⁶ NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977, s.112

⁵⁷ Bugge, Hans Chr. *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 28. Rettsdata.no (10.mai 2021)

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ UN General Assembly A/CONF.151/26 (Vol. 1) Report of the United Nations Conference on Environment and Development. (1992), (Rio-deklarasjonen), Principle 15

Fiskeredskaper som går tapt i havet kan over lang tid fortsette å fange marint liv etter de går tapt. I det lange løp kan dette få stor betydning for naturens produksjonsevne dersom tiltak ikke fattes for å begrense slike utslipp. I tilfeller hvor redskapet består av syntetisk materiale slik som plast, vil dette over tid brytes ned til mikroplast som kan tas opp av fisk i havet.⁶⁰ Redskaper som dette vil i større grad kunne ansees som forurensning enn redskap laget av naturfiber, da slike redskaper ikke vil ha like store konsekvenser for miljøet i det lange løp. Materialet som fiskeutstyret er laget av, synes å være avgjørende for de ulemper eller skader som miljøet påføres. Utstyr laget av for eksempel plastikk og metall, vil bruke svært langt tid på å bryte ned, og kan fange fisk i flere år etter at redskapet går tapt. Dette vil være en større og mer langvarig konsekvens enn nedbrytbart utstyr, som er laget for å brytes ned på kort tid. Det fremkommer også av havressurslovens merknader til § 17 at fiskeredskaper som går tapt kan regnes som «ureining».⁶¹ Forarbeidene støtter opp mot en tanke om at fiskeredskaper kan være forurensning, likevel vil det avgjørende være vurderingen av de skader og ulemper det etterlatte redskapet har for miljøet. Konklusjonen er at etterlatte eller mistede fiskeredskaper i noen tilfeller kan regnes som forurensning. Spesielt da tap av redskap og omfanget av problemet sees samlet i stedet for isolert, er det klart at tapte, etterlatte og forkastede redskap utgjør en trussel for miljøet.

3.4 Fiskeredskap som lovlig forurensning etter forurensningsloven § 8

Som tidligere nevnt i 3.2 følger det et forbud mot å forurense etter forurensningsloven § 7. Videre vil det drøftes om fiskeredskaper kan være lovlig forurensning etter forurensningsloven § 8. Det følger av denne bestemmelsen at «Vanlig forurensning fra fiske [...] er tillatt etter denne lov i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9». Bestemmelsen er et unntak fra den alminnelige regelen om at forurensning er forbudt. Dette reiser spørsmålet om etterlatelse av fiskeutstyr er «vanlig forurensning».

Ordlyden «vanlig» taler for at handlingen må være innenfor det som normalt kan forventes av personer som utfører fiske, men tillater ikke uten videre all forurensning som kan skje.

⁶⁰ Lusher A, Hollman P, Mendoza-Hill J. *Microplastics in fisheries and aquaculture: status of knowledge on their occurrence and implications for aquatic organisms and food safety*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 2017;(615), s. IV, <http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf> (mai 2021)

⁶¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser, s. 192

Forarbeidene støtter en slik forståelse, og uttaler at det avgjørende vil være en vurdering om skadene og ulempene holder seg «innenfor rammene av det en sedvanlig må regne med fra de virksomhetstypene det er tale om».⁶² Det er altså ikke handlingen som fører til forurensningen som må ses som vanlig, men styrken av forurensningen. Det må altså tas hensyn til utslippets virkning lokalt, og om dette er noe man normalt kan forvente fra utøvelse av fiske. For å være «vanlig» forurensning, må forurensningen komme fra en virksomhet som drives i samsvar med dagens miljøkrav.⁶³ At det må være i samsvar med «dagens miljøkrav» vil medføre at betydningen av begrepet endres over tid.

For vanlig forurensning fra fiske uttaler Bugge i lovkommentarene at det gjelder «forurensning som skriver seg fra selve fangsten eller behandling i umiddelbar sammenheng med fangsten, herunder utkasting av mindre mengder fiskeavfall».⁶⁴ Det kan tenkes at redskap går tapt i umiddelbar sammenheng med fangst i de tilfeller hvor det forsvinner under høsting av marine ressurser. Likevel har ikke lovgiver ønsket å åpne for enhver form av forurensning fra bedriftene da «flere av de virksomheter som er oppregnet kan føre til alvorlige forurensninger».⁶⁵ Tapte, etterlatte og forkastede redskaper er antatt å være hovedkilden for plastforurensningen som er forårsaket av fiskerinæringen.⁶⁶ Forurensning av type etterlatte fiskeredskap kan tenkes å være en mer alvorlig form av forurensning enn den som følger av «mindre mengder fiskeavfall». Unntaket bør tolkes restriktivt ettersom loven også må sees i sammenheng med miljørett som en helhet. Lovens formål er dessuten «å verne det ytre miljø», jf. Forurensningsloven § 1. Dette taler i retning for at etterlatelse av redskap ikke kan ansees som «vanlig».

Rettspraksis kan hjelpe å belyse i hvilken grad § 8 åpner for å tillate forurensning. I en sak hvor Høyesterett behandlet et spørsmål om forurensning i forbindelse med brønnboring har domstolen uttalt at det bør vektlegges om forurensningen kunne vært unngått med enkle midler, jf. Rt. 2013 s.684 A avsnitt 25. En slik forståelse av bestemmelsen kan også være

⁶² Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall, s. 101

⁶³ Bugge, H. *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 40. Rettsdata.no (10.mai 2021)

⁶⁴ Bugge, H. *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 41. Rettsdata.no (10.mai 2021)

⁶⁵ Ot.prp.nr.11 (1979 -1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall, s.99

⁶⁶ Lusher A, Hollman P, Mendoza-Hill J. *Microplastics in fisheries and aquaculture: status of knowledge on their occurrence and implications for aquatic organisms and food safety*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 2017;(615), s. IV, <http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf> (mai 2021)

relevant i forbindelse med forurensning fra andre kilder, slik som fiskebåter. Rettsavgjørelsen gir uttrykk for at forurensningsloven § 8 ikke åpner for unntak fra forurensningsforbudet dersom forurensningen kan unngås med enkle grep.

Det er tidligere konkludert at tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper i noen tilfeller kan omfattes av forurensningsbegrepet. Dersom det skal tillates som lovlig forurensning etter § 8, må det gjøres en helhetsvurdering av de påvirkninger det kan ha for miljøet. Å tolke denne bestemmelsen i lys av lovens formål om å verne det ytre miljø, taler for at unntaket fra forurensningsforbudet bør tolkes restriktivt, og avgrenses mot forurensning som enkelt kan unngås. Dette fordi en ønsker å unngå unødvendig forurensning. Det bør vektlegges at utstyr som brukes i forbindelse med fiske er ment å tas opp av havet etter bruk, hvilket taler for at tapt og etterlatt utstyr ikke er «vanlig forurensning» i forbindelse med fiske. Dersom utstyret går tapt som følge av at det er brukt slitt redskap vil det ikke kunne anses som vanlig forurensning, da vedlikehold lett kunne avverget et slikt tap. En slik forståelse av bestemmelsen kan sammenlignes med havressursloven § 28, hvor det følger av forarbeidene at etterlatelsen vil «alltid være unødvendig når reiskapar [...] ikkje vert skjøtta av haustar». Tap av fiskeredskaper kan ikke anses som vanlig forurensning, og vil dermed ikke være lovlig forurensning, jf. § 8 nr. 1. Derfor vil tap og etterlatelse av fiskeredskaper omfattes av forurensningsforbudet etter forurensningsloven § 7.

4 Tiltak for å forhindre og redusere mistet, forlatt eller dumpet fiskeutstyr

I følgende kapittel vil det redegjøres for noen sentrale tiltak som tar sikte på å forhindre, begrense og redusere tapte fiskeredskaper i havområder under norsk jurisdiksjon. For Norge setter London-konvensjonen med protokollen fra 1996 og MARPOL grunnlaget for hvilke tiltak som er rettslig bindende for Norge. I tillegg følger det også av OSPAR-konvensjonen grunnlag for Norges plikter. Disse konvensjonene inneholder regelverk som har som formål å etterleve de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen.⁶⁷ Konvensjonene nevnt her komplementerer de generelle forpliktelsene, men tilrettelegger for mer konkrete plikter på et regionalt nivå.

⁶⁷ Gjennomgått i kapittel 2

4.1 Forbud mot utslipp av fiskeredskaper ved fiske

Som overordnet tiltak for å bekjempe den miljøfaren fiskeredskaper kan utgjøre, er det generelle forbudet mot utslipp sentralt. MARPOL stiller seg sentralt som et internasjonalt regelverk for å bekjempe marin forurensning. Formålet med konvensjonen er å «achieve the complete elimination of intentional pollution of the marine environment by oil and other harmful substances and the minimization of accidental discharge of such substances»⁶⁸ Det fremkommer av Vedlegg V bestemmelser om tiltak som retter seg mot utslipp av avfall fra skip.

I utgangspunktet er vedlegg V frivillig for stater som er parter i MARPOL. Vedlegget gjelder som forskrift i norsk rett, jf. Forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger § 11.⁶⁹ Parter kan etter MARPOL artikkel 14 ved signering av konvensjonen velge å ikke akseptere vedlegg V. Likevel har over 154 land akseptert dette vedlegget.⁷⁰ Reglene som følger i vedlegg V gjelder for «alle skip» med mindre annet er «uttrykkelig fastsatt», jf. regel 2.

Det følger av regel 3⁷¹ et generelt forbud mot utslipp av alt avfall i sjøen. Avfallsbegrepet omfatter også fiskeutstyr etter regel 1 (9). Fiskeredskaper er etter regel 1 (6) «alt fysisk utstyr [...] som kan plasseres på eller i vannet eller på havbunnen med det formål å fange eller kontrollere for senere å fange eller høste, hav- eller ferskvannsorganismer». Det følger videre av regel 3 (2) et forbud mot utslipp av all plast, som blant annet inkluderer syntetiske fisketau og syntetiske fiskegarn.

