



UiT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Tapte og etterlatte fiskeredskaper i norsk økonomisk sone

Sindre Andreas Aas Strømsvik

Liten masteroppgave i rettsvitenskap høsten 2018



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Oppgavens tema og problemstilling.....	1
1.2	Aktualitet.....	1
1.3	Metode.....	2
1.4	Presiseringer og avgrensninger.....	4
1.5	Veien videre.....	5
2	Det folkerettslige grunnlaget for Norges rett og plikt til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.....	6
2.1	Rettsordningen for den eksklusive økonomiske sone.....	6
2.2	Norges rettigheter til å regulere fiskeressursene.....	7
2.2.1	Utgangspunktet om suverene rettigheter til fiskeressursene.....	7
2.2.2	Andre staters rettigheter og friheter.....	8
2.2.3	Lovgivningskompetansens rekkevidde.....	9
2.2.4	Forpliktelser og anmodninger i internasjonal fiskeriregulering.....	11
2.2.5	Plikten til å oppfylle konvensjonsforpliktelser.....	13
2.3	Plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet.....	13
2.3.1	Generelt.....	13
2.3.2	Den generelle plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet.....	13
2.3.3	Plikten til å treffe tiltak mot forurensning av det marine miljøet.....	15
2.3.4	Rett og plikt til å regulere forurensning fra skip og ved dumping.....	18
2.3.5	Forpliktelser etter OSPAR.....	22
3	Tiltak for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.....	24
3.1	Innledning.....	24
3.2	Forbud mot utslipp av fiskeredskaper.....	24
3.2.1	Behovet for forbud mot utslipp.....	24

3.2.2	Bindende regler om å vedta forbud mot utslipp av fiskeredskaper ved dumping	25
3.2.3	Bindende regler om å vedta forbud mot utslipp av fiskeredskaper i forbindelse med fiske	26
3.3	Krav til merking av fiskeredskaper	29
3.3.1	Behovet for krav til merking	29
3.3.2	Ikke bindende anmodninger om krav til merking	29
3.4	Krav til rapportering og registrering.....	30
3.4.1	Behovet for rapporterings og registreringsplikt	30
3.4.2	Bindende regler om krav til rapportering og registrering	30
3.4.3	Ikke bindende anmodninger om krav til rapportering og registrering	32
3.5	Havnestatskontroll av driftskrav.....	33
3.5.1	Bindende regler om havnestatskontroll av driftskrav	33
3.6	Krav til opphenting.....	33
3.7	Krav til mottaksanlegg for avfall.....	34
3.7.1	Behovet for mottaksanlegg for avfall.....	34
3.7.2	Bindende regler om krav til mottaksanlegg	34
4	Adgangen til å håndheve reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.....	36
4.1	Innledning.....	36
4.2	Håndhevelse av fiskeriregulering	36
4.3	Håndhevelse av regler for beskyttelse og bevaring av det marine miljø.....	37
4.3.1	Generelt	37
4.3.2	Håndhevelse av regler om dumping av fiskeredskaper.....	38
4.3.3	Håndhevelse av regler om forurensning fra skip	38
5	Reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk rett.....	40
5.1	Innledning.....	40
5.2	Reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper i fiskerireguleringen	40

5.2.1	Generelt	40
5.2.2	Havressursloven § 28: Forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen.....	40
5.2.3	Havressursloven § 17: Sokneplikt og krav om rapportering.....	43
5.2.4	Havressursloven § 16: Merking av redskaper	44
5.3	Håndhevelse for å føre kontroll med fiskerireguleringer	45
5.4	Reguleringer av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i miljølovgivningen.....	46
5.5	Håndhevelse for å føre kontroll med miljøreguleringer	48
6	Avsluttende betraktninger	50
6.1	Generelt	50
6.2	Mangler i regelverket.....	50
6.3	Internasjonal utvikling på området	52
	Kildeliste	53
	Lover og forarbeid.....	53
	Forskrifter.....	53
	Folkerettslige konvensjoner og traktater	53
	Internasjonale rettsavgjørelser.....	54
	Litteratur.....	55
	Retningslinjer fra internasjonale organisasjoner	56
	Nettsider	56

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Oppgavens tema er tapte og etterlatte fiskeredskaper i norsk økonomisk sone. Mer presist er det Norges rettigheter og plikter til å vedta og håndheve lovgivning for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper som skal drøftes i denne oppgaven.

Oppgavens hovedfokus er retten og plikten til å vedta reguleringer, derfor vil reguleringsadgangen drøftes mer inngående enn adgangen til å håndheve.

Tapte og etterlatte fiskeredskaper kan føre til skade på det marine miljø, og kan forringe kyststatens interesser. Forurensningsproblematikken reiser flere rettslige spørsmål. For det første oppstår spørsmålet om hvilken kompetanse Norge har til å vedta og håndheve regler om tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den økonomiske sone. Dersom det konstateres at Norge har slik kompetanse, oppstår også spørsmålet om i hvilken grad Norge har en plikt til å vedta og håndheve slike regler. Et siste spørsmål er hvordan tap og etterlatelse av fiskeredskaper er regulert i norsk rett.

1.2 Aktualitet

Tap og etterlatelse av fiskeredskaper i det marine miljø er problematisk av mange grunner. Garn og andre redskaper som blir etterlatt i havet kan fortsette fiske i en årrekke og medføre et stort uttak av de levende marine ressurser, uten at uttaket blir registrert eller skaper noen form for verdi. Slikt fortsatt fiske, eller «spøkelsesfiske» kan dermed være skadelig for ressursgrunnlaget og fiskeriinteresser for øvrig.

Tapte og etterlatte fiskeredskaper er også en kilde til marin forurensning. Fiskeredskaper består i langt større grad enn tidligere, av ikke-biologisk nedbrytbart materiale som plast¹. Når redskaper eller deler av redskaper går tapt eller etterlates i det marine miljø, bidrar de til å øke den allerede store mengden plast som befinner seg i havet. Når plastinnholdige fiskeredskaper blir liggende i det marine miljø brytes plasten ned til mikroplastpartikler. Hvilken skade slike mikropartikler utgjør på havmiljøet har man i dag ikke tilstrekkelig kunnskap om til å slå fast. Nyere forskning gir imidlertid en velbegrunnet frykt for at mikropartikler fra plastsøppel i

¹ Graeme Macfayden, Tim Huntington og Rod Cappell, «Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear», *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523, UNEP Regional Seas Reports and Studies nr. 185*, s. 1, <http://www.fao.org/docrep/011/i0620e/i0620e00.htm> (desember 2018).

havet ender opp i tarmsystemet på både fisker og sjøfugler². Dermed utsettes ikke bare de marine dyreartene for den potensielle skadevirkningen av mikropartikler fra plast, men også menneskene som inntar fisk som næring.

Det er mange årsaker til at fiskeredskaper går tapt eller etterlates i det marine miljø. Ulykker og dårlige rutiner om bord på fiskefartøy kan resultere i at redskaper går tapt. Også tilsiktet utslipp av redskaper forekommer, særlig i forbindelse med ulovlig fiske³. Aktører som bedriver slikt fiske er formodentlig mer tilbøyelig til å kvitte seg med fiskeredskaper, enten for å unngå å bli tatt eller for å ikke bli nektet tilgang til havneanlegg. Ved manglende eller for dårlige tilbud på avfallsanlegg i havneområder kan aktører bli fristet til å ta gamle og ikke lenger brukbare fiskeredskaper ut i havet for kasting.

1.3 Metode

Oppgaven har et rettsdogmatisk perspektiv. Problemstillingene oppgaven reiser blir besvart ved å klarlegge, systematisere og analysere gjeldende rett. I Kapittel 6 peker jeg imidlertid på rettslige svakheter som jeg har identifisert underveis i drøftelsene og kommer med innspill til mulige løsninger og forbedringer.

Oppgavens tema og problemstilling kan plasseres i rettsområdet havrett. En stor del av oppgavens problemstillinger er av folkerettslig karakter, og folkerettslig juridisk metode blir derfor anvendt for å besvare disse. ICJ-statuttene artikkel 38 gir uttrykk for de mest sentrale rettskildene i folkeretten⁴. Artikkel 38 er formelt bare bindende for ICJ⁵, men innholdet i bestemmelsene er antatt å gi uttrykk for folkerettslig sedvane⁶.

Folkeretten består av internasjonale konvensjoner og traktater som er bindende for medlemstatene etter det avtalerettslige prinsipp om at avtaler skal holdes. Den sentrale kilden for tolkning av konvensjoner og traktater er Wien-konvensjonen⁷. Etter artikkel 31 (1) skal konvensjoner som den klare hovedregel 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

² Stephanie Wright, Richard Thompson, Tamara Galloway, «The physical impacts of microplastics on marine organisms: A review», *Environmental Pollution* 178, 2013 s. 283-491, (s. 484)

³ Såkalt IUU-fiske (Illegal, unreported and unregulated fishing).

⁴ Statute for the International Court of Justice, vedtatt 26. juni 1945 (ICJ-statuttene).

⁵ The International Court of Justice (ICJ).

⁶ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4.utgave, 3.opplag, Oslo 2017, s. 66.

⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969 (Wien-konvensjonen).

and purpose». Konvensjoner skal dermed tolkes etter sin ordlyd, men i lys av konvensjonens formål og ordlydens kontekst.

Av særlig betydning for de spørsmålene denne oppgaven reiser, er Havrettskonvensjonen⁸ som regulerer all bruk av havet og fastslår statenes rettigheter og plikter. Det er også vedtatt konvensjoner gjennom FNs skipsfartsorganisasjon (IMO⁹) som er av betydning. Slike konvensjoner har ofte mer presise formål enn havrettskonvensjonen og utfyller havrettskonvensjonens mer generelle bestemmelser¹⁰. Denne oppgaven reiser spørsmål om folkerettslige plikter til å vedta lovgivning for beskyttelse og bevaring av det marine miljø. For disse spørsmål er det London-konvensjonen¹¹ med påfølgende protokoll av 1996¹² og MARPOL¹³ som er særlig relevant.