Etter regel 7 følger det unntak fra hovedregelen om forbudet mot utslipp. Her heter det at forbudet etter regel 3 ikke får anvendelse på «utilsiktet tap på fiskeredskaper fra et skip, forutsatt at alle rimelige forholdsregler er tatt for å unngå slike tap». Bruken av ordet «utilsiktet» betyr at unntaksbestemmelsen ikke omfatter forsettlig utslipp av fiskeredskaper, og utelukker dermed dumping, som er en forsettlig handling. At alle rimelige forholdsregler

⁶⁸ MARPOL 73/78, fortalen punkt 4

⁶⁹ FOR-2012-05-30-488 Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 11

⁷⁰ Status of IMO treaties (21. April 2021), s. 130,

<https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Status%20-%202021.pdf>

⁷¹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, (MARPOL 1973) as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78), Annex V (MARPOL vedlegg V)

må tas, pålegger mannskapet en plikt til å opptre med en viss aktsomhet for å unngå at redskap går tapt. Ordlyden taler for at det skal forstås som en streng regel ved at «alle» forholdsregler er tatt. Dette betyr at det ikke kan rettfærdiggjøres at noen rimelige forholdsregler er tatt mens andre er tilsidesatt. Det må dermed vurderes om mannskapet kan klandres for at redskapet har gått tapt som følge av at de har unnlatt å ta forholdsregler, hva aktsomhetsplikten innebærer vil bli nærmere vurdert i neste avsnitt.

Hva som må kunne forventes av fartøyet og mannskapet følger ikke direkte av regelens ordlyd. Det kan likevel stilles noen krav til hvordan redskapet skal brukes for å forhindre utilsiktet tap så langt det lar seg gjøre. Herunder bør det kunne stilles et krav til sikring av redskapet, og at utstyret skal skjøttes med jevne mellomrom. Dette er i overensstemmelse med norsk rett, hvor det i forarbeidene til havressursloven § 28 stilles et krav om at etterlatelse av redskaper alltid vil være unødvendig dersom redskapet ikke skjøttes.⁷² Et annet krav som også kan stilles er hvordan redskapet gjøres synlig på overflaten. Ordentlig merking kan bidra til at redskap ikke går tapt som følge av det vikles fast i propellen til skip.

Regelen vil derimot ha betydning dersom det er uforutsette hendelser som gjør at utstyr går tapt. På havet kan det oppstå vanskelige situasjoner og utfordringer knyttet til værforhold som ikke kan avverges. I tilfeller hvor redskap går tapt som følge av force majeure, vil dette tale sterkt for at mannskapet ikke kan klandres for tapte redskaper. Det må likevel kunne stilles et krav om at slike hendelser ikke er forutsett, og ikke kunne avverges av mannskapet. Force majeure vil være et ytterpunkt for hva som kan ansees som uforutsett. Det kan også tenkes tilfeller hvor redskap hekter seg fast i annet redskap som gjør det utfordrende å hente opp redskapet. Slike tilfeller kan også være bakgrunn for at redskap etterlates i havet.

Det neste unntaket for forbudet om utslipp av fiskeredskaper følger av regel 7 (4). Utslipp av fiskeredskaper kan tillates dersom utslippet gjøres for å verne havmiljøet eller sikkerheten for skipet eller besetningen. Det kan dermed tillates utslipp av redskaper for å forhindre farlige situasjoner hvor skade på fartøy eller mannskap kan oppstå.

Reglene etter MARPOL vedlegg V om utslipp av fiskeredskaper i forbindelse med fiske er i stor grad sammenfallende med norsk fiskeri- og miljølovgivning som tidligere er

⁷² Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, s. 199

gjennomgått.⁷³ Det eksisterer et generelt forbud mot utslipp, men det kan i unntakstilfeller tillates at slikt utslipp finner sted. Reglene tar på sikt å etterleve de folkerettslige forpliktelsene om å beskytte og bevare det marine miljø som følger av havrettskonvensjonen artikkel 192.

4.2 Forbud mot dumping av fiskeredskaper

Begrepet dumping refererer til forsettlig utslipp av avfall fra fartøy til sjøs. Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 210 (6) som omhandler dumping at Norge plikter å treffe tiltak som minst tilsvarende internasjonale regler og standarder. Det er London-konvensjonen av 1972 med protokollen fra 1996 som setter en minimumsgrense for hvilke regler som må fastsettes for å hindre forurensning ved dumping.⁷⁴ Konvensjonen med protokollens formål er å verne det marine miljø, og pålegger staten en plikt til å hindre forurensning ved dumping der det er praktisk mulig, jf. protokollens artikkel 2.

Etter protokollen som ble vedtatt i 1996 følger det at parter som hovedregel skal forby dumping av avfall eller annet materiale jf. protokollens artikkel 4 (1). Fiskeredskaper er klart omfattet av protokollens definisjon av avfall eller materiale, se protokollens artikkel 1 (8). Det betyr at dumping av fiskeredskaper i utgangspunktet skal forbys.

Det finnes unntak for å tillate dumping av avfall eller materiale som er nevnt i vedlegg 1, jf. protokollen artikkel 4 (1) (2). Unntakene som følger av vedlegg 1 vil ikke være av betydning for den norske eksklusive økonomiske sone, da unntaket kun gjelder i tilfeller hvor det ikke er andre disponeringsmuligheter enn dumping. Langs den norske kysten er det krav om mottaksordninger for avfall i havner.⁷⁵ Slike mottaksordninger gir et alternativ for skip til å kvitte seg med redskap på land, for å unngå dumping til sjøs. Konvensjonen og protokollen vil likevel ikke være til hinder for å tillate dumping dersom det er nødvendig for å sikre liv eller fartøy, jf. protokollen artikkel 8 (1). Slikt utslipp vil bare rettferdiggjøres dersom skaden som følger av dumping blir mindre enn den skaden som ellers ville oppstått.

⁷³ Se kapittel 3

⁷⁴ Frank. Veronica, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Leiden 2007, s. 287

⁷⁵ Dette behandles nærmere i kapittel 4.3

London-konvensjonen av 1972 oppfordrer kontraherende parter som er interessert i å beskytte bestemte områder om å inngå regionale avtaler som tar hensyn til «characteristic regional features» og er i samsvar med konvensjonen, jf. artikkel VIII. OSPAR-konvensjonen er i stor grad sammenfallende med protokollen av 1996, men reglene fremkommer generelt strengere da partene plikter seg til å «take all possible steps to prevent and eliminate pollution». Annex II inneholder bestemte regler for å hindre forurensning ved dumping. OSPAR-konvensjonens unntak fra hovedregelen om at dumping er forbudt, skiller seg ikke nevneverdig fra unntakene etter 1996-protokollen som tidligere ble gjennomgått. Begge konvensjonene fastslår at reglene for dumping ikke får anvendelse i force majeure-tilfeller og når dumping av redskap er nødvendig for å sikre menneskeliv eller beskyttelse av fartøy.⁷⁶

Tilsvarende regler finnes også i forurensningsforskriften kapittel 22. Forskriften gjelder også i norsk økonomisk sone innenfor folkerettslige grenser, jf. § 22-1. Dumping er også etter forurensningsforskriften § 22-4 som hovedregel forbudt. Norsk lovverk gjør likevel et unntak fra hovedregelen på lik linje med OSPAR og London-konvensjonens protokoll i tilfeller av force majeure hvor menneskeliv eller fartøy er truet, jf. forurensningsforskriften § 22-8.

Dumping av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone er på grunnlag av dette som hovedregel forbudt, og skal ikke finne sted med mindre det er nødvendig for å redde liv eller fartøy.

4.3 Krav til mottaksanlegg for avfall

For at stater skal kunne forebygge at utslipp av fiskeutstyr skjer til sjøs, er det nødvendig med et alternativ for å kunne kvitte seg med avfall når skipet kommer til land. Mottak i havner vil gjøre det mulig å begrense det utslippet som skjer til sjøs, og er et alternativ som fører til at tillatelse til utslipp som tidligere nevnt ikke bør gis i norske havområder med mindre det foreligger fare for liv eller fartøy.

Stater er etter MARPOL vedlegg V regel 8 (1) forpliktet til å sørge for at det finnes tilstrekkelige mottaksanlegg i havner og terminaler for mottak av avfall fra skip. Videre sier regelen at det kreves at mottaksanleggene er i stand til å motta avfall i samsvar med skipenes behov, og at det ikke må forsinke skipene unødige. Dette taler for at det kreves en viss effektivitet for mulighetene til levering av avfall. Det er tidligere fastslått at avfallsbegrepet

⁷⁶ OSPAR annex I artikkel 7 og London convention protocol artikkel 8 (1)

etter MARPOL også omfatter fiskeredskaper. Stater må dermed påse at det finnes tilstrekkelige mottaksanlegg for avfall i havner og terminaler.

For å forstå hva som kreves av et tilstrekkelig mottaksanlegg er IMOs resolusjon «Guidelines for ensuring the adequacy of port waste reception facilities» veiledende.⁷⁷ Vedlegg II gir noen retningslinjer for hva som kreves av mottaksanleggene. Etter avsnitt 3.3 punkt 2 kreves det at mottaksanleggene må «meet the needs of the ships normally using the port» og «allow for the ultimate disposal of ships' wastes to take place in an environmentally appropriate way». For havner hvor fiskebåter regelmessig legger til land, bør disse også være i stand til å motta ødelagte fiskeredskaper. Stater har som utgangspunkt en plikt til å sørge for at det finnes mottaksanlegg som kan motta alle typer avfall som omfattes av bestemmelsene etter MARPOL.

For at skipene ikke skal bli forsinket av avfallshåndteringen følger det noen retningslinjer i kapittel 4 for å unngå unødige forsinkelser. IMOs komité foreslår her en «universal application of advanced notification» slik at mottaksanlegg har mulighet til å forberede seg på type og mengde avfall som et skip ønsker å levere. Det følger av forurensningsforskriften en meldeplikt om avfall som skal leveres, jf. § 20-7. Dette kravet omfatter likevel ikke fiskebåter eller fritidsbåter.