Den internasjonale havrettsdomstolen (ITLOS¹⁴) er en uavhengig domstol som ble opprettet i 1982 med grunnlag i Havrettskonvensjonen¹⁵. Domstolen kan blant annet avgjøre spørsmål om tolkningen eller anvendelsen av konvensjonens del V om eksklusiv økonomisk sone og del XII om beskyttelse og ivaretagelse av det marine miljø¹⁶. Dermed vil ITLOS være av betydning for tolkningen av bestemmelser i havrettskonvensjonen¹⁷. Flere avgjørelser fra ITLOS er av betydning for å klarlegge hvilken rett og plikt Norge har til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.

Reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper henger nært sammen med fiskerireguleringen. Oppgaven reiser derfor spørsmål om regulering av fiskeressurser. I den

⁸ United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10 desember 1982, trådte i kraft 16 november 1994 (Havrettskonvensjonen).

⁹ Convention on the International Maritime Organization, vedtatt 6. mars 1948, artikkel 3 (b) (IMO-konvensjonen).

¹⁰ Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol: festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 157).

¹¹ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 13. november 1972, trådte i kraft 1975 (London-konvensjonen).

¹² Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 7. november 1996, trådte i kraft 24. mars 2006.

¹³ International Convention for 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).

¹⁴ International Tribunal for the Law of the Sea.

¹⁵ Havrettskonvensjonen, artikkel 287.

¹⁶ Havrettskonvensjonen, artikkel 297.

¹⁷ ICJ-statuttene, artikkel 38 (1) (d).

forbindelse er internasjonale fiskeritavtaler av betydning. UN Fish Stock Agreement¹⁸ er en multilateral traktat om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander. Avtalen inneholder bestemmelser som får betydning for kyststaten med hensyn til fiskeriforvaltningen i den eksklusive økonomiske sone.

Vedtak og resolusjoner fra internasjonale organisasjoner omtales gjerne som soft-law, da de ikke er bindende for statene¹⁹. Både IMO og FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO²⁰) har gjennom slike instrumenter kommet med anbefalinger av relevans for reguleringen av tapte og etterlatte fiskeredskaper. Selv om slike vedtak ikke er rettslig bindende, kan anmodninger om konkrete tiltak som bør treffes medføre et politisk press på statene til å etterleve anmodningene, og er således av relevans for oppgaven.

For å undersøke hvordan reguleringen av tapte og etterlatte fiskeredskaper er gjennomført i norsk rett, må de relevante norske lover og forskrifter drøftes. Her gjelder de samme tolkningsprinsipper som følger av alminnelig juridisk metode.

1.4 Presiseringer og avgrensninger

Oppgavens tema om regulering for å hindre tap og etterlatelse av fiskeredskaper, er avgrenset til å omfatte den eksklusive økonomiske sone.

Den eksklusive sonen er særlig juridisk interessant på grunn av balanseringen mellom kyststatens og andre staters rettigheter. Fiskefartøy står for den største del av tap og etterlatelse av fiskeredskaper, og det har liten statlig interesse å regulere og føre kontroll overfor andre fartøyer, og installasjoner i denne forbindelse. Dette innebærer at andre fartøyer enn fiskefartøy holdes utenfor oppgaven. Eksempelvis oljerigger, tankskip, o.l. Et forbehold tas imidlertid for de tilfeller som omfatter dumping av fiskeredskaper. Her er statens interesse i å føre kontroll likevel stor. Slike tilfeller vil dermed omtales.

Særregler som gjelder for kontinentalsokkelen og gråsonen vil ikke drøftes i denne oppgaven.

¹⁸ The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, vedtatt 4 august 1995, trådte i kraft 11 november 2001 (Fish Stocks Agreement).

¹⁹ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, 3. opplag, Oslo 2017, s. 71.

²⁰ United Nations Food and Agricultural Organization.

1.5 Veien videre

I kapittel 2 skal det folkerettslige grunnlag for Norges rett og plikt til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone drøftes.

Spørsmålet om hvilke reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper Norge er forpliktet til å vedta drøftes i kapittel 3. Også den anbefalte reguleringen av tap og etterlatte fiskeredskaper som følger av internasjonale fiskerireguleringer skal drøftes i dette kapitlet

I kapittel 4 skal spørsmålet om hvilken rett og plikt Norge har til å håndheve reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper drøftes.

Videre skal Norges gjennomføring av regler av betydning for tap og etterlatelse av fiskeredskaper drøftes i kapittel 5, både med hensyn til fiskeriregulering og med hensyn til beskyttelse og bevaring av miljøet mot forurensning.

Til slutt vil jeg i kapittel 6 belyse de rettslige svakheter som jeg har identifisert underveis i drøftelsene og komme med innspill til mulige løsninger og forbedringer.

2 Det folkerettslige grunnlaget for Norges rett og plikt til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone

2.1 Rettsordningen for den eksklusive økonomiske sone

I det følgende kapittel skal utgangspunktene for Norges rett til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone klarlegges. Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i havrettskonvensjonen. Det er havrettskonvensjonen som angir rammene for statenes jurisdiksjon, og fastslår hvilke plikter og rettigheter som gjelder i de ulike maritime sonene²¹.

I havrettskonvensjonen del V fastsettes rettsordningen for den eksklusive økonomiske sone.

Havrettskonvensjonen artikkel 55 fastslår at den eksklusive økonomiske sone er et område «beyond and adjacent to the territorial sea, 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».

Bestemmelsens ordlyd slår eksplisitt fast at den eksklusive økonomiske soen er noe annet enn territorialfarvannet. Sonen er underlagt en egen rettsordning hvor kyststatens rettigheter og jurisdiksjon er begrenset til det som følger av konvensjonen. Den eksklusive økonomiske sone er imidlertid heller ikke å regne som det åpne hav. Dette følger av artikkel 86 som fastslår at bestemmelsene i Havrettskonvensjonen del VII om det åpne hav gjelder «all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State»²².

Man kan således verken legge til grunn et utgangspunkt om at kyststatens suverenitet eller havets friheter får anvendelse innenfor den eksklusive økonomiske sone²³.

²¹ Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol: festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 156).

²² Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2.utgave, Cambridge 2015, s. 130.

²³ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4.utgave, 3.opplag, Oslo 2017, s. 151.

For å besvare spørsmålet om hvilken jurisdiksjon Norge har til å regulere tap og etterlatelse av fiskeressursene i norsk økonomisk sone må rettighetene og jurisdiksjonen som følger av «the relevant provisions of this Convention», jf. artikkel 55, drøftes.

2.2 Norges rettigheter til å regulere fiskeressursene

2.2.1 Utgangspunktet om suverene rettigheter til fiskeressursene

Artikkel 56 (1) (a) fastslår at kyststatens i den økonomiske sonen har «sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living».

Etter bestemmelsens ordlyd har ikke kyststaten den samme suverenitet som i territorialfarvannet. De suverene rettigheter er begrenset til spesifikke saksforhold, herunder «the natural resources, whether living or non-living. Det er de levende marine ressurser som er av betydning for denne oppgaven. Etter ordlyden «sovereign» er det tale om rettigheter eksklusivt forbeholdt kyststaten. Ved at rettighetene er suverene og eksklusive innebærer det en rett til å regulere. For at adgangen til å regulere eksempelvis fiske i den økonomiske sone skal ha mer enn bare symbolsk verdi må det også være en adgang til å håndheve de reguleringer som fattes²⁴.

Videre er rettighetene begrenset til «exploring and exploiting, conserving and managing». Ordlyden indikerer en vid adgang til å regulere fisket for kyststaten i den økonomiske sonen. En slik tolkning har også støtte i rettspraksis. ITLOS uttalte i Virginia G-saken²⁵ at begrepet «sovereign rights» omfatter «all rights necessary for and connected with exploration, exploitation, conservation and management of the natural resources, including the right to take the necessary enforcement measures»²⁶.

Norge har dermed i kraft av de suverene rettigheter som følger av artikkel 56 (1) (a) eksklusiv rett til å vedta og håndheve lovgivning om fiskeressursene i norsk økonomisk sone.

²⁴ Dette støttes også av havrettskonvensjonen, artikkel 73 som slår fast at kyststaten i utøvelsen av sine suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte sine (den eksklusive økonomiske sonens) levende ressurser kan håndheve sine lover og forskrifter, og dermed impliserer en lovgivningskompetanse. Se også Alexander Proelss, «Article 56» i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 425, note 9.

²⁵ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19.

²⁶ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19, avsnitt 211.

Hvilke regler Norge kan vedta gjennom nasjonal fiskerilovgivning for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den eksklusive økonomiske sone er avhengig av hvor langt lovgivningskompetansen rekker. Det neste som må klarlegges er andre staters rettigheter og friheter i den økonomiske sonen.

2.2.2 Andre staters rettigheter og friheter

Andre stater er ikke uten rettigheter i den eksklusive økonomiske sone. Det følger derfor av artikkel 56 (2) at kyststaten ved utøvelsen av sine suverene rettigheter og utføringen av sine plikter i den eksklusive økonomiske sone «shall have due regard to the rights and duties of other States and shall act in a manner compatible with the provisions of this Convention».

Ordlyden fastslår at kyststaten ved utøvelsen av egne rettigheter og plikter, må ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter i sonen. Dette kan utgjøre en stor begrensning i kyststatens rettigheter, og kyststatens suverene rettigheter er således ikke absolutte²⁷. Videre presiserer bestemmelsen at kyststaten må opptre i samsvar med konvensjonens bestemmelser.

Lovgivningen i den eksklusive økonomiske sone kan dermed ikke stride mot andre staters rettigheter i sonen.

Den mest sentrale og kanskje viktigste rettigheten andre stater nyter i den eksklusive økonomiske sone følger av artikkel 58. Artikkel 58 (1) fastslår at «In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms [...] of navigation». Navigasjonsfriheten er en sentral grunn for at rettsordningen for eksklusiv økonomisk sone fikk gjennomslag under FNs tredje havrettskonferanse²⁸. Navigasjonsfrihet er blant annet svært viktig for internasjonal shipping. De store skipsfartsnasjonene kunne ikke akseptert en rettsordning som ikke ivaretok deres økonomiske interesser. Det er ikke tvilsomt at også andre staters fiskefartøyer har rett til fri navigasjon²⁹.