Norge er forpliktet til å etablere tilstrekkelige mottaksanlegg i havner og terminaler. Anbefalinger fra IMO er at mottaksanleggene skal være godt tilpasset til å motta mengde og type avfall som skipene har behov for å levere fra seg. Mottaksanleggene er viktig for å bekjempe forsøpling av det marine miljø som skjer i forbindelse med dumping og gjennom fiske. Det vil bidra til at fartøy leverer avfall i havn hvor det kan behandles på en miljøforsvarlig måte i stedet for at redskaper etterlates til sjøs hvor det kan ha alvorlige konsekvenser for det marine miljø.

4.4 Krav til rapportering og registrering

Til tross for at det finnes et forbud mot å etterlate eller dumpe fiskeredskaper til sjøs, hender det likevel at det oppstår tilfeller hvor redskap går tapt. Da redskaper går tapt, vil rapportering av det mistede utstyret være til stor hjelp for å kunne handle. Rapportering vil ha stor

⁷⁷ IMO resolution MEPC.83 (44), *Guidelines for ensuring the adequacy port waste reception facilities* Vedtatt 13. mars 2000

betydning for eventuelle opprydningsarbeid som utføres av stat eller fiskebåter, da det gir en oversikt over bestemte områder hvor utstyr har gått tapt.

MARPOL vedlegg V regel 10 inneholder en rekke bestemmelser om avfallshåndtering og registrering av avfall. Av regel 10 nr. 3 følger det at alle skip med bruttotonnasje 400 eller mer, og skip som er sertifisert for minst 15 personer skal ha en avfallsdagbok. Videre følger det av nr. 3.6 at skip skal oppføre utslipp eller utilsiktet tap av redskap etter regel 7 i avfallsdagboken. Oppføringen skal redegjøre for tidspunkt, skipets posisjon, årsak, avfallets kategori og mengde. I tillegg skal fartøyet redegjøre for hvilke forholdsregler som er tatt for å unngå utslippet eller tapet. Det følger etter dette en plikt for fartøy på en viss størrelse å registrere tap av redskaper.

I regel 10 nr. 6 følger det en rapporteringsplikt til flaggstat og kyststaten for utilsiktet tap eller utslipp av fiskeredskaper som fastsatt i regel 7 nr. 1.3 og 1.4. Rapporteringsplikten etter MARPOL gjelder for fiskeredskaper som «utgjør en betydelig fare for havmiljøet eller navigeringen». Det reises med dette et spørsmål om hvor langt rapporteringsplikten strekker seg etter bestemmelsen. I tilfeller hvor fiskeredskap går tapt innenfor havområder under norsk jurisdiksjon, skal slikt tap rapporteres til Norge. Likevel gjelder regelen etter MARPOL kun i tilfeller hvor redskapet utgjør en betydelig fare. At faren for skade må være «betydelig» kan tale for at ikke alle utslipp av fiskeredskap må rapporteres. På den ene siden kan det tenkes at et enkelt utslipp av redskap alene ikke utgjør en betydelig fare på lik linje med for eksempel radioaktivt stoff eller oljeutslipp. Dette taler for at regelen ikke bør tolkes for strengt. På annen side omhandler regelen direkte fiskeredskaper, og kan dermed tale for at regelen ikke bør omfatte ethvert tap av redskaper. Likevel er tidligere fastslått at påvirkningen tap av fiskeredskap har for miljøet må sees samlet for å avgjøre den kumulative effekten tapte redskap utgjør for det marine miljøet.⁷⁸ Dette taler for at fiskeredskap som går tapt bør kunne omfattes av bestemmelsen, selv om hendelsen isolert sett ikke er betydelig.

Regelen er formulert slik at den tolkes å utelukke tilfeller hvor det potensielt kan oppstå fare for det marine miljø. Ordlyden «som utgjør» tyder på at fare som potensielt kan oppstå ikke er tilstrekkelig, men at det må foreligge en faktisk fare for skade. Parter må dermed vurdere hvilken konkret fare tapet utgjør. Vurderingen av skade må sees i forbindelse med

⁷⁸ Se avhandlingens punkt 3.3

definisjonen av forurensning. Det vil innebære «harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea».⁷⁹

De skadene som tapte fiskeutstyr kan påføre miljøet vil i stor grad avhenge av hvilken type redskap som går tapt, samt hvilket område redskapet etterlates i. Garn og line er ansett som fiskeredskaper som potensielt kan ha stor påvirkning på miljøet da de kan fange dyr i lang tid etter tapet, i tillegg til at de kan brytes ned til mikroplast som forblir i det marine miljø over lengre tid.⁸⁰

IMO har utgitt noen retningslinjer for gjennomføring av MARPOL vedlegg V sine bestemmelser i MEPC.295 (71). I avsnitt 2.2.2 nr. 1 oppfordres medlemsstater å først vurdere mengden utstyr som går tapt, men også å ta i betraktning innvirkningen utstyret vil ha i bestemte områder med tanke på områdets sårbarhet. Dersom tapt utstyr vil true beskyttede arter, eller sårbare områder, kan dette tale for at utstyret utgjør en «significant threat». Videre i nr.2 følger det uttrykkelig at større utstyr eller deler av dette, og spesielt utsatte områder vil kunne omfattes av bestemmelsen. Etter Havrettskonvensjonen artikkel 192 er Norge pliktig til å beskytte det marine miljø som også omfatter vern av marine arter, jf. havrettskonvensjonen artikkel 1 (1) (4), som støtter mot tolkningen av at utstyr som utgjør en trussel for en spesifikk art omfattes av bestemmelsen.

IMO oppfordrer videre i avsnitt 2.2.2 (3) at stater utvikler regelverk for rapportering av fiskeutstyr som et tiltak «to reduce loss and facilitate recovery» samt oppfordres slike regelverk å ta hensyn til utfordringer med å gjennomføring i mindre skala som fritidsfiske. Selv om retningslinjer fra IMO ikke er rettslig bindende, har de likevel betydning for gjennomføring av regelverket da parter anmodes til å følge «relevant guidance issued by FAO and IMO»⁸¹

⁷⁹ Havrettskonvensjonen artikkel 1 (4)

⁸⁰ Miljødirektoratets oppdragsrapport, Mepex og Salt, *Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen*, (2018), publisert 31. 01. 2018, Oppdragsrapport M- 1052, s. 135-136

⁸¹ IMO Resolution MEPC.295 (71) *Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V*, (7. juli 2017), annex 21, s. 7, avsnitt 2.2.2 (4)

[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295\(71\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295(71).pdf) (mai 2021)

FAO Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear har foreslått noen retningslinjer i forbindelse med rapportering av tapt, etterlatte og forkastede fiskeutstyr. Stater anmodes til å oppmuntre enhver som finner umerkede fiskeutstyr til å rapportere disse, jf. punkt 33.

Om rapportering av tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper sier FAO i punkt 34 at rapportering kan være et krav for fisketillatelsen. En videre oppfordring i punkt 35 er at rapportering skal skje «in a timely manner» til de relevante myndighetene. Dersom utstyret går tapt innenfor et område som ligger under en stats jurisdiksjon, bør kyststaten også varsles. Etter FAOs anmodninger følger det ikke noen krav til hvilke farer utslippet utgjør for det marine miljø, men virker som en oppfordring til at alle fiskeredskaper som går tapt bør rapporteres og registreres. Det synes dermed at FAO oppfordrer stater til å vedta regelverk som er strengere enn det som følger av MARPOL. MARPOLs regler skal likevel sees som en minstestandard, og vil ikke være til hinder for at stater kan vedta strengere regler.

FAOs anmodning anerkjenner at tapte redskaper kan utgjøre en fare for navigasjon, og skiller seg fra MARPOL ved å oppfordre om at også fartøy i området bør varsles om tapt utstyr som potensielt kan gi vansker for navigasjon i området. Oppfordringen er ikke rettslig bindende, men tiltaket vil være til stor hjelp for å forhindre skade på skip. Tiltaket kan potensielt være svært effektivt for å bedre navigasjonssikkerheten dersom skip varsles gjennom rette kanaler.

I norsk rett følger det av havressurslova § 17 annet ledd at Departementet kan fastsette forskrift om rapportering av tapte fiskeredskaper. I forarbeidene kommer det uttrykkelig frem viktigheten av å registrere hvor redskapet er mistet, både for opprydningsarbeid og for at andre fartøy skal ha mulighet til å være aktsom under navigasjon i området.⁸² I norsk rett er yrkesfiskere pliktig å rapportere tapte redskaper som ikke er mulig å få tatt opp igjen etter utøvelsesforskriften § 78.⁸³ Den rette myndigheten å rapportere slikt tap til er Kystvaktsentralen. Rapporten skal inneholde det samme som kreves av avfallsdagbok etter MARPOLs regler, men stiller ikke krav til en redegjørelse for hvilke forholdsregler som er gjort for å forhindre tap av redskapet. Likevel er regelen strengere enn det som følger av MARPOL, da det ikke kreves at det tapte redskapet må utgjøre en betydelig fare. Regelen gjelder ikke bare for hele redskaper, men også dersom deler av disse går tapt.

⁸² Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar, s. 193

⁸³ FOR-2004-12-22-1878 Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen

Fritidsfiskere er ikke rettslig pålagt å melde fra om redskap som går tapt. Likevel oppfordres også disse om å rapportere om tapte redskaper. Her er det ikke Kystvaktssentralen som skal kontaktes, men tapet kan registreres i Fritidsfiskeappen fra Fiskeridirektoratet. På slik måte har norske myndigheter valgt å gå frem for å redusere spøkelsesfiske og marin forsøpling, også for de som ikke rettslig omfattes av rapporteringsplikten. Norge har i en viss grad tatt til følge FAOs anmodninger for rapportering og registrering av tapte fiskeredskaper.

4.5 Krav til merking av redskaper

Merking av fiskeredskap kan være et bra tiltak for å finne redskapets eier. Tiltaket vil virke preventivt da det gjør at de som mister redskapet kan holdes ansvarlig for de pliktene de har til å ta forholdsregler, samt rapporteringsplikten når tapet har skjedd. Merking av utstyr muliggjør statens anvendelse av prinsippet om at forurensere skal betale. Dersom redskap ikke er tilstrekkelig merket, vil det være vanskelig for staten å stille krav ved opprydding av redskap.

Det følger ikke noen rettslig bindende krav om merking av redskaper etter folkerettslige regler. Likevel har FAO kommet med en anmodning for merking av fiskeutstyr hvor det fremkommer anbefalinger om hvordan et merkesystem bør gjennomføres.⁸⁴ Etter punkt 7 bør systemet omfatte alle typer fiskeutstyr med mindre relevant myndighet etter en risikovurdering kommer frem til at merking ikke er nødvendig som tiltak. Punkt 11 viderefører at merkesystemet bør bygges på bakgrunn av en vurdering av risiko for tap av utstyr og bør gjennomføres på en måte som effektivt reduserer slik risiko, se punkt 11 bokstav a. Markeringen av utstyr bør etter FAOs anbefaling ta sikte på å være effektiv for rapportering av tapt utstyr, rapportering av funnet utstyr, gjenervervelse av utstyr og en miljøvennlig måte å kvitte seg med uønsket redskap, se punkt 20.

For å etterkomme anbefalingene, anmodes statene i punkt 19 å vedta regelverk på nasjonalt plan for å gjennomføre et krav til merking av redskaper hvor det anses nødvendig. Hvor slikt regelverk er vedtatt, bør slik merking være et vilkår for tillatelse til å utøve fiske. Videre fremkommer det anbefalinger om hvordan redskapet skal merkes slik at eieren enkelt kan identifiseres.

⁸⁴ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En), Appendix E Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear (2018), <http://www.fao.org/3/ca0196en/CA0196EN.pdf> (mai 2021)

Havressursloven § 16 annet ledd bokstav d gir Departementet myndighet til å vedta krav til merking av redskaper som brukes i forbindelse med utøvelse av fiske gjennom forskrift. Bestemmelser for merking av utstyr følger av utøvelsesforskriften kapittel XVI.

Forskriften gjelder for fiske med norske fartøy i «farvann under norsk jurisdiksjon» og gjelder også for utenlandske skip som utøver fiske i norsk økonomisk sone, jf. utøvelsesforskriften § 1.

Det følger av utøvelsesforskriften § 73 at «faststående og drivende fiskeredskap som står i sjøen i Norges [...] økonomiske sone skal være tydelig merket med fartøyets registreringsmerke». For fartøy som ikke er registreringspliktig skal redskap merkes med eierens navn og adresse. Slik merking tar på sikt å kunne holde eieren ansvarlig for det tapte redskapet.

Merking av redskap vil være en effektiv måte å kunne identifisere hvem som bør holdes ansvarlig for tapte redskaper, og vil på denne måten muliggjøre gjennomføring av sanksjoner mot de som ikke etterlever sine plikter. Etter norsk rett eksisterer det et krav om merking av fiskeutstyr som samsvarer FAOs frivillige retningslinjer for merking av redskap.

4.6 Kontroll av driftskrav

At stater har mulighet til å kontrollere at fartøy er nødvendig for å sikre at fartøy som driver med fiske overholder de krav som følger av nasjonal og internasjonal lovgivning. Kontrollen er relevant for å unngå tap av redskaper, ved at myndighetene kan sikre at regler og prosedyrer ment for å unngå tap av redskaper etterleves.

Etter MARPOL vedlegg V regel 9 følger det at kyststaten skal kunne gjennomføre inspeksjon av driftskrav når skipet er i partens havn. Slik inspeksjon kan skje når det er «klare grunner» for å tro at de ikke er kjent med grunnleggende prosedyrer for avfallshåndtering. Videre er bestemmelsen begrenset til å kun gjelde da skipet befinner seg i havn. At det må foreligge klare grunner, vil etter ordlyden tale for at det er snakk om en mer konkret mistanke om at fartøyet ikke etterlever kravene for avfallshåndtering.

FAO uttaler i Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear at kontroll er et viktig instrument i sammenheng med markering av fiskeredskaper for å bekjempe problemer rundt ulovlig fiske, da mangel på tilfredsstillende merking av redskap «may indicate IUU fishing

operations».⁸⁵ Ulovlig og uregistrert fiske er relevant som et ledd i problemet med etterlatelse av fiskeredskap, da dumping av redskap blant annet skjer på grunn av «enforcement pressure».⁸⁶ Slike tap er likevel vanskelig å identifisere omfanget av. Faren ulovlig fiske utgjør for tap av utstyr kan også innebære en uvilje til å oppgi hvor redskap er plassert, og på slik måte risikeres det at annet redskap hekter seg fast.⁸⁷

Videre anbefaler FAO at inspeksjoner av fiskeutstyr skjer etter reglene i Annex B paragraf e) av FAO agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, heretter (FAO PSMA). FAO PSMA ble signert av Norge i 2009 og ratifisert i 2011, og annex B inneholder prosedyrer for hvordan inspeksjon av fartøy skal gjennomføres når det er mistanke om at fartøyet driver med ulovlig fiske. Under inspeksjon følger det av paragraf e at så langt det er mulig bør «all relevant fishing gear on board» inspiseres og sjekkes at de samsvarer med de krav som stilles for utstyrets størrelse, utforming, merking og lignende.

I norsk rett følger det av havressursloven § 44 at Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at de som «lova gjeld for, held seg til føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova og anna lovgjevning» som omhandler utøvelse av høsting av viltlevende marine ressurser. Etter lovbestemmelsen er det Fiskeridirektoratet som har myndighet til å utføre kontroll på skip, og har etter ordlyden «skal» en plikt til å utføre slike kontroller. Bestemmelsen er generelt utformet slik at den skal gjelde fiskerirelaterte lover, også nye vedtatte lover.⁸⁸

Fiskeridirektoratets kontrollmyndighet begrenses til å gjelde regler som er knyttet til fiskelovgivning. Bestemmelsen skiller seg fra MARPOL vedlegg V, hvor det kreves klare grunner til mistanke om at regler om avfallshåndtering ikke blir fulgt, da det etter havressursloven § 44 ikke kreves slik mistanke. Bestemmelsen er en rett og en plikt til å føre

⁸⁵ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En), Appendix E Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear (2018), punkt 36 <http://www.fao.org/3/ca0196en/CA0196EN.pdf> (mai 2021)

⁸⁶ Macfayden. G, Huntington. T, Cappell. R, *Abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523 (2009), s. 49 <http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf>

⁸⁷ Macfayden. G, Huntington. T, Cappell. R, *Abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523 (2009), s. 56 <http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf>

⁸⁸ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s. 209

kontroll. Under gjennomføring av kontroll skal Fiskeridirektoratet ha «uhindra og direkte» tilgang til fartøyet og relevante dokumenter og gjenstander.

Kontrollkompetansen etter norsk rett strekker seg videre enn det som følger av MARPOLs havnestatskontroll, da Fiskeridirektoratets mulighet for kontroll ikke må begrunnes i en mistanke om at regler ikke etterleves.

4.7 Opphenting av tapte, etterlatte og forkastede redskaper

Norge er ikke direkte bundet av internasjonale avtaler til å vedta bestemmelser for opphenting av tapte redskap. Sjømenn oppfordres likevel å hente opp søppel fra havet når det er mulighet for det.⁸⁹ Denne oppfordringen stiller ikke bare et krav til opphenting av egne tapte utstyr, men er en generell oppfordring til å samle søppel skipet kommer over til havs. Ved at tapte redskaper hentes opp av havet, forhindrer dette at utstyret fortsetter å fange dyr etter det går tapt, og hindrer den langvarige prosessen med at utstyret brytes ned til mikroplast som slippes ut i havet.

FAO anmoder stater om å oppfordre eiere av fiskeutstyr til å «make every reasonable effort to retrieve [tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper]».⁹⁰ Slik opphenting av utstyr bør likevel ta hensyn til menneskets sikkerhet ved opphenting, og skader som kan oppstå på det marine miljø ved opphenting av redskap, se punkt 40. Ved opphenting bør det vurderes om opphenting vil ha en negativ effekt på det marine miljø. Det bør her gjøres en forholdsmessig vurdering hvor skade av opphenting stilles opp mot den negative konsekvensen det vil ha å la redskapet bli liggende. Om redskapet utgjør en særskilt trussel for navigasjon eller spesielt sårbare områder eller arter kan dette tale for at opphenting bør ha prioritet.

I Norge skal den som unødvendig har etterlatt gjenstander i sjøen rydde etter seg, jf. havressurslova § 28 annet ledd. Det følger etter denne bestemmelsen en plikt til å hente redskaper som går tapt. Denne bestemmelsen kommer til anvendelse i tilfeller som er omfattet

⁸⁹ IMO Resolution MEPC.295 (71) *Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V*, (7. juli 2017), punkt 2.4.9, [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295\(71\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295(71).pdf) (mai 2021)

⁹⁰ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En), Appendix E *Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear* (2018), punkt 39, <http://www.fao.org/3/ca0196en/CA0196EN.pdf> (mai 2021)

av havressurslova § 28 første ledd, som behandlet i kapittel 3. Og vil dermed avgrenses til å gjelde unødvendig etterlatelse av redskaper. Om opprydding ikke skjer på eierens initiativ, kan Fiskeridirektoratet gi pålegg om dette, jf. § 28 annet ledd siste punktum. Om pålegget ikke følges opp kan Fiskeridirektoratet iverksette nødvendige tiltak på den ansvarliges regning.

Det følger også en plikt til å lete etter mistede redskaper. Sokneplikten følger av havressursloven § 17, og gir den som mister eller må kutte redskaper en plikt til å søke etter det tapte utstyret. På slik måte oppstår det en plikt til å søke etter redskaper, også i tilfeller med utilsiktet tap som ikke omfattes av § 28. Det fremkommer ikke av regelens ordlyd hvor langt sokneplikten strekker seg, men på bakgrunn av den folkerettslige forpliktelsen Norge har til å treffe tiltak for å bevare det marine miljø, tilsier at plikten til å sokne bør gjennomføres på en tilfredsstillende måte i området hvor redskapet forsvant.