Artikkel 58 (3) slår imidlertid fast at andre stater som utøver sin rett til navigasjonsfrihet «shall have due regard to the rights and duties of the coastal State and shall comply with the laws and regulations adopted by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law in so far as they are not incompatible with this

²⁷ Se også Alexander Proelss, «Article 56», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 430, note 23.

²⁸ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Cambridge 2015, s. 128.

²⁹ Donald Rothwell og Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Oxford 2016, s. 243.

Part». Sammen med artikkel 56 (2) fastsettes dermed en gjensidig «due regard» regel som både kyststaten og andre stater må ta hensyn til ved utøvelse av sine rettigheter, plikter og friheter i den økonomiske sone. Havrettskonvensjonen forsøker med dette å harmonere de forskjellige statenes rettigheter og på denne måten unngå konflikter ved statenes utøvelse av rettigheter i den økonomiske sone.

2.2.3 Lovgivningskompetansens rekkevidde

For å avklare rekkevidden på kyststatens lovgivningskompetanse er det hensiktsmessig å drøfte betydningen av ordlyden «exploring and exploiting, conserving and managing» i artikkel 56 (1) (a). Begrepene «exploring and exploiting» taler for at kyststaten kan vedta regler om hvordan og hvor ressursene skal høstes. Videre taler «conserving and managing» for at kyststaten kan vedta forebyggende regler for å sikre en langvarig beskyttelse av ressursene. Begrepene henger tett sammen og er til dels overlappende. Regulering av hvordan utnyttelsen av fiske skal foregå kan eksempelvis være utformet med hensyn til bevaringen og forvaltningen av fiskeressursene.

For å effektivt bevare og forvalte fiskeressursene i den økonomiske sone må kyststaten kunne vedta og håndheve reguleringer for å forby og forebygge aktiviteter som kan være skadelig for ressursgrunnlaget. Et slikt forbud kan eksempelvis rette seg mot etterlatelse av fiskeredskaper ved utøvelsen av fiske.

Kyststatens adgang til å regulere fiskeressursene er nærmere presisert i havrettskonvensjonen artikkel 62 (4)³⁰. Bestemmelsen kan således være veiledende for å fastslå hvilke tiltak Norge kan treffe i kraft av sine suverene rettigheter.

Artikkel 62 (4) fastslår for 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». Bestemmelsen bekrefter at utenlandske fartøy som fisker i en eksklusiv økonomisk sone er underlagt kyststatens lovgivningsjurisdiksjon. Samtidig viser bestemmelsen til at kyststaten kan vedta lovgivning om bevaringstiltak og andre vilkår og betingelser for fiske i den eksklusive økonomiske sone. I forlengelsen av dette viser bestemmelsen i bokstavene (a) til (k) hva kyststatens lover «*inter alia*» kan omhandle. Etter ordlyden «*inter alia*» er ikke bestemmelsen uttømmende. Dette er

³⁰ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Cambridge 2015, s. 131.

også lagt til grunn i praksis³¹. Kyststaten kan også vedta bestemmelser om andre anliggender i tilknytning til undersøkelse, utnyttelse, bevaring og forvaltning³².

Artikkel 62 (4) (c) viser til at kyststaten kan regulere «the types, sizes and amount of gear». Kyststaten kan dermed regulere utformingen av redskapene som benyttes i fiske i den økonomiske sone. Et spørsmål er om kyststaten har rett til å stille krav til merking av redskapene som benyttes i fiske i økonomisk sone. Krav til identifikasjonsmerking av redskaper kan gjøre det lettere å fastslå eierskapet til redskaper. Krav til slik merking vil hjelpe kyststaten til å holde den som står bak et eventuelt utslipp, ansvarlig for den skade redskapet har forårsaket. Artikkel 62 (1) pålegger kyststaten å fremme optimal utnyttelse av ressursene i økonomisk sone. Krav om merking vil formodentlig være forebyggende for etterlatelse av fiskeredskaper da eieren vil være klar over at redskapene kan spores tilbake til han. En slik regulering kan således være egnet for å redusere antallet redskaper som etterlates i havet og dermed bidra til å redusere fangst gjennom spøkelsesfiske. Dette taler for at kyststaten kan regulere merking av fiskeredskaper i økonomisk sone.

Artikkel 62 (4) (e) viser til at kyststaten kan vedta regler om hvilken «information required of fishing vessels, including catch and effort statistics and vessel position reports». Ordlyden tilsier at kyststaten kan vedta regler også om rapporteringsplikt ved tap eller etterlatelse av fiskeredskaper. En regel om rapporteringsplikt gjør det mulig for kyststaten å reagere raskt dersom det skulle være nødvendig med umiddelbar opphenting av det tapte redskapet. Det bidrar også til at kyststaten kan kontrollere hvor tapte og etterlatte redskaper befinner seg og dermed gjøre opphentingsarbeid mer effektivt.

At informasjon fra fartøy som fisker i den eksklusive sone kan forlanges, taler for at kyststaten også kan vedta regler om hva som skal loggføres og registreres under utøvelsen av fiske. En plikt til å registrere tap og etterlatelse av fiskeredskaper vil gjøre det lettere for kyststaten å føre kontroll med fartøy.

I Virginia G-saken³³ uttalte ITLOS at «it is apparent from the list in article 62, paragraph 4, of the Convention that for all activities that may be regulated by a coastal State there must be a

³¹ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19, avsnitt 214.

³² James Harrison og Elisa Morgera, «Article 62», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 504, note 24.

³³ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19.

direct connection to fishing»³⁴. Tap og etterlatelse av fiskeredskaper forekommer naturlig nok oftest ved utøvelsen av fiske. Internasjonal rettspraksis støtter derfor at Norge har en vid adgang til å regulere tiltak mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper i kraft av sine suverene rettigheter til fiskeressursene, jf. artikkel 56 (1) (a), jf. artikkel 62 (4).

2.2.4 Forpliktelser og anmodninger i internasjonal fiskeriregulering

Gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner har Norge bundet seg til å vedta regler mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper. Slike avtaler og konvensjoner er dermed av betydning for Norges plikt til å vedta reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper. En viktig bindende avtale er FN-avtalen om fiske på det åpne hav (Fish Stocks Agreement).

Fish Stocks Agreement har etter artikkel 2 som formål «to ensure the long-term conservation and sustainable use of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks through effective implementation of the relevant provisions» i Havrettskonvensjonen. Avtalen gjelder i utgangspunktet på det åpne hav, men regulerer høstingen av vandrende og langtmigrerende fiskebestander som sådan. Avtalen slår fast at det skal være samsvar mellom forvaltningen av de langtmigrerende og vandrende bestandene på det åpne hav og i de tilgrensende nasjonale farvann³⁵. Således får avtalen betydning for den norske forvaltningen av de bestander som vandrer mellom norsk økonomisk sone og det åpne hav.

Artikkel 5, jf. artikkel 3 (2) fastslår generelle prinsipper kyststaten skal benytte «In order to conserve and manage straddling fish stocks and highly migratory fish stocks». Etter bestemmelsens bokstav (f) skal staten redusere «pollution, waste, discards» og «catch by lost or abandoned gear» til et minimum, gjennom tiltak «including, to the extent practicable, the development and use of selective, environmentally safe and cost-effective fishing gear and techniques».

Bestemmelsen viser spesielt til utvikling av selektive og miljøvennlige redskaper, men etter ordlyden «including» kan den ikke tolkes uttømmende. Det sentrale i bestemmelsen er at forurensning, utslipp, forsøpling og spøkelsesfiske skal reduseres til et minimum. Dermed plikter kyststaten også å treffe andre tiltak for å etterleve bestemmelsen. Statene (herunder kyststaten) gis stor frihet i forhold til hvilke tiltak de skal treffe for å etterleve forpliktelsen.

³⁴ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19, avsnitt 215.

³⁵ Fish Stocks Agreement, artikkel 3 (1), jf. artikkel 7.

Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC) er opprettet i forbindelse med å beskytte regionens fiskeribestander fra overfiske³⁶. Kommisjonen vedtar blant annet tiltak for bevaring av de levende marine ressurser, som er bindende for medlemsstatene. NEAFC-konvensjonen artikkel 9 (2), jf. artikkel 12 tildeler kommisjonen kompetanse til å treffe bindende anbefalinger som også er gjeldende innenfor områder under statlig jurisdiksjon dersom de berørte parter stemmer i favør av anbefalingen. Under NEAFC er det fastsatt regler blant annet gjennom NEAFC Scheme of Control and Enforcement³⁷, hvor krav til reguleringer om merking av redskaper, opphenting og rapportering av tapte og etterlatte redskaper oppstilles, jf. artiklene 7 og 7b. Imidlertid følger det av Sceme of Control and Enforcement artikkel 1 (b) at bestemmelsene gjelder i havområdet som befinner seg utenfor farvann under partenes jurisdiksjon. Reglene er dermed ikke bindende for Norge i den eksklusive økonomiske sonen.

Gjennom FAO er det vedtatt en rekke ikke bindende instrumenter som er relevant for nasjonal fiskeriregulering, herunder regulering av tiltak mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper. FAO har gjennom Code of Conduct for Responsible Fisheries³⁸ og Technical Guidelines no. 1³⁹ kommet med anbefalinger for nasjonal regulering av fiske. De siste årene har FAO arbeidet med å utvikle nye retningslinjer for hvordan merking av fiskeredskaper bør gjennomføres. I februar 2018 ble Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear ferdigstilt⁴⁰. I rapporten fra *The Technical Consultation* anbefaltes FAOs fiskerikommisjon å «consider the endorsement of the Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear» jf. rapportens avsnitt 22. Under den 33. samlingen av FAOs fiskerikommisjonen ble retningslinjene godkjent av kommisjonen⁴¹. Retningslinjene oppstiller også andre tiltak enn merking som en del av merkingssystemet og vil drøftes nærmere under i kapittel 3.

³⁶ Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries, vedtatt 18 November 1980, trådte i kraft 17 Mars 1982, (NEAFC-Konvensjonen).

³⁷ North East Atlantic Fisheries Commission Scheme of Control and Enforcement. Vedtatt 15 november 2006, trådte i kraft 08. februar 2013.