Departementet kan etter § 28 første ledd siste punktum gjøre unntak fra sokneplikten. Etter forarbeidene fremkommer det at i tilfeller hvor bakgrunnen for at redskap er gått tapt skyldes uvær, kan slike situasjoner tale for unntak fra sokneplikten.⁹¹ Slike unntak bør begrenses til å gis i tilfelle hvor sokneplikten ikke vil la seg gjennomføre på grunn av risikoen det vil utgjøre for fartøy eller mannskapet om bord.

For å redusere mengden med tapte, etterlatte og forkastede fiskeutstyr i norske hav, gjennomføres det årlige tokt med opprydding i regi av Fiskeridirektoratet. Det anerkjennes at til tross for forebyggende tiltak, hender det at redskap går tapt. Ved oppryddingene tas det utgangspunkt i rapporterte tap av redskaper, og etter opprydding kan gjenfunnet utstyr leveres tilbake til eier eller leveres til gjenvinning.⁹² Da det årlig fjernes store mengder utstyr, hjelper et slikt tiltak med å forhindre videre tap som følge av fastheking, og reduserer den negative effekten utstyret ville hatt på det marine miljø i forbindelse med spøkelsesfiske og forurensning.

⁹¹ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, s. 192-193

⁹² Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forøpling (2021), s. 33.

5 Vurdering av gjeldende tiltak

For å avgjøre hvorvidt Norge etterlever sine folkerettslige forpliktelser, må det gjøres en vurdering av gjeldende tiltak for å forhindre og redusere at fiskeredskaper går tapt eller blir dumpet i havområder under norsk jurisdiksjon. Norge har en generell forpliktelse til å beskytte og bevare det marine miljø. Staten har videre kompetanse til å regulere utslipp fra fartøy som befinner seg i norske havområder inkludert den eksklusive økonomiske sonen for å kunne etterleve sin forpliktelse til å beskytte og bevare miljøet.⁹³ Tapte, etterlatte og forcastede fiskeredskaper er kun en del av problemet med marin forøpling, men bør behandles separat da det er et behov for andre tiltak i tillegg til de som adresserer marin forøpling generelt.

Norge har videre etter OSPAR artikkel 2 forpliktet seg til å «take all possible steps to prevent and eliminate pollution». Denne bestemmelsen synes etter ordlyden å være strengere enn de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen. Det følger også av OSPAR fortalen at «recognising that it may be desirable to adopt, on a regional level, more stringent measures [...] than are provided for in international conventions or agreements with a global scope»⁹⁴ som videre taler for at den regionale avtalen skal fungere strengere da den vil være mer tilrettelagt for området som omfattes av konvensjonen. Da Norge er forpliktet til denne konvensjonens bestemmelser, bør utgangspunktet være at staten må treffe de nødvendige tiltakene for å «prevent and eliminate pollution». Det klare utgangspunktet må være at forurensning skal unngås. Videre følger det en plikt for staten å eliminere forurensning som oppstår dersom det er mulig. Videre i kapitlet vil effekten av de forskjellige tiltakene vurderes for å kunne besvare problemstillingen om Norge har tatt alle nødvendige steg for å forhindre og stanse forurensning. Av hensyn til oppgavens struktur, deles tiltakene inn i undergruppene forebyggende, reduserende og helbredende tiltak.

⁹³ Havrettskonvensjonen artikkel 56

⁹⁴ OSPAR preamble

5.1 Forebyggende tiltak

5.1.1 Merking av fiskeredskaper

Merking av fiskeredskaper er som tidligere nevnt et krav for fiske i norske havområder. Redskaper skal etter utøvelsesforskriften § 73 være tydelig merket med fartøyets registreringsmerke, eller med eierens navn og adresse dersom registreringsmerke ikke foreligger. Dette gjør at både fritidsfiskere og yrkesfiskere er underlagt kravet. At redskaper er merket gjør at eieren kan holdes økonomisk ansvarlig dersom det tapte, etterlatte eller dumpede redskap blir hentet opp fra havet. På en slik måte kan Norge ved gjennomføring av regler om krav til merking overholde sine plikter til å anvende prinsippet om at forurenser betaler, jf. OSPAR artikkel 2. Dette prinsippet vil ha en viss preventiv effekt fordi det i alle tilfeller vil være billigere for forurenser å forebygge enn å reparere. På slik måte vil eier av redskap bli motivert til å treffe tiltak for å unngå at forurensning skjer.

FAO har i *Report of the Expert consultation on the Marking of Fishing Gear*⁹⁵ uttalt i avsnitt 34 at et system for markering av fiskeredskaper bør implementeres slik at det fungerer til det formål oppsatt i avsnitt 11. Dette innebærer at systemet bør kreve tilstrekkelig informasjon som muliggjør «identification and recovery» av «abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear» (ALDFG). Videre har FAOs retningslinjer som formål å redusere risikoen tapte, etterlatte og forkastede redskaper utgjør for navigasjonen, samt å bidra til å identifisere IUU fishing⁹⁷. Markering av utstyr bør dermed leve opp til formålet om å kunne identifisere eier og beliggenhet.

Merkingen skal som tidligere nevnt inneholde fartøyets registreringsmerke, eller eierens navn og adresse. Dette gjør at det i utgangspunktet vil være enkelt å identifisere eier av redskapet. Slik kan forurenser holdes ansvarlig, og redskap som blir gjenfunnet kan returneres til eier. Det er et krav etter norsk rett at «minst ett av vakene» på redskapet skal være påført merke, og dersom redskapet ikke har vak, skal selve redskapet merkes, jf. utøvelsesforskriften § 73. Vak omfatter etter bestemmelsen også blås eller bøyer som brukes i forbindelse med fiske, jf. § 73

⁹⁵ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 485 FIAO/R1157 (En), Appendix E, *Draft Guidelines for the Application of a System on the marking of Fishing Gear* (2016), <http://www.fao.org/3/i5729e/i5729e.pdf> (mai 2021)

⁹⁷ Illegal, unreported and unregulated fishing

femte ledd. Dersom eier av redskapet kun fremkommer av merket på blåsen, kan det medføre at eier ikke kan identifiseres dersom det kun er selve redskapet som blir gjenfunnet. Det kan tenkes tilfeller hvor overflatevak kuttet av som følge av skipstrafikk eller av andre årsaker som fører til at redskapet skilles fra merkingen. Det kan dermed bli vanskelig å identifisere eier av gjenfunnet utstyr dersom selve redskapet ikke er merket.

Videre drøftes det om kravene til merking av redskap etter norsk rett bidrar til å trygge navigasjonssikkerheten. For at merking skal trygge skipssikkerhet, er det nødvendig at merking skjer slik at det er mulig for skip å vite hvor fiskeredskaper befinner seg. I Norges sjøterritorium utenfor 4 nautiske mil og den økonomiske sonen er det spesielle regler for merking av redskap slik at deres beliggenhet er synlig for skip som befinner seg i havområdet.⁹⁸ Spesielle regler for merking av redskap gjelder for redskap som benyttes i den økonomiske sonen etter utøvelsesforskriften § 74. Redskapet skal på dagtid ha bøyestang med radarreflektor eller flagg, og etter solnedgang skal det i hver ende være bøyer med refleksmidler og stang forsynt med lys, jf. § 74 første ledd bokstav a. Det følger videre av bestemmelsen en rekke tekniske krav for merking, som grundig gjennomfører kravet om merking med hensyn til at fiskeredskapet skal være synlig fra overflaten. At det kreves flagg på dagtid, og lys kombinert med refleksmidler etter solnedgang, gjør at redskapet også vil være synlig for skip når det er mørkt og flagg alene ikke vil være tilstrekkelig. Krav om merking kan på bakgrunn av dette sies å oppfylle formålet med å trygge navigasjonssikkerheten i norsk økonomiske sonen. Slike typer merkebøyer som benytter lys, refleksmidler og radarreflektorer må typegodkjennes av Fiskeridirektoratet, jf. utøvelsesforskriften §77. Dette gjør at Fiskeridirektoratet kontrollerer at markering av redskap som benyttes av norske fartøy holder standarden som følger av utøvelsesforskriften.

I forbindelse med å identifisere ulovlig fiske ønsker FAO at markering av redskaper skal bidra til «the prevention of IUU fishing» og være ledd i å oppdage slik fiske.⁹⁹ For at merking skal være effektiv i forbindelse med å identifisere ulovlig fiske, må de rette myndighetene kunne kontrollere utstyret som brukes av fartøyet. Dette vil behandles videre i delkapittel 5.1.2.

⁹⁸ FOR-2004-12-22-1878 § 74

⁹⁹ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En), Appendix E *Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear* (2018), punkt 30, <http://www.fao.org/3/ca0196en/CA0196EN.pdf> (mai 2021)

5.1.2 Havnestatskontroll

Havnestatskontroll er ansett som et viktig tiltak for å hindre ulovlig fiske. Relevansen ulovlig fiske har for tap av fiskeredskaper er tidligere illustrert i punkt 4.6. IUU fishing er en «significant contributor to ALDFG problems» ettersom det er usannsynlig at de vil etterfølge de regler som forsøker å hindre og redusere marin forsøpling.¹⁰⁰ Videre er fartøy som driver med ulovlig fiske antatt å være skyldig i å etterlate redskaper i havet.

Kontroll av fartøy og utstyr som anvendes til fiske kan også ha en positiv effekt for å redusere mengden utstyr som går tapt i forbindelse med fiske ved å undersøke og sørge for at fartøy etterlever kravene som følger av norsk regelverk for å hindre marin forsøpling. I forbindelse med å redusere mengden fiskeutstyr som går tapt i Norges havområder, vil kontroll være sentralt for å sikre at fiskere følger regler som etter sitt formål skal forebygge at redskap går tapt. Et eksempel på dette vil være røktingsplikten. Røkting kan sørge for at redskap ikke går tapt som følge av at det er slitt eller ødelagt. Etter norsk rett skal Fiskeridirektoratet føre kontroll ved fartøy, for å sikre at de følger relevante forskrifter. Kontroll av fartøy inkluderer også redskap, og dermed kan myndighetene sikre at redskap som brukes til fiske oppfyller krav som følger av lover og forskrifter. Ettersom Norge har innført regler som ikke krever mistanke om ulovlig fiske eller manglende kunnskap om tiltak for å forhindre marin forsøpling for å kontrollere skip, gjør det at kontrollen kan fange opp flere saker enn det som ville være tilfelle dersom det måtte ligge klare grunner for å tro at det foreligger brudd på regelverket. At myndigheter har tilgang til skip og redskap om bord, gjør det mulig å sikre at regelverket følges, og bør være et ledd i tiltak mot å bekjempe marin forsøpling.