³⁸ Code of Conduct for Responsible Fisheries FAO (1995).

³⁹ Technical Guidelines no. 1 FAO (1996).

⁴⁰ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1236 FIAO/R1236 (En). For Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing gear, se Appendix E, <http://www.fao.org/3/CA0196EN/ca0196en.pdf>, (desember 2018).

⁴¹ Report of the 33rd Session of the Committee on Fisheries (12. Juli 2018), avsnitt 105, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Conference_2019/MX970_23/MX970_C_2019_23_en.pdf (desember 2018).

2.2.5 Plikten til å oppfylle konvensjonsforpliktelser

Etter havrettskonvensjonen artikkel 300 er alle stater forpliktet til å «fulfil in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right». Havrettskonvensjonen oppstiller i del XII forpliktelser med hensyn til beskyttelse og bevaring av det marine miljø. Som vist i kapittel 1.2 kan tapte og etterlatte fiskeredskaper være skadelig for både havet som sådan og de arter som oppholder seg der. Plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet kan dermed være av betydning for hvordan tapte og etterlatte fiskeredskaper skal reguleres i den eksklusive økonomiske sone.

2.3 Plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet

2.3.1 Generelt

I det følgende skal Norges plikt og rett til å beskytte og bevare det marine miljøet mot skade fra tapte og etterlatte fiskeredskaper drøftes. Systemet i havrettskonvensjonen del XII er slik at den først oppstiller de generelle pliktene til å beskytte og bevare det marine miljøet (artikkel 192-193) og til å treffe tiltak for å forhindre eller begrense forurensning (artikkel 194), før konvensjonen fastslår plikter og jurisdiksjon for ulike stater til å regulere og håndheve forurensning fra ulike kilder (artiklene 207-212)⁴².

2.3.2 Den generelle plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet

Det første som må besvares er om den generelle forpliktelsen i havrettskonvensjonen artikkel 192 til å beskytte og bevare det marine miljøet får betydning for reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper.

Havrettskonvensjonen artikkel 192 pålegger alle stater «the obligation to protect and preserve the marine environment». Ordlyden «protect» taler for en plikt til å hindre at potensielle farer påfører det marine miljøet skade. Begrepet «preserve» strekker seg lengere. Bevaringsplikten taler for at statene skal sørge for langsiktig vedlikehold av det marine miljøet⁴³. Ved at både beskyttelse og bevaring er inntatt i bestemmelsen er det ikke tilstrekkelig å bare avverge skade, statene er også forpliktet til å aktivt forhindre at potensielle farer for skade på det

⁴² Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol : festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 157).

⁴³ Detlef Czybulka, «artikkel 192», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1286, note 24.

marine miljøet oppstår⁴⁴. I den forstand fastsetter artikkel 192 en omfattende plikt for vern av det marine miljøet.

Artikkel 192 skiller ikke mellom inndelingen av maritime soner under og utenfor statenes jurisdiksjon. Det er imidlertid ikke tvilsomt at plikten får anvendelse i alle maritime soner⁴⁵. Pliktene til å beskytte og bevare det marine miljøet må således gjelde for kyststaten i den eksklusive økonomiske sonen.

Havrettskonvensjonen gir ingen definisjon av hva som omfattes av begrepet «the marine environment», men en viss veiledning kan finnes i definisjonen av forurensning⁴⁶. Ved at bestemmelsen i artikkel 1 (1) (4) refererer til «such deleterious effects as harm to living resources and marine life» taler det for de levende marine ressurser er en del av det marine miljøet og dermed omfattet av plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet⁴⁷.

Det gis ikke uttrykk for hvilke aktiviteter eller miljøskader som omfattes. Den vide formuleringen «protect and preserve the marine environment» i artikkel 192, taler imidlertid for at bestemmelsen omfatter alle aktiviteter som kan skade det marine miljøet⁴⁸.

En slik tolkning finner støtte i artikkel 193 som slår fast at statene har «the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment». Etter ordlyden er bestemmelsen rettet mot utnyttelsen av naturressursene, at utnyttelsen av fiskeressursene er omfattet av bestemmelsen kan ikke være tvilsomt. Dermed skal kyststatens utnyttelse av fiskeressursene i den eksklusive økonomiske sone gjøres i samsvar med plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet. Utnyttelsen av fiskeressursene kan dermed ikke utøves på en måte som fører til skade på det marine miljøet.

⁴⁴ Detlef Czybulka, «artikkel 192», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1286, note 24.

⁴⁵ Ingvild Ulrikke Jakobsen, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic perspective*, Leiden 2016, s. 78-80.

⁴⁶ Jf. Havrettskonvensjonen, artikkel 1 (1) (4).

⁴⁷ Se også, Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Cambridge 2015, s. 269.

⁴⁸ Ingvild Ulrikke Jakobsen, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic perspective*, Leiden 2016, s. 75-76.

I teorien er det argumentert for at først når alvorlig skade påføres marine arter, kan en stat sies å ha opptrådt i strid med plikten etter artiklene⁴⁹. Plikten i artikkel 192 sammenholdt med artikkel 193 taler likevel for at kyststaten skal regulere fiske i den økonomiske sonen på en måte som er egnet for langsiktig ivaretagelse av miljøet og de levende ressursene, og som forhindrer at potensielle skader oppstår. En slik slutning har også støtte i internasjonal rettspraksis⁵⁰. Tap og etterlatelse av fiskeredskaper er nært knyttet til fiske. Når kyststaten utøver sine suverene rettigheter til å regulere fiske må det også foreligge en plikt til å gi reguleringer for å motvirke at fiskeredskaper etterlates og går tapt⁵¹.

2.3.3 Plikten til å treffe tiltak mot forurensning av det marine miljøet

Gjennom artikkel 194 konkretiseres de mer generelle prinsippene til å beskytte og bevare det marine miljø oppstilt i artiklene 192-193 til mer spesifikke plikter⁵². Artikkel 194 fastsetter plikten til å treffe tiltak mot forurensning. Det er dermed hensiktsmessig å først ta stilling til om tapte og etterlatte fiskeredskaper er omfattet av havrettskonvensjonens definisjon av forurensning av det marine miljøet.

Havrettskonvensjonen artikkel 1 (1) (4) definerer forurensning av det marine miljø som «the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities».

Bestemmelsen nevner ingen spesifikke kilder til forurensning, men definerer begrepet ut i fra egnetheten til å påføre skade på det marine miljøet. Således er enhver kilde som er egnet til å påføre det marine miljøet slik skade omfattet.

Både direkte og indirekte tilførsel av skadelige stoffer og energi i det marine miljøet regnes som forurensning når det får eller sannsynligvis får slike skadelige følger som bestemmelsen

⁴⁹ Robin Churchill, «The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?» i *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, Cheltenham 2015 s. 3-30 (s. 18), <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?docID=4087098> (desember 2018).

⁵⁰ 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, hvor ITLOS la til grunn at bevaring av de marine ressurser var en del av beskyttelsen og bevaringen av det marine miljø.

⁵¹ Jf. kapittel 1.2 om tapte og etterlatte fiskeredskapers skadelige effekt på det marine miljø.

⁵² Detlef Czybulka, «Article 194», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1297, note 1.

viser til. Dermed omfattes også kilder til slike stoffer som potensielt kan påføre det marine miljø skade, av definisjonen. Fiskeredsaker som går tapt eller etterlates i det marine miljø kan påføre både skade på de levende ressurser og livet i havet, så vel som utgjøre en fare menneskers helse og hindre maritim virksomhet. Det er således ikke tvilsomt at tapte og etterlatte fiskeredsaker omfattes av Havrettskonvensjonens definisjon av forurensning av det marine miljø⁵³.

Artikkel 194 (1) pålegger alle stater å treffe «all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source». Spørsmålet er hvorvidt plikten omfatter regulering av tap og etterlatelse av fiskeredsaker.

Ved at bestemmelsens ordlyd angir en plikt til å treffe tiltak for å hindre eller begrense forurensning fra enhver kilder, er det en omfattende plikt som gjelder for statene etter artikkel 194 (1). Som vist i sammenheng med artiklene 192-193 er bevaring og forvaltning av de levende marine ressurser en del av beskyttelsen og bevaringen av det marine miljøet. Ved utøvelsen av sine suverene rettigheter til fiske i den eksklusive økonomiske sone plikter kyststaten således å treffe tiltak for å forhindre, begrense og kontrollere forurensning fra fiske.

Videre taler «all measures [...] that are necessary» for at bestemmelsen også forplikter statene til å treffe andre tiltak enn de som følger av konvensjonen, dersom det er nødvendig for å hindre, begrense og kontrollere forurensning. Hva som er nødvendig avhenger ikke av faktisk eller planlagt aktivitet eller annen menneskeskapt forverring av det marine miljø⁵⁴. Et tiltak kan også være nødvendig å treffe for å sikre langsiktig bevaring av det marine miljøet, jf. artikkel 192.

En begrensning følger imidlertid av ordlyden «consistent with this Convention».

Begrensningen retter seg hvilke tiltak statene har rett til å treffe. Et tiltak rettet mot et saksforhold utenfor statens jurisdiksjon kan følgelig ikke håndheves⁵⁵. Tiltak gjennom fiskerilovgivningen for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av

⁵³ Se kapittel 1.2 for redegjørelse av innvirkningen på det marine miljø fra tapte og etterlatte fiskeredsaker.

⁵⁴ Detlef Czybulka, «Article 194», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1303, note 12.

⁵⁵ Detlef Czybulka, «Article 194», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1304-1305, note 17.

fiskeredskaper i den eksklusive økonomiske sone kan således ikke gå utover den jurisdiksjon kyststaten har til å regulere fiske i kraft av de suverene rettighetene.