5.1.3 Mottaksanlegg for avfall fra skip

Mottaksanlegg som tiltak mot marin forsøpling har som formål «å verne det ytre miljø ved å sikre etablering og drift av tilfredsstillende mottaksordninger for avfall og lasterester fra skip» og «å sørge for at avfall og lasterester blir levert til mottaksordning i havn». Mottaksanleggets funksjon skal være å håndtere avfall fra skip til land for å unngå at avfallet slippes ut på havet,

¹⁰⁰ Macfayden, G, Huntington, T, Cappell, R, *Abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523 (2009), s. 59, <http://www.fao.org/3/i0620e/i0620e.pdf> (mai 2021)

og må dermed være i stand til å håndtere avfall etter skipets behov for å etterleve tiltakets formål.

Norges regelverk om avfallshåndtering er basert på EUs skipsavfallsdirektiv¹⁰¹, og direktivet er i dag gjennomført i norsk rett i forurensningsforskriften kapittel 20. Norge ble i 2016 dømt for manglende gjennomføring av dette direktivet, da EFTA-domstolen konkluderte med at plikten til å opprette mottaksanlegg krever resultat. Videre uttaler EFTA-domstolen at «[plikten] cannot be satisfied merely by the creation of an appropriate regulatory framework for attaining that objective».¹⁰² Norge hevdet i 2015 at av de 4443 havnene som ansees som omfattet av regelverket om avfallshåndtering, hadde kun 1514 havner gjennomført regelverket. Antall havner langs den norske kyst kan gjøre det vanskelig å gjennomføre en ordning om tilstrekkelig mottaksanlegg, likevel må det ligge til grunn at alle havner skal etterleve regelverket for at plikten skal være oppfylt. På grunn av mengden havner som omfattes av regelverket, vil det være svært tidkrevende for å gjennomføre regelverket, men forpliktelsen er ikke etter dagens regelverk oppfylt før alle havner tilfredsstillende oppfyller kravene til plan om avfallshåndtering.

Havneanlegg bør fungere slik at båter ikke har økonomiske grunner til å unngå å levere avfall. Dersom det skal kreves høye avgifter for levering, kan det tenkes tilfeller hvor skip unnlater å levere fra seg avfall til mottaksanleggene. I dag er ikke fiskebåter og fritidsbåter godkjent for høyst 12 personer omfattet av det generelle avfallsgebyret som ellers gjelder for alle skip som legger til havn, jf. forurensningsforskriften § 20-9. For andre skip kreves det avfallsgebyr uavhengig av om skipet skal levere fra seg avfall eller ikke, dette omtales som «no-special-fee»-prinsippet i EUs skipsavfallsdirektiv. Dette gjør at havnen kan kreve gebyrer for fiskebåter som skal levere fra seg avfall, og gjør at det kan medføre ekstra kostnader for skipet som ikke ville være gjeldende om skipet ikke skulle levere avfall, jf. § 20-9 femte ledd. Det bør vurderes om også fiskebåter skal omfattes av et generelt avfallsgebyr, da disse kan ha et behov for å levere avfall, og bør ikke ha økonomiske årsaker til å unnlate levering av dette.

¹⁰¹ Directive (EU) 2000/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27. November 2000 on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, trådte i kraft 20. juni 2001 (Skipsavfallsdirektivet 2000).

¹⁰² Case E-35/15 EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway (2016), avsnitt 41

Gjennom et generelt avfallsgebyr vil også fiskebåter oppmuntres til å levere avfall, som herunder kan være uønskede fiskeredskaper.

Videre er fiskebåter og fritidsbåter også unntatt fra plikten til å gi melding om levering av avfall etter forurensningsforskriften § 20-7. Denne plikten gir mottaksanlegget mulighet til å forberede seg og tilrettelegge for avfall som skal leveres i havnen. Et slikt system for fiskebåter vil øke effektiviteten av mottaksanlegg. At fiskebåter og fritidsbåter ikke er omfattet av meldeplikten, kan være begrunnet i at avfall fra slike båter ikke er definert som «farlig avfall» likevel kan det ha en positiv virkning dersom større fiskebåter omfattes av meldeplikten, da mengden avfall fra slike fartøy kan være betydelig.

5.2 Tiltak for å redusere påvirkningen av tapte, etterlatte og forkastede fiskeredskaper

Det forekommer at redskaper som brukes til høsting av levende marine ressurser går tapt av forskjellige årsaker. Det kan dermed være hensiktsmessig å anvende metoder som gjør at redskap som går tapt, ikke vil ha like stor negativ effekt på miljøet når de blir etterlatt over lengre tid. Utvikling av teknologi kan bidra til at de negative konsekvensene tapte redskaper har for miljøet blir redusert.

I dag består en stor andel av redskap som anvendes til fiske av plast og metall. Dette er gjenstander som bruker lang tid på å brytes ned, og kan fortsette å fiske i lang tid etter redskapet går tapt. Det har vært forsket på utvikling av biologisk nedbrytbare fiskeredskaper, som ikke vil etterlate mikroplast i havet, og vil brytes ned raskere enn konvensjonelle redskaper. Forskning har likevel ikke kommet langt nok til å finne en metode som gjør at å ta i bruk slike redskap ikke reduserer fangsteffektivitet og varighet, og som ikke påvirker kostnader negativt.

Det er innført regler om råtnetråd i teiner som brukes til hummer- og krabbefiske i Norge. Slike tråder har som formål å bryte ned raskere og på denne måten vil det skapes et rømmingshull etter en stund, slik at marint liv som fanges i teinene kan slippe ut. Redskap som består av en blanding av biologisk nedbrytbare materialer og konvensjonelle materialer som plast og metall kan være et bra tiltak for å redusere spøkelsesfiske, men vil likevel ikke hjelpe selve forsøplingsproblemet som redskapet utgjør. De mest effektive metodene for å beskytte og bevare det marine miljø er dermed være de preventive tiltakene for å best mulig unngå at redskapet går tapt.

5.3 Helbredende tiltak

Når redskap først går tapt kan det være av betydning at disse lokaliseres og hentes opp fra havet for å unngå forurensning og videre fangst av levende marine ressurser. Staten har en plikt til å forsøke å eliminere forurensning der det er mulig. Tiltak som gjør det mulig å hente opp redskaper vil være det nødvendige tiltaket for å forsøke og etterleve denne forpliktelsen. I følgende delkapittel vil det vurderes virkningen slike tiltak har for miljøet.

5.3.1 Rapportering av tapte redskaper

For å gjøre opprydningsarbeid mulig, og mer effektivt, er det viktig at redskap som etterlates eller mistes blir rapportert til de relevante myndigheter. Det er rapporteringen som utgjør grunnlaget for opprydningsarbeidet Fiskeridirektoratet gjennomfører årlig. 70-80 prosent av rapportert tapt redskap finnes igjen, og kan dermed returneres til eier eller leveres til gjenvinning om mulig.¹⁰³ Tilbakelevering av utstyr til eier eller til gjenvinning bidrar til å oppnå målsettinger om en sirkulær økonomi. Dermed kan en nøyaktig rapportering av tapte, etterlatte og forkastede fiskeutstyr være et effektivt tiltak sett sammen med opprydningsarbeid. Plikten til å rapportere kan bli forsterket av at redskap merkes, slik at det er mulig å identifisere eiere av redskap som har gått tapt.

Gjeldende norsk regelverk er utformet slik at fiskebåter plikter å rapportere tap av utstyr til Kystvaktsentralen, jf. utøvelsesforskriften § 78. Rapporteringsplikten inneholder krav til opplysning om blant annet posisjon, type redskap og mengde utstyr som har gått tapt. Slike krav til rapportering vil være nødvendig for å lokalisere utstyret, og for å kunne vurdere hvor stor andel av det tapte utstyret som er gjenfunnet.

Rapporteringsplikten gjelder ikke for fritidsfiske, og rapportering av tapte redskaper er dermed valgfritt for slike fartøy. Likevel oppfordres også fritidsfiskere som mister redskap om å rapportere tap i Fritidsfiskeappen slik at det også er mulig å få en oversikt over tapte redskaper fra fritidsfiskere. På grunnlag av dette kan det tenkes at tapte redskaper ikke alltid rapporteres, til tross for at metoden for rapportering gjennom app er en enkel måte å registrere tap på.

¹⁰³ Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling (2021) s. 33

Slik gjeldende rett er, foreligger det metoder for rapportering, men ettersom reglene ikke omfatter alle, kan det tenkes at en rekke tapte redskaper ikke blir registrert. Tiltaket ansees derfor som mangelfullt, da regelverket ikke dekker behovet for å få registrert alle redskap og slik kunne redusere mengden «ghost gear» i havområder gjennom opprydningstokt.

5.3.2 Opphenting av tapte, etterlatte og forkastede redskaper

Da redskap går tapt eller etterlates i havområder, kan det være et behov for å hente opp redskapet igjen. Det er kjent at store mengder fiskeredskaper går tapt i norske havområder hvert år. At redskap hentes opp fra havet vil først og fremst minske forurensningsfaren som tapte fiskeredskaper utgjør, og er et tiltak som hindrer at redskap fortsetter fiske etter de går tapt. Videre er opprydning et positivt tiltak for å hindre at nye redskaper går tapt som følge av at det hektes fast i de tapte redskapene.

Opphenting av redskaper effektiviseres gjennom innrapportering av tapte redskap.

Rapporteringen gjør at arbeid kan planlegges på forhånd, slik at man oppnår best mulig effekt ved gjennomføring av opprydningstokter.