Artikkel 194 (3) viser til at tiltakene etter artikkel 194 (1) «*inter alia*» skal ta sike på å i størst mulig grad begrense forurensning visse typer forurensning⁵⁶. I bestemmelsens bokstav (b) fremheves at det i forbindelse med forurensning fra skip, særlig skal treffes tiltak egnet for «preventing intentional and unintentional discharges». Fiskeredskaper ender i det marine miljø både gjennom tilsiktet utslipp, eksempelvis i forbindelse med ulovlig fiske, og gjennom utilsiktet utslipp, eksempelvis ved dårlige værforhold⁵⁷. For å etterleve plikten i artikkel 194 kan kyststaten vedta reguleringer gjennom fiskerilovgivningen, eksempelvis om forbud mot utslipp og om forebyggende tiltak som merking av redskaper og opphentingsplikt ved utilsiktet utslipp.

En viktig bestemmelse følger av artikkel 194 (2). Statene er etter bestemmelsen forpliktet til å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at «activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment». Når store fiskegarn går tapt eller etterlates i det marine miljøet kan de føres med havstrømmene inn i andre staters havområder og forårsake forurensning som spøkelsesfiske og mikroplast⁵⁸. Kyststaten må etter denne bestemmelsen dermed treffe tiltak for å sikre at fiske i den økonomiske sone ikke utøves på en slik måte at andre staters områder påføres forurensningsskade.

Kyststaten har dermed en plikt etter de generelle bestemmelser i artiklene 192-194 til å treffe tiltak for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den eksklusive økonomiske sonen. Bestemmelsene er imidlertid for abstrakte og generelt utformet til å fastslå hvilke konkrete tiltak kyststaten må treffe for å oppfylle plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet. Det kan likevel ikke være tvil om at kyststaten har en plikt til å handle aktivt for å unngå at fiske utøves på slik måte at det påfører skade på det marine miljøet. Ved valg av tiltak for å etterleve plikten har kyststaten et vidt skjønn.

⁵⁶ Havrettskonvensjonen, artikkel 194 (3) (a) – (d).

⁵⁷ Se kapittel 1.2.

⁵⁸ Se kapittel 1.2.

2.3.4 Rett og plikt til å regulere forurensning fra skip og ved dumping

2.3.4.1 Norges jurisdiksjon for beskyttelse og bevaring av det marine miljøet i den økonomiske sonen

Bestemmelsene i artikkel 207-212 angir plikter og jurisdiksjon i forbindelse med forurensning fra spesifikke kilder, og utfyller således de generelle forpliktelsene oppstilt i artikkel 192-194. Spørsmålet som skal drøftes i denne del er hvilken rett og plikt til å vedta lovgivning mot forurensning fra tapte og etterlatte fiskeredskaper i norsk økonomisk sone som følger av bestemmelsene om forurensning ved dumping (art.210) og forurensning fra skip (art.211).

I den eksklusive økonomiske sone har kyststaten etter artikkel 56 (1) (b) (iii) «jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to [...] the protection and preservation of the marine environment».

Ordlyden «jurisdiction» taler for at kyststaten i den eksklusive økonomiske sone har adgang til å vedta og håndheve regler rettet mot beskyttelse og bevaring av det marine miljøet. Formuleringen «jurisdiction as provided for» taler for at beskyttelse og bevaring av det marine miljøet som sådan ikke er et saksforhold eksklusivt forbeholdt kyststaten i den eksklusive økonomiske sone. Etter bestemmelsen er det snakk om konkret jurisdiksjon for beskyttelse og bevaring av det marine miljøet i sonen, fastsatt i «the relevant provisions of this Convention». Rekkevidden av lovgivnings og håndhevingskompetansen etter artikkel 56 (1) (b) (iii) følger således av de relevante bestemmelser om beskyttelse og bevaring av miljøet⁵⁹.

Kyststatens jurisdiksjon «with regard to [...] the protection and preservation of the marine environment» følger av havrettskonvensjonen og av betydning for denne oppgaven er artiklene 210 (5), 211 (5), 216, 218, 220. Artikkel 210-211 omhandler henholdsvis forurensning ved dumping og fra skip mens artikkel 216, 218 og 220 omhandler håndhevelse.

En viktig presisering før den videre drøftelse er at utenlandske fiskefartøyer som utøver fiske i norsk økonomisk sone er forpliktet etter artikkel 62 (4) til å etterleve de bevaringstiltak og andre krav og vilkår vedtatt av Norge i kraft av de suverene rettighetene til fiskeressursene. Den jurisdiksjon som følger av artikkel 56 (1) (b) (iii) er rettet mot fartøyer som utøver sin rett til fri navigasjon og derfor ikke er omfattet av den jurisdiksjon som følger av Norges suverene

⁵⁹ Alexander Proelss, «Article 56», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 429, note 20.

rettigheter til fiskeressursene. Norges interesse i å regulere andre fartøy enn fiskefartøy med hensyn til regler rettet mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper oppstår i sammenheng med dumping av redskaper og i forbindelse med ulovlig fiske.

2.3.4.2 Norges rett og plikt til å vedta lovgivning om forurensning ved dumping

Det første som skal drøftes er Norges rett og plikt til å regulere forurensning ved dumping av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.

Dumping er definert gjennom en egen bestemmelse i Havrettskonvensjonen artikkel 1 (1) (5) og omfatter «any deliberate disposal of wastes or other matter from vessels». Således omfatter begrepet dumping i utgangspunktet utslipp av fiskeredskaper så langt utslippet gjøres forsettlig. Det er imidlertid gjort innskrenkninger i hvilke tilsiktede utslipp som skal regnes for dumping. Etter artikkel 1 (1) (5) (b) omfattes ikke «the disposal of wastes or other matter incidental to, or derived from the normal operations of vessels [...] other than wastes or other matter transported by or to vessels [...] operating for the purpose of disposal of such matter».

Etter denne definisjonen utelukkes utslipp av slikt avfall eller materiale som er knyttet til eller skriver seg fra fartøyets vanlige drift. Fiskefartøyets vanlige drift er utøvelse av fiske, og fiskeredskaper knytter seg utvilsomt til utøvelsen av fiske. Således er utslipp av fiskeredskaper fra fiskefartøy under utøvelsen av fiske utelatt fra begrepet dumping, uavhengig av om utslippet ble gjort forsettlig eller ei. Utslipp av fiskeredskaper er imidlertid omfattet av begrepet dumping dersom avfallet eller materialet transporteres av et fartøy drevet «for the purpose of disposal of such matter». Selv om slikt utslipp av fiskeredskaper er nokså begrenset, er det ikke utenkelig at slikt formålsrettet utslipp av fiskeredskaper kan forekomme. Dersom det ikke er tilstrekkelig gode ordninger for avfallsmottak i havneområder for ikke lenger brukbare eller ødelagte fiskeredskaper tilgjengelig, kan det virke fristende å transportere redskapene på havet med det formål å bringe dem av veie⁶⁰.

Artikkel 210 (1) slår fast at statene «shall adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment by dumping». Ved å forplikte statene til å vedta lover og forskrifter, konkretiserer bestemmelsen plikten til å treffe alle nødvendige tiltak mot utslipp av giftige, skadelige og ikke nedbrytbare stoffer i artikkel 194 (3) (a). Artikkel 210 (2)

⁶⁰ Graeme Macfayden, Tim Huntington og Rod Cappell, «Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear», *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523, UNEP Regional Seas Reports and Studies nr. 185*, s. 55, <http://www.fao.org/docrep/011/i0620e/i0620e00.htm> (desember 2018).

viser til at statene også plikter å treffe «other measures as may be necessary to prevent, reduce and control such pollution». For å oppfylle plikten etter artikkel 210 (2) kan det dermed være nødvendig å sørge for at havneområder med stor pågang fra fiskeriene, er utstyrt med gode ordninger for mottak av ødelagte og ikke lenger brukbare fiskeredskaper.

Statene er etter artikkel 210 (4) pålagt å etablere «global and regional rules, standards and recommended practices and procedures to prevent, reduce and control such pollution» gjennom «competent international organizations». Med kompetent internasjonal organisasjon menes det i denne forbindelse IMO⁶¹.

Artikkel 210 (5) angir kyststatens jurisdiksjon i forbindelse med dumping i den eksklusive økonomiske sone, jf. artikkel 56 (1) (b) (iii). Etter bestemmelsen skal «Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone [...] not be carried out without the express prior approval of the coastal State, which has the right to permit, regulate and control such dumping». Bestemmelsen slår således fast at forurensning ved dumping i den eksklusive økonomiske sone er et saksforhold som hører under full kyststatlig jurisdiksjon.

Artikkel 210 (6) fastslår at nasjonale reguleringer rettet mot dumping skal være «no less effective in preventing, reducing and controlling such pollution than the global rules and standards». Bestemmelsen fastsetter således en minstestandard for reguleringen av forurensning ved dumping. Ved ordlyden «no less effective» åpnes det for at statene kan regulere forurensning ved dumping strengere enn det som følger av de internasjonale regler og standarder. De globale regler og standarder er fastsatt i London-konvensjonen⁶² med tilhørende protokoll⁶³.

Norge har således både en plikt til og jurisdiksjon for å regulere dumping av fiskeredskaper i den økonomiske sonen. Begrensningen ligger i at kyststatens reguleringer minst må svare til det som følger av London-konvensjonen.

⁶¹ Frank Wacht, «Article 210», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1414, note 12.

⁶² Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 13. november 1972, trådte i kraft 1975 (London-konvensjonen). Havrettskonvensjonen artikkel 237 (1) gir uttrykk for at del XII er «without prejudice to the specific obligations assumed by States under special conventions and agreements concluded previously which relate to the protection and preservation of the marine environment» såfremt forpliktelsene etter disse er «consistent with the general principles and objectives of this Convention». Dette åpner for at artikkel 210 kan inkorporere de plikter som følger av London-konvensjonen.

⁶³ Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 7. november 1996, trådte i kraft 24. mars 2006.

2.3.4.3 Norges rett og plikt til å vedta lovgivning om forurensning fra skip

Det neste som skal drøftes er Norges rett og plikt til å regulere tap og etterlatelse av fiskeredskaper etter artikkel 211 om forurensning fra skip. For definisjonen av forurensning av det marine miljø vises det tilbake til kapittel 2.3.3. Det er ikke tvilsomt at fiskeredskaper som går tapt eller etterlates i det marine miljø kan påføre skade på det marine miljø som sådan og de levende ressurser som lever i havet. Forurensning fra skip kan skje både gjennom tilsiktet og utilsiktet utslipp⁶⁴. For fiskeredskaper kan slik forurensning forekomme gjennom utilsiktet utslipp ved eksempelvis ulykker og dårlige værforhold. Tilsiktet utslipp av fiskeredskaper forekommer gjerne i forbindelse med at aktører som bedriver ulovlig fiske kvitter seg med redskaper for å unngå å bli tatt, eller for å få tilgang til havneanlegg.