Folk som etterlater eller mister redskap til havs, plikter etter norsk rett til å sokne etter redskapet, og forsøke å hente opp redskapet på egen hånd. Det vil av økonomiske årsaker være av interesse for eiere å lokalisere sitt redskap, og det vil i utgangspunktet være positivt at redskap hentes opp for å kunne brukes igjen. Også hensyn til prinsippet om bærekraftig utvikling taler sterkt for gjennomføring av opprydningsarbeid. Dersom tapte, etterlatte og dumpede redskap ikke hentes opp, vil det medføre at den totale mengden redskap i havet øker, og mengden levende ressurser som fanges gjennom spøkelsesfiske vil øke deretter. Risikoen tapte redskap utgjør for andre fiskeredskap taler også for at opprydding av disse bør gjøres som ledd i forsøk på å forhindre videre tap.

Opprydning som tiltak har likevel noen negative sider. Det kan medføre store kostnader for å gjennomføre opprydningstokter. Det må dermed gjøres en vurdering av kost/nytte-effekten av dette tiltaket. Dette tiltaket kan knyttes mot kravet til merking av redskaper og prinsippet om at forurenser betaler. Likevel er det ikke alltid mulig å identifisere eier av redskapet som blir gjenfunnet, og det er i disse tilfeller ikke mulig å holde forurenseren økonomisk ansvarlig. Gjennom de årlige opprydningstoktene som gjennomføres i regi av Fiskeridirektoratet ryddes det opp svært store mengder redskap. I 2019 ble det rapportert om en av de største fangstene

som er gjort i landet.¹⁰⁴ Mengden redskaper som blir hentet opp som følge av opprydningstiltak bør tale sterkt for at nytten av tiltaket er større enn kostnadene rundt.

Arbeid med å fjerne fiskeredskaper fra havet kan også ha negativ påvirkning for miljøet. Metoder som anvendes for å fiske opp redskaper kan føre til bifangst, og i noen tilfeller kan det innebære at redskap dras langs havbunnen. Dersom slik metode anvendes kan dette ha uønsket effekt for miljøet. Stater er har også en plikt til å ikke «transfer damage or hazards or transform one type of pollution into another» i forbindelse med gjennomføring av tiltak for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning.¹⁰⁵ For at staten ikke skal bryte med denne bestemmelsen, bør det tas hensyn til hvilke metoder som anvendes for å fiske opp tapte redskaper. Her kan mengden avfall som er rapportert være av betydning for hvilke områder som bør prioriteres under opprydningen for å unngå at miljøet påføres ytterligere skade. I alle tilfeller må det kunne fastslås at dersom aktiviteten har en større negativ effekt enn den faren det tapte redskapet utgjør, kan ikke opprydning være et tiltak i samsvar med folkerettslige forpliktelser. For spesielt sårbare områder bør det vurderes om metoden for opprydning bør tilpasses etter forholdene for å unngå skade på det marine miljø.

5.4 Oppsummering

Det er i dette kapittelet gjort en vurdering av gjeldende tiltak gjennomført i Norge, og hvilken effekt de har for å hindre marin forsøpling. Mens visse tiltak er tilpasset for å adressere fiskeredskaper, tar andre tiltak sikte på å håndtere marin forsøpling generelt. Gjennomgående for kapittelet konkluderes det med at preventive tiltak er det som er best for å beskytte det marine miljøet. Det er likevel anerkjent at redskap kan gå tapt, som gjør at det foreligger behov for å redusere de negative konsekvensene tapte redskap kan ha for miljøet.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

Hensikten med avhandlingen har vært å vurdere om Norge etterlever sine folkerettslige forpliktelser til å beskytte og bevare det marine miljø i forbindelse med bekjempelse av

¹⁰⁴ Tidens nordligste opprensningstokt er avsluttet (30. september 2019)

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/0919/Tidens-nordligste-opprensningstokt-er-avsluttet>

(mai 2021)

¹⁰⁵ Havrettskonvensjonen artikkel 195

etterlatte og tapte fiskeredskaper i norske havområder. Tap og etterlatelse av fiskeredskaper er en type forurensning som er antatt å utgjøre en betydelig mengde av marin forsøpling, og det er dermed nødvendig å treffe tiltak som forhindrer at slik forsøpling skjer. For å besvare problemstillingen er det tatt utgangspunkt i de tiltak gjeldende i Norge som har formål om å forhindre eller redusere fiskeredskap som går tapt eller blir etterlatt i norske havområder.

Det følger av havrettskonvensjonen en generell plikt til å beskytte og bevare det marine miljø. Som tidligere gjennomgått må plikten sees i sammenheng med plikten til å treffe tiltak mot forurensning etter havrettskonvensjonen § 194, og plikten til å forhindre forurensning ved dumping etter konvensjonens § 210. Forpliktelsene etter havrettskonvensjonen innebærer en plikt til å vedta lovverk for å forhindre forurensning av det marine miljø ved tap og etterlatelse av fiskeredskaper. Disse pliktene er som tidligere fastslått «due diligence» og vurderingen av om pliktene etterleves baseres på om Norge har gjort det som er å forvente for å etterleve plikten. Hva som skal kunne forventes må vurderes i lys av de mest hensiktsmessige og kostnadseffektive tiltak for å oppnå ønsket resultat.

Lovverket og tiltakene som gjennomføres skal ha som formål å forhindre forurensning så langt det er mulig, preventive tiltak vil også være mer hensiktsmessig og kostnadseffektiv. Når forebygging ikke er tilstrekkelig for å unngå forurensning, må det også gjennomføres tiltak som eliminerer forurensningen der det er mulig.

Norge har gjennomført en rekke lovgivning for å bekjempe forsøpling av det marine miljø på bakgrunn av internasjonale regler. Som illustrert tidligere i avhandlingen er internasjonale avtaler og relevante anmodninger gjennomført i norsk regelverk.¹⁰⁶ Noen tiltak er også strengere enn hva som følger av internasjonale minstekrav. Etter gjennomgang av regelverk gjennomført i norsk lov, konkluderes det med at norsk lovgivning oppfyller kravet til at nasjonale regler ikke skal være mindre omfattende enn internasjonale standarder.

Norge er etter OSPAR forpliktet til å anvende «best available techniques» og «best environmental practice». Dette gjør at hva som kan forventes av staten endrer seg i takt med utvikling av teknologi og metoder. Utvikling av teknologi vil ha betydning for hvilke plikter en medlemsstat har, og kan medføre et behov for utvikling av gjeldende regelverk.

¹⁰⁶ Se kapittel 4

Norge er ansett for å være et av de landene med best utviklede løsninger for etterbehandling av fiskeredskap, hvor resirkulering i Norge er høyere sammenlignet med EU-land.¹⁰⁷

Opprydningen som gjøres årlig bidrar til å redusere den totale mengden med tapte redskaper. Slike opprydninger kan være viktig for å oppfylle forpliktelsen til å «preserve» det marine miljøet, da staten tar aktive steg for å redusere mengden avfall som befinner seg i havet.

Gjeldende regelverk er likevel mangelfull, noe som kan tale for at ikke «all measures [...] that are necessary»¹⁰⁸ er tatt. Spesielt dersom det er tiltak som enkelt lar seg gjennomføre. Det siktes her til blant annet rapporteringskrav og metode for merking av redskap. At ikke alle har en plikt til å rapportere mistede redskaper, gjør at utgangspunktet blir at ikke alle redskap som går tapt blir registrert, og må bero på fiskeres ønske om og vilje til å bevare miljøet. Det bør også oppstilles et krav til merking av selve redskapet. Dette for i større grad å forhindre at eier ikke kan identifiseres som følge av at for eksempel blåse er kuttet av og dermed adskilt fra redskapet. Mangler i regelverket vil bli nærmere behandlet under avsluttende bemerkninger.

Pliktene som følger av havrettskonvensjonen, er som tidligere gjennomgått ikke absolutt. Det må stilles krav til statens aktsomhet ved gjennomføring av regelverk. Norge har gjennomført en rekke tiltak for å håndtere marin forsøpling. Selv om det er rom for forbedring av regelverk og hvordan det gjennomføres, er det likevel vanskelig å konkludere med at Norge handler i strid med sine forpliktelser. Forbedring av regelverket vil innebære noen endringer til allerede eksisterende tiltak. At tiltakene allerede eksisterer, bør tale i retning for at plikten etterleves.

Videre følger det andre forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner, avtaler eller EU-direktiver som er EØS-relevant, og som knytter seg til spesifikke tiltak som må gjennomføres i norsk lovgivning. For noen bestemmelser, vil det ikke være tilstrekkelig kun med gjennomføring av lovgivning, som skiller seg fra de generelle forpliktelsene etter havrettskonvensjonen.¹⁰⁹ Det kreves her at lovgivningen i praksis oppnår resultatet som er ventet. Norge ble dømt for å ikke etterleve sine forpliktelser i forbindelse med mottaksanlegg for avfall i 2016.¹¹⁰ På grunn av omfattende arbeid, rapporterte Norge under et ESA-møte i

¹⁰⁷ European Commission SWD, *Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear*, (2018), part 1, s. 21

¹⁰⁸ Jf. Havrettskonvensjonen artikkel 194

¹⁰⁹ Se kapittel 5.1.3 om ESA v Norge

¹¹⁰ Case E-35/15 EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway (2016)

oktober 2019 at prosessen ikke var fullstendig gjennomført, og forventet ferdig i 2020. En kvalitetssikring av gjennomføringen gjenstår.¹¹¹

6.2 Avsluttende bemerkninger

I følgende underkapittel vil det gjøres noen betraktninger rundt regelverket og de tiltakene som er mangelfulle slik de i dag er gjennomført. Det vil videre gjøres noen refleksjoner om fordeler og ulemper ved endring av gjeldende tiltak som inneholder svakheter.