Etter artikkel 211 (1) plikter statene gjennom «the competent international organization or general diplomatic conference, shall establish international rules and standards to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from vessels». Ved å henvise til «competent international organization» menes det her IMO⁶⁵.

Plikten til å vedta reguleringer om forurensning fra skip følger av artikkel 211 (2). Statene pålegges å «adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment from vessels flying their flag or of their registry». Bestemmelsen presiserer plikten til å i størst mulig grad begrense forurensning fra skip, jf. artikkel 194 (3) (b). Ordlyden «vessels flying their flag or of their registry» taler for at forurensning fra skip som et utgangspunkt er underlagt den enkelte flaggstats jurisdiksjon.

Det følger videre av bestemmelsen at «Such laws and regulations shall at least have the same effect as that of generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference». Statene er således forpliktet til å vedta lover som minst svarer til de internasjonale regler og standarder. Etter ordlyden «least have the same effect» kan statene gjennom nasjonal lovgivning binde egne fartøy til strengere regler enn det som følger av internasjonale regler og standarder. De internasjonale regler og standarder om forurensning fra skip følger av den internasjonale

⁶⁴ Se for eksempel Erik Jaap Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Haag 1998, s. 19 hvor han deler forurensning fra skip i tre kategorier: tilsiktet, utilsiktet og såkalt «vessel-source air pollution». Den siste kategori er imidlertid ikke relevant for denne oppgavens tematikk.

⁶⁵ Kristin Bartenstein, «article 211», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, side 1428, note 14.

konvensjonen til forhindring av marin forurensning fra skip, 1973, modifisert i 1978⁶⁶ (MARPOL)⁶⁷. Norge er således forpliktet til å vedta reguleringer overfor egne fartøy som minst svarer til de regler og standarder som følger av MARPOL.

Artikkel 211 (5) angir kyststatens lovgivningsjurisdiksjon med hensyn til forurensning fra skip i den økonomiske sonen, jf. artikkel 56 (1) (b) (iii). Bestemmelsen slår fast at kyststaten «for the purpose of enforcement [...] may [...] adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of pollution from vessels conforming to and giving effect to generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference». Bestemmelsen balanserer kyststatens interesse i å kontrollere forurensning i sin økonomiske sone med andre staters interesse i navigasjonsfrihet. Etter ordlyden «may» er det tale om en rett til å regulere andre fartøy og ikke en plikt, som eksempelvis etter artikkel 210 (4). Dersom kyststaten benytter seg av retten kan den ikke binde utenlandske fartøy utover den minstestandard som følger av de internasjonale regler og standarder fastsatt i MARPOL, jf. ordlyden «conforming to and giving effect to».

Norges rett til å regulere forurensning fra tapte og etterlatte fiskeredskaper i kraft av den jurisdiksjon som følger av artikkel 211 (5), jf. artikkel 56 (1) (b) (iii) er således begrenset til implementering av de internasjonale regler og standarder. Hvorvidt slike reguleringer kan håndheves overfor utenlandske fiskefartøy som utøver retten til fri navigasjon i den økonomiske sonen, er avhengig av om Norge velger å vedta slike lover for den eksklusive økonomiske sone. Tilfeller som ikke er omfattet av slike internasjonale regler og standarder vil i den eksklusive økonomiske sone falle utenfor den kyststatlige jurisdiksjon.

2.3.5 Forpliktelser etter OSPAR

Konvensjonen om beskyttelse og bevaring av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1998⁶⁸. Spørsmålet er her hvordan Norges forpliktelser etter OSPAR påvirker reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper.

⁶⁶ International Convention for 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).

⁶⁷ Donald Rothwell og Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Oxford 2016, s. 377 og Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Cambridge 2015, s. 277.

⁶⁸ Convention for the Protection of the North East Atlantic, vedtatt 22. september 1992, trådte i kraft 25. mars 1998 (OSPAR).

Gjennom OSPAR artikkel 2 (1) (a) er Norge forpliktet til å vedta «all possible steps to prevent and eliminate pollution» og ta «the necessary measures to protect the maritime area⁶⁹» mot skadelige effekter fra menneskelig aktivitet. Bestemmelsens ordlyd er strengt utformet, men overlater i stor grad til statene å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å etterleve plikten. OSPAR benytter en tilnærmet lik definisjon av forurensning som havrettskonvensjonen, og det er ikke tvilsomt at tapte og etterlatte fiskeredskaper er omfattet, jf. artikkel 1 (d).

En viktig plikt er fastslått i artikkel 2 (2) (a) som pålegger Norge å trekke inn føre-var-prinsippet når det kommer til hvilke tiltak som skal treffes for å hindre forurensning. Bestemmelsen uttrykker at partene må treffe forebyggende tiltak «when there are reasonable grounds» for at «substances or energy introduced, directly or indirectly into the marine environment may [...] harm the living resources». Som vist i kapittel 1.2 kan fiskeredskaper føre til at mikroplast spres i havet. Også spøkelsesfiske er skadelig for de levende ressursene. Dermed må Norge treffe forebyggende tiltak for å unngå at utøvelsen av fiske fører til skade på de levende marine ressurser. Plikten er omfattende, og forebyggende tiltak mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den økonomiske sone må også være omfattet.

OSPAR artikkel 2 (b) forplikter Norge til å anvende «the polluter pays principle». Prinsippet utdypes i bestemmelsens ordlyd. Den som forurenses skal holdes ansvarlig for kostnadene som oppstår ved «pollution prevention, control and reduction measures». For kyststaten medfører prinsippet at der fiskeredskaper går tapt eller etterlates og må hentes opp igjen, kan den ansvarlige måtte stå for kostnaden opphenting medfører.

Etter OSPAR artikkel 4 er Norge en konkret forpliktelse til å «take [...] all possible steps to prevent and eliminate pollution by dumping». Etter ordlyden «eliminate» er OSPAR strengt utformet. Videre taler «all possible steps» for at både lovvedtak om forbud og håndhevelse av reguleringene er nødvendig for å etterleve plikten. Også forebyggende tiltak kan være egnet for å etterleve plikten. Som vist over i forbindelse med havrettskonvensjonen artikkel 210 kan mottaksanlegg i havneområdene være et egnet tiltak.

⁶⁹ Begrepet «maritime area» er definert i artikkel 1 (a) og omfatter også norsk økonomisk sone, jf. ordlyden «the sea beyond and adjacent to the territorial sea under the jurisdiction of the coastal state».

3 Tiltak for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone

3.1 Innledning

I det følgende skal konkrete tiltak for å forhindre, begrense og kontrollere tap og etterlatelse av fiskeredskaper drøftes. Det vil tas utgangspunkt i de tiltak Norge er folkerettslig forpliktet til å vedta for den økonomiske sonen.

Etter havrettskonvensjonen artikkel 210-211 må Norge vedta regler som minst svarer til internasjonale regler og standarder fastsatt i London-konvensjonen og MARPOL. Norge har imidlertid også andre folkerettslige forpliktelser, eksempelvis gjennom OSPAR.

Anmodninger fra FAO vil benyttes for å belyse hvilke tiltak Norge kan vedta gjennom fiskerilovgivningen for å i størst mulig grad etterleve de generelle pliktene til å beskytte og bevare det marine miljø, herunder de levende marine ressurser fra skade som følge av tap og etterlatelse av fiskeredskaper. IMOs miljøvernkomite (MEPC⁷⁰) har vedtatt retningslinjer utviklet med sikte på å veilede statene ved implementeringen av MARPOL, og vil i det følgende benyttes i tolkningen av de relevante bestemmelser i MARPOL. Retningslinjene er veiledende og den rettskildemessige vekten er dermed begrenset⁷¹.

3.2 Forbud mot utslipp av fiskeredskaper

3.2.1 Behovet for forbud mot utslipp

For å etterleve plikten til å beskytte og bevare det marine miljø i den økonomiske sonen kan et egnet og effektivt tiltak være å forby utslipp.

I det følgende skal tiltak om å forby utslipp av fiskeredskaper drøftes. Drøftelsen vil ta for seg både forbud mot dumping av fiskeredskaper og utslipp av fiskeredskaper i forbindelse med fiske.

⁷⁰ IMO Marine Environment Protection Committee (MEPC).

⁷¹ Se IMO-konvensjonen artikkel 2 om IMOs rådgivende rolle.

3.2.2 Bindende regler om å vedta forbud mot utslipp av fiskeredskaper ved dumping

London-konvensjonen med protokollen fra 1996 utfyller havrettskonvensjonen artikkel 210, og er sentral da den fastsetter «global [...] rules, standards and recommended practices and procedures» for forurensning ved dumping.

Spørsmålet her er hvilke internasjonale regler og standarder fastsatt i London-konvensjonen Norge plikter å gjennomføre som en minstestandard for å forhindre, begrense og kontrollere dumping av tapte og etterlatte fiskeredskaper i den eksklusive økonomiske sone.

London-konvensjonen ble vedtatt i 1972, med en påfølgende protokoll som ble vedtatt i 1996⁷². Konvensjonens og protokollens definisjon av dumping omfatter også dumping av fiskeredskaper⁷³. Gjennom vedtakelsen av 1996 protokollen forekom et skifte fra tillatelse til dumping av visse stoffer, til et forbud mot dumping av alle stoffer med mindre de er listet som unntak⁷⁴. Etter 1996 protokollens artikkel 2 er formålet å verne om og bevare det marine miljø mot alle kilder til forurensning, og treffe effektive tiltak i samsvar med statens vitenskapelige, tekniske og økonomiske evne for å hindre, begrense og, når det er praktisk gjennomførlig, fjerne forurensning forårsaket ved dumping.