Først vil det trekkes frem svakheter ved kravet om merking av redskap. Det bør vurderes et krav om merking av selve redskapet, slik at det kan være mulig å identifisere eieren til tross for at redskapet er kommet bort fra overflatevaket. At vaket forsvinner fra redskapet av ulike årsaker er den vanligste årsaken til at fiskeren ikke finner igjen redskapet.¹¹² Dersom merking skal være et effektivt preventivt tiltak som oppmuntrer aktører til å rapportere tapte redskap, bør krav om merking på selve redskapet også være et ledd for å oppnå dette formålet.

Videre bør det stilles et krav om at også fritidsfiskere skal omfattes av rapporteringsplikten. Gjeldende regelverk inneholder ikke en plikt for fritidsfiskere om å rapportere tapte redskap. Likevel oppmuntres også denne gruppen å rapportere, og metoden for rapportering er gjennomført på en måte som gjør det enkelt å rapportere tapte redskap. Fritidsfiskere skiller seg fra yrkesfiskere, da mengden redskap som brukes av fritidsfiskere er betydelig lavere. Forurensning av det marine miljø må likevel sees i sammenheng, og alle bortkomne redskap, uavhengig av mengde, bør rapporteres for å effektivisere opprydningsarbeid. Et krav til rapportering for fritidsfiskere kan mulig øke andelen som blir rapportert av fritidsfiskere. En innføring av pliktig rapportering for fritidsfiskere er også anbefalt av Fiskeridirektoratet gjennom deres nye handlingsplan mot marin forsøpling.¹¹³

Et annet tiltak som også har rom for forbedring er det generelle avfallsgebyret som ikke omfatter fiskebåter eller fritidsbåter godkjent for høyst 12 personer. Dette medfører at disse båtene kan være nødt til å betale et eget gebyr for å levere fra seg avfall til havnemottak, noe andre skip ikke nødvendigvis er nødt til. En følge av slike ekstra kostnader kan være at det

¹¹¹ ESA Package Meeting in Norway, 24-25 Oktober 2019, Follow up letter of the EFTA Court Case 35/15 on Port Reception Facilities (Case No 79428), s. 30

¹¹² Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling (2021) s. 45

¹¹³ Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling (2021), s. 52

oppstår økonomiske årsaker til å unnlate å levere uønskede redskaper til havnens avfallsanlegg. Sjøfartsdirektoratet og Miljødirektoratet har sammen kommet med anbefalinger til endring av forurensningsforskriften kapittel 20 som inneholder regler om mottaksanlegg i havner. Her anbefales det at også fiskefartøy skal omfattes av det generelle avfallsgebyret.¹¹⁴ Anbefalingene er gjort i lys av det nye EU-direktivet om skipsavfall.¹¹⁵ Dersom direktivet skal bli gjeldende for EØS-medlemmer, vil det innebære endringer av kapittel 20 i forurensningsforskriften, som er en gjennomføring av det tidligere skipsavfallsdirektivet.¹¹⁶ Utvikling av regelverket i takt med utvikling av teknologi vil være viktig for å forbedre tiltak mot marin forøpling i fremtiden, og avgjørende for etterlevelse av de folkerettslige forpliktelser staten er knyttet til.

¹¹⁴ Håndtering av avfall fra skip – kravene skjerpes (07.12.2020)

<https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/handtering-av-avfall-fra-skip-kravene-skjerpes/> (mai 2021)

¹¹⁵ Directive (EU) 2019/883 of the European Parliament and of the Council of 17. April 2019 on port reception facilities for the delivery of waste from ships

¹¹⁶ Directive (EU) 2000/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27. November 2000 on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, trådte i kraft 20. juni 2001 (Skipsavfallsdirektivet 2000)

Kilderegister

Lover og forarbeider

Lov 03. juni 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande ressursar (havressurslova)

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

Ot.prp.nr.20 (2007 – 2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar

NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver – en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977

Forskrifter

FOR-2004-06-01-931 Forskrift om begrensning av forurensning (Forurensningsforskriften)

FOR-2004-12-22-1878 Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen

FOR-2012-05-30-488 Forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger

Rettspraksis

Rt. 2005 s. 1577 A

Rt. 2013 s. 684 A

HR-2017-331-A

Folkerettslige konvensjoner og direktiver

Statue for the International Court of Justice, vedtatt 26. juni 1945 (ICJ-statuttene).

Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 13. november 1972, trådte i kraft 1975 (London-konvensjonen).

International Convention of the Prevention of Pollution from Ships, (MARPOL 1973) as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78), vedtatt 2. november 1973, trådte i kraft 12. oktober 1983 (MARPOL).

United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10. desember 1982, trådte i kraft 16. november 1994 (Havrettskonvensjonen).

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic, vedtatt 22. september 1992, trådte i kraft 25. mars 1998 (OSPAR).

Convention on Biological Diversity, vedtatt 05. juni 1992, trådte i kraft 29. desember 1993 (CBD)

Directive (EU) 2000/59/EC of the European Parliament and of the Council of 27. November 2000 on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, trådte i kraft 20. juni 2001 (Skipsavfallsdirektivet 2000).

Directive (EU) 2019/883 of the European Parliament and of the Council of 17. April 2019 on port reception facilities for the delivery of waste from ships.

Internasjonale rettsavgjørelser

Reports of International Arbitral Awards (RIAA), 16. April 1938 and 11. March 1941, Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada), Volume III (1949), page 1905-1982,

ITLOS Order 27. august 1999, Southern Bluefin Tuna Cases, (New Zealand v. Japan and Australia v. Japan) case nos. 3 and 4, provisional measures.

ITLOS Judgement, 14. april 2014, The M/V Virginia G Case, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19.

Case E-35/15 EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway, (2016)

Permanent Court of Arbitration (PCA) The South China Sea Arbitration of 12. July 2016 (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19.

Internasjonale forarbeider

Commission Staff working document impact assessment, *Reducing Marine Litter: Action on single use plastics and fishing gear* (Brussel 2018). (SWD (2018) 254)

United Nations Conference

UN General Assembly A/CONF.62/RCNG/1 *Third United Nations Conference on the Law of the Sea* (1982),
https://legal.un.org/diplomaticconferences/1973_los/docs/english/vol_10/a_conf62_rcng_1.pdf (mai 2021).

UN General Assembly A/CONF.151/26 (Vol. 1) *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. (1992), (Rio-deklarasjonen),
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (mai 2021)

Retningslinjer og rapporter

IMO Resolution MEPC.83 (44), Guidelines for Ensuring the Adequacy Port Waste Reception Facilities (13. mars 2000),
[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.83\(44\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MEPCDocuments/MEPC.83(44).pdf) (mai 2021).

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 485 FIAO/R1157 (En), Appendix E, Draft Guidelines for the Application of a System on the marking of Fishing Gear (2016),
<http://www.fao.org/3/i5729e/i5729e.pdf> (mai 2021)

FAO *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Roma 2016) <http://www.fao.org/3/i5469t/I5469T.pdf> (mai 2021)

FAO contribution to Part I of the Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea to the seventy-first session of the General Assembly (2016)
https://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2016/FAO_Contribution_to_ICP_on_marine_debris.pdf (mai 2021)

IMO Resolution MEPC.295 (71) 2017 Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V», (7. juli 2017),
[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295\(71\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/MEPC.295(71).pdf) (mai 2021)

FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En), Appendix E Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear (2018),
<http://www.fao.org/3/ca0196en/CA0196EN.pdf> (mai 2021)

Rapport for Miljødirektoratet M1052 (2018) *Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen.*

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1052/m1052.pdf> (mai 2021)

ESA Package Meeting in Norway Follow-up letter (2019), Follow up of the EFTA Court Case 35/15 on Port Reception Facilities (Case No 79428)

<https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/5152-Follow-up%20letters%20-%20MERGED25.11.201913-17-00.pdf> (mai 2021)

Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling (2021)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/842f9f223bd74870b1cd2f63be29b4a6/fiskeridirektoratets-handlingsplan-mot-marin-forsopling.pdf> (mai 2021)

Litteratur

Bugge. H, *Kommentarer til forurensningsloven*, Rettsdata norsk lovkommentar, sist hovedrevidert 22.03.2018

Bugge. H, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 4. utgave (Oslo 2015)

Chowdhury, T. Kravchenko, S. Bhuiyan, J. *Principles of International Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge University Press, Routledge Handbook of International Environmental Law (Cambridge 2003)

Frank. V, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level* (Leiden 2007)

Guzman. A, Meyer. T, *International Soft Law* (2010) *The Journal of Legal Analysis*, Vol. 2, No. 1, Spring 2011 <https://ssrn.com/abstract=1353444> (mai 2021)

Jakobsen, Ingvild Ulrikke, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic Perspective* (Leiden 2016)

Lusher. A, Hollman. P, Mendoza-Hill. J, *Microplastics in fisheries and aquaculture: Status of knowledge on their occurrence and implications for aquatic organisms and food safety*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 615 (2017)

<http://www.fao.org/3/i7677e/i7677e.pdf> (mai 2021)

Macfayden. G, Huntington. T, Cappell. R, *Abandoned, lost and otherwise discarded fishing gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523 (2009)

<http://www.fao.org/3/i0620e/i0620e.pdf> (mai 2021)

Proelss, Alexander m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, Alexander Proels, Amber Rose Maggio, Eike Blitza, Oliver Daum (ed.), 1. utgave, (München 2017).

Rothwell. Donald, Stephens. Tim, *The International Law of the Sea*, 2. utgave (Oxford 2016)

Ruud. M, Ulfstein. G, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, 3. opplag (Oslo 2017)

Sands. P, *Principles of International Environmental Law*, 2. utgave (Cambridge 2003)

Shabtai. R, Yankov, *A United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, Volume IV* (Dordrecht 1991)

Tyrén, Carl. *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis: kommentarutgave*. 2.utgave. (Oslo 1997)

Artikler

Tidens nordligste opprenskningstokt er avsluttet (30. september 2019)

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/0919/Tidens-nordligste-opprenskingstokt-er-avsluttet> (mai 2021)

Håndtering av avfall fra skip – kravene skjerpes (07. desember 2020)

<https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/handtering-av-avfall-fra-skip-kravene-skjerpes/> (mai 2021)

Status of IMO treaties (21. April 2021)

<https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Status%20-%202021.pdf> (mai 2021)