Protokollens artikkel 3 (1) pålegger statene en plikt til å «apply a precautionary approach to environmental protection from dumping of wastes or other matter whereby appropriate preventive measures are taken when there is reason to believe that wastes or other matter introduced into the marine environment are likely to cause harm even when there is no conclusive evidence to prove a casual relation between inputs and their effects». Kyststaten må dermed bruke en føre-var-tilnærming ved beskyttelsen av det marine miljø fra dumping av fiskeredskaper. Dette innebærer at usikkerheten av f.eks. mikroplastens skadeevne ikke kan benyttes som unnskyldning for å ikke treffe tiltak. Med «waste or other matter» menes etter artikkel 1 (8) «materials and substance of any kind, form or description». Dermed er alle typer fiskeredskaper omfattet av definisjonen. Definisjonens vide omfang medfører at også deler av fiskeredskaper er omfattet. Som nevnt i kapittel 1 kan fiskeredskaper være en kilde for spredning av mikroplast i havet.

⁷² Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 7. november 1996, trådte i kraft 24. mars 2006.

⁷³ Se definisjonen i London-konvensjonen artikkel 3 (1) (a) (i) og 1996 protokollens artikkel 4 (1) (1).

⁷⁴ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 2. utgave, Cambridge 2015, s. 313.

Artikkel 4 (1) (1) pålegger partene å «prohibit the dumping of any wastes or other matter with the exception of those listed in Annex 1». Kyststaten plikter dermed å forby dumping av fiskeredskaper og deler av slike redskaper i den eksklusive økonomiske sone. Det følger av artikkel 4 (1) (2) at dumping av slikt avfall og stoffer som listet opp i Vedlegg 1 «require a permit». Blant unntakene som er listet opp i protokollens Vedlegg 1 er det imidlertid ingen unntak som er av betydning for Norges plikt til å gjennomføre en minstestandard for dumping av fiskeredskaper⁷⁵.

Norge er også forpliktet til å forby dumping etter forpliktelsene i OSPAR-konvensjonen. OSPAR vedlegg II⁷⁶ videreutvikler reglene om dumping etter konvensjonens artikkel 4. Konvensjonen bygger på samme tilnærming som 1996 protokollen til London-konvensjonen. Utgangspunktet er at dumping som den klare hovedregel skal forbys⁷⁷.

Norge har dermed omfattende folkerettslig plikt til å vedta reguleringer for å forby dumping av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone.

3.2.3 Bindende regler om å vedta forbud mot utslipp av fiskeredskaper i forbindelse med fiske

Den sentrale konvensjonen som utfyller havrettskonvensjonen artikkel 211 er MARPOL og ble utviklet av IMO med det formål 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 substances⁷⁸». Konvensjonen er en sammensetting av to traktater vedtatt i henholdsvis 1973 og 1978. Konvensjonen består av 6 vedlegg. MARPOL Vedlegg V⁷⁹ tar sikte på å hindre og begrense utslipp av avfall fra skip og inneholder

⁷⁵ Unntak for omfangsrike gjenstander som hovedsakelig består av jern, stål, betong og liknende ikke-skadelige materialer, der det er det fysiske inntrykket som gir grunn til bekymring er gitt i protokollens vedlegg 1 nr. 1 (1) (7). Dette unntaket gjelder imidlertid bare for de tilfeller der avfallet produseres på steder som i praksis ikke har andre disponeringsmuligheter enn dumping, som f.eks. små og isolerte øysamfunn og vil således ikke være av praktisk betydning innenfor norsk økonomisk sone.

⁷⁶ Convention for the Protection of the North East Atlantic, vedtatt 22. september 1992, trådte i kraft 25. mars 1998 (OSPAR), Annex II.

⁷⁷ Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol : festschrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 163).

⁷⁸ MARPOL, fortalen, punkt 4.

⁷⁹ International Convention for 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), Annex V (MARPOL vedlegg V).

bestemmelser om tiltak som er egnet for å regulere forurensning fra tapte og etterlatte fiskeredskaper.

Vedlegg I og II er obligatorisk for stater som er parter i konvensjonen. De resterende vedlegg er frivillig⁸⁰. Selv om MARPOL vedlegg V i utgangspunktet ikke var obligatorisk var vedlegget per 16. november 2018 akseptert av 153 stater, herunder store skipsfartsnasjoner som Hellas, Japan, Kina, Singapore og USA⁸¹. Det kan dermed argumenteres for at vedlegg V i dag må regnes som «generally accepted international rules and standards», og dermed er utfyller og videreutvikler Havrettskonvensjonen artikkel 211⁸².

Reglene i MARPOL vedlegg V gjelder for «alle skip», med mindre «annet er uttrykkelig fastsatt», jf. regel 2. Som et utgangspunkt gjelder reglene derfor overfor fiskefartøy.

MARPOL vedlegg V regel 3 (1) oppstiller et generelt forbud mot utslipp av avfall i sjøen. Begrepet avfall omfatter etter definisjonen i regel 1 (9) også fiskeutstyr. Spørsmålet er her hvor langt forbudet mot utslipp av avfall strekker seg.

Fiskeredskaper er i regel 1 (6) definert til å omfatte «alt fysisk utstyr eller deler av dette eller kombinasjoner av gjenstander som kan plasseres på eller i vannet eller på havbunnen med det formål å fange, eller kontrollere for senere å fange eller høste» organismer i havet. Regelen medfører dermed et totalforbud mot tilsiktet utslipp av alt fiskeutstyr i havet⁸³.

Forbudet mot utslipp av fiskeredskaper er imidlertid begrenset av regel 7 (3) og (4). Det følger av regel 7 (3) at «utilsiktet tap av fiskeredskaper» er unntatt forbudet såfremt «alle rimelige forholdsregler er tatt». Ordlyden «utilsiktet» taler for at unntaket omfatter de tap som skjer uten overlegg. Formuleringen «alle rimelige forholdsregler» innebærer etter sin ordlyd at fartøyets plikt til å gjennomføre forebyggende tiltak for å unngå tapet må avgjøres etter en konkret skjønnsmessig vurdering. Spørsmålet er om det likevel kan oppstilles enkelte retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

⁸⁰ MARPOL, artikkel 14.

⁸¹ IMO Status of Conventions, s. 122-124, <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202018.pdf> (desember 2018)

⁸² Se også Markus Kachel, *Particularity Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, Berlin/Heidelberg 2008, s. 102.

⁸³ Fiskeredskaper som garn, liner og teiner er såkalte faststående eller passive redskaper. Der slike settes ut i samsvar med de regler som følger av fiskerilovgivningen regnes de naturlig nok ikke som verken «avfall» eller «utslipp».

Bestemmelsens ordlyd gir ingen veiledning for å fastslå hvilke forebyggende tiltak som kan kreves. I regel 10 oppstilles det imidlertid krav til faresedler og planer for avfallshåndtering⁸⁴. Dersom skip som er pålagt å ha faresedler og planer for avfallshåndtering etter regel 10 ikke har etterlevd slike regler, kan tapet av redskaper ikke være omfattet av unntaket i regel 7 (3).

Det må kunne stilles krav til bruken av fiskeredskapene. Dersom fiske gjennomføres under værforhold som medfører høy risiko for at fiskeredskaper vil gå tapt eller måtte etterlates taler gode grunner for at rimelige forholdsregler ikke er tatt.

Det må også kunne stilles krav til rutiner for sikring av redskaper om bord på fartøyet. Dersom fiskeredskaper går tapt på grunn av dårlig eller manglende sikring av redskaper kan et slikt tap ikke omfattes av unntaket i regel 7 (3).

Det er viden kjent at sjøfart innebærer risiko som tidvis er vanskelig å forutse. Et force-majeure tilfelle kan tenkes å forårsake tap av fiskeredskaper uavhengig av hvilke forebyggende tiltak fartøyet har truffet. Eksempelvis ved kraftig storm. I slike tilfeller taler gode grunner for at skipet ikke klandres for å ikke ha tatt tilstrekkelige forholdsregler. Imidlertid må det være en forutsetning at force-majeure begivenheten ikke kunne forutsees.

Ordlyden «alle» innebærer en streng fortolkning av regelen. Det vil ikke være tilstrekkelig å gjennomføre noen forebyggende tiltak, mens andre skyves til side.

Etter regel 7 (4) er utslipp av fiskeredskaper tillatt dersom utslippet er begrunnet i «vern av havmiljøet eller sikkerheten for skipet eller dets besetning». Vernet av besetningen dreier seg om situasjoner hvor redskaper må kuttes for å forhindre eller avverge farlige situasjoner for mannskapet på skipet. Dersom det er fare for kollisjon med et annet fartøy og ulykken kan unngås ved å kutte løs trål eller annet type fiskeredskap må utslippet være unntatt forbudet.

Norge er dermed forpliktet til å vedta reguleringer om forbud mot tilsiktet utslipp av fiskeredskaper. Utslipp av fiskeredskaper i forbindelse med fiske er klart nok direkte tilknyttet fiske og faller dermed innenfor de tiltak Norge kan regulere i kraft av sine suverene rettigheter til fiskeressursene i den økonomiske sonen, jf. artikkel 56 (1) (a), jf. artikkel 62 (4). Etter havrettskonvensjonen artikkel 211 (5) har Norge rett til å vedta et slikt forbud som MARPOL oppstiller overfor utenlandske fartøy som ikke fisker i den økonomiske sonen.

⁸⁴ Jf. MARPOL, vedlegg V, regel 10 (1) og (2).

3.3 Krav til merking av fiskeredskaper

3.3.1 Behovet for krav til merking

Krav om merking av redskaper slik at man muliggjør identifikasjon av redskapets eier vil være forebyggende ved at den som eier redskapet er bevisst på at han kan identifiseres som eier ved funn av redskapet. Formodentlig vil dette føre til større aktsomhet hos utøverne av fiske. Merking for identifisering vil også muliggjøre kyststatens anvendelse prinsippet om at forurenseren skal betale for kostnader ved eksempelvis opphenting av redskapet. Dersom redskap hentes opp og det ikke er merket for gjenkjenning, kan det være praktisk umulig for kyststaten å rette krav.

Ingen bindende folkerettslige regler forplikter kyststaten til å vedta regler om hvordan fiskeredskaper skal merkes i den eksklusive økonomiske sonen.

3.3.2 Ikke bindende anmodninger om krav til merking

FAO Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear kommer med anbefalinger om hvordan et merkingssystem bør utformes. I avsnitt 6 anbefales merkingssystemet å anvendes for alle typer fiskeredskaper og i forbindelse med alle typer fiskeaktiviteter i havet.

Avsnitt 11 (i) uttrykker at merkingssystemet bør bygge på en analyse av risikoen for tap og etterlatelse av fiskeredskaper slik at merkingssystemet i best mulig grad kan redusere og eliminere slike risikoer. Videre gis uttrykk for at et merkingssystem bør gi en enkel og verifiserbar måte å identifisere redskapets eier og at merkingssystemet bør muliggjøre lokalisering av fiskeredskapets posisjon og tilknytning til fartøyet, jf. avsnitt 11 (ii).

Der krav til merking implementeres i nasjonale reguleringer, bør merking av fiskeredskaper der det egner seg være et krav for å få tildelt ny autorisasjon eller lisens for utøvelse fiske, jf. avsnitt 28. En slik regel vil være svært nyttig for å sikre at fiskeredskaper merkes i samsvar med de nasjonale reguleringer.

Avsnitt 29 viser til at eieren av fiskeredskaper bør tildeles et identifikasjonsmerke som gjør det mulig for de relevante myndigheter å fastslå hvem som er ansvarlig for det tapte eller etterlatte fiskeredskapet, jf. avsnitt 18. Slike tiltak vil i stor grad bidra til å identifisere eieren ved tap eller etterlatelse av fiskeredskaper. Videre vil det virke forebyggende ved at aktørene i fiske vil være mer varsom når de er klar over at redskaper som går tapt eller etterlates vil bli identifisert som deres når det oppdages.

Reguleringer om krav til merking av fiskeredskaper i forbindelse med utøvelsen av fiske er omfattet av den kompetanse Norge har etter artikkel 56 (1) (a), jf. artikkel 62 (4). Regler om merking av fiskeredskaper vil også bidra til å oppfylle plikten til å beskytte og bevare det marine miljøet.

3.4 Krav til rapportering og registrering

3.4.1 Behovet for rapporterings og registreringsplikt

Dersom fiskeredskaper går tapt eller etterlates vil det være viktig for kyststaten å bli gjort oppmerksom på utslippet. Et krav til rapportering av tap eller etterlatelse kan både bidra til at kyststatens kompetente myndigheter raskt kan ta stilling til om det er nødvendig å handle umiddelbart. Rapportering av tap og etterlatelse vil også gjøre det mulig for kyststaten å holde register over hvor redskaper er etterlatt i det marine miljø og således forenkle opphentingsaksjoner. Krav om registrering eller loggføring av tap kan være et viktig hjelpemiddel for kyststaten ved gjennomføringen av inspeksjoner på fiskefeltet.

3.4.2 Bindende regler om krav til rapportering og registrering

MARPOL vedlegg V regel 7 (3) og (4) unntar utslipp av fiskeredskaper fra forbudet i regel 3 (1) der alle rimelige forholdsregler er tatt. I slike tilfeller følger det en rapporteringsplikt, jf. MARPOL vedlegg V regel 10 (6). Spørsmålet er her hvor langt rapporteringsplikten strekker seg.

Etter bestemmelsen skal det ved utilsiktet tap av fiskeredskaper «som utgjør en betydelig fare for havmiljøet eller navigeringen» rapporteres til skipets flaggstat. Dersom tapet eller utslippet finner sted i farvann som hører inn under jurisdiksjonen til en kyststat skal rapporten også gå til kyststaten. Dette medfører at der et tapt fiskeredskap utgjør en betydelig fare for det marine miljø eller navigeringen innenfor norsk økonomisk sone, er det krav om at Norge skal rapporteres om tapet.

Rapporteringsplikten reiser flere spørsmål. For det første oppstår spørsmålet om når tap av fiskeredskaper utgjør «en betydelig fare for havmiljøet eller navigeringen».

Ordlyden «betydelig» taler for at ikke enhver fare for det marine miljø aktiverer rapporteringsplikten. Faren må være av en viss alvorlighetsgrad. For at regelen skal ha noen faktisk betydning kan imidlertid ikke terskelen tolkes for strengt. Det kan være vanskelig å se for seg at tap eller utslipp av fiskeredskaper i en enkeltsituasjon vil skape en betydelig fare for

miljøet på samme måte som eksempelvis et oljeutslipp. Vilkåret «betydelig» må imidlertid forstås ut i fra den konkrete situasjonen. Faremomentene ved tapte og etterlatte fiskeredskaper er som vist i kapittel 1 sammensatt. I et område med spesielt utsatte fiskebestander, eller andre utsatte marine arter, vil eksempelvis et tapt fiskegarn kunne utgjøre en langt større fare for det marine dyreliv eller det marine miljø generelt enn det ville i et annet område. Således kan det tenkes at et tapt garn som i utgangspunktet ikke utgjør en fare for det marine miljøet, likevel må regnes som en betydelig fare for den spesifikke marine art eller det spesifikke område redskapet gikk tapt⁸⁵. Ettersom vernet av det marine miljø også omfatter vernet av de marine arter⁸⁶, vil tapet av et garn i det spesifikke område aktivere rapporteringsplikten.

Det samme vil være tilfellet for områder med stor skipstrafikk. Spesielt i områder som i seg selv er utfordrende å navigere gjennom, vil tapte fiskeredskaper utgjøre en stor fare for å vikle seg inn i propeller og lignende.

En slik tolkning finner støtte i MEPC.295 (71)⁸⁷ avsnitt 2.2.2 (1) hvor IMO uttalte at «whole or nearly whole large fishing gear or other large portions of gear» kan være eksempler på hva som utgjør en betydelig fare, men at myndighetene måtte vurdere nøye hvilken trussel mot det marine miljøet redskaper kan utgjøre i de forskjellige marine områder.

Videre følger det av bestemmelsen at det er tapte fiskeredskaper «som utgjør» en betydelig fare, som aktiverer rapporteringsplikten.

Etter ordlyden er det dermed ikke tilstrekkelig at tapet potensielt kan utgjøre en betydelig fare for det marine miljø eller navigasjon. Dette er en uheldig formulering. Ved at bare de tilfeller hvor man med sikkerhet kan si at tapet vil medføre en betydelig fare er underlagt rapporteringsplikt, åpnes det for uheldige skjønnsvurderinger. En dårlig vurdering kan føre til at redskaper som burde vært hentet opp blir liggende og forårsake skade, eksempelvis gjennom spøkelsesfiske, i lang tid før det oppdages.

MARPOL vedlegg V regel 10 (3) oppstiller en plikt til å føre avfallsdagbok. I avfallsdagboken skal utslipp og utilsiktet tap som nevnt i regel 7 oppføres. Avfallsdagboken

⁸⁵ Se også Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol : festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 160), hvor en slik tolkning legges også til grunn.

⁸⁶ Havrettskonvensjonen artikkel 192, jf. artikkel 1 (1) (4), se kapittel 2.1.1.

⁸⁷ IMO Resolution MEPC.295 (71) «Guidelines for the Implementation of MARPOL ANNEX V», vedtatt 7. juli 2017.

skal oppbevares lett tilgjengelig og om bord på skipet. Regelen gjelder imidlertid bare for skip med bruttotonnasje på minst 400 tonn. For skip med bruttotonnasje på under 400 tonn følger det likevel en plikt til å føre utslipp og utilsiktede tap i skipets offisielle loggbok.

Etter havrettskonvensjonen artikkel 210 er Norge er dermed forpliktet til å vedta regler om rapportering og registrering som minst svarer til MARPOL vedlegg V regel 10 (6) om rapportering og regel 10 (3) om avfallsdagbok.

3.4.3 Ikke bindende anmodninger om krav til rapportering og registrering

FAO Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear oppfordrer statene til å innføre krav til rapportering av tap og etterlatelse av fiskeredskaper. Rapporten anmoder også om å innføre tilsvarende krav for fartøy som finner slike redskaper, jf. avsnitt 26 (i) og (ii).

I avsnitt 40 anbefales statene å gjøre rapporteringsplikt ved tap/etterlatelse og funn av fiskeredskaper til «a condition of the fishing authorization/license». Videre anmodes det i avsnitt 41 om at «Reports should be made in a timely manner, to the flag State, to the relevant authority that issued any relevant gear mark, and, if relevant, to the coastal State in whose jurisdiction the loss of the fishing gear occurred». En naturlig språklig forståelse taler for at det med «if relevant» menes dersom fartøyet fisker i områder under kyststatlig jurisdiksjon. Dette vil medføre at det ikke foreligger noe kvalifikasjonskrav for når rapporteringsplikten inntreffer. I den forbindelse anbefaler FAO strengere reguleringer om rapportering enn de regler som følger av MARPOL.

Avsnitt 42 anbefaler statene å føre et register over innmeldte fiskeredskaper som skal inneholde informasjon blant annet om eierskap, type redskap, merking, bakgrunn for tap/etterlatelse, relevant informasjon om redskapets egnethet til å drive fortsatt fangst av truede arter og status for om redskapet er hentet opp. En slik registerføring vil være svært nyttig for kyststaten både for oversikt over redskaper i det marine miljø og for forebyggende arbeid for å bedre kunne forhindre at tap og etterlatelse forekommer.

En viktig anmodning følger av avsnitt 44 som gir uttrykk for at tapte og etterlatte fiskeredskaper «may be a danger to navigation» og at statene derfor bør oppfordre den som har tapt eller etterlatt redskaper til å «immediately warn other vessels in the vicinity, giving details of the gear and its last known position. The relevant authority should use the most effective means to give a general warning to other vessels». Gjennom en slik ordning minskes

muligheten for at et tapt redskap fører til at flere redskaper går tapt. Samtidig vil det være et godt tiltak for å bedre sikkerheten ved navigasjon.

Både regulering om rapportering og registrering av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i forbindelse med utøvelsen av fiske er omfattet av den kompetanse Norge har etter artikkel 56 (1) (a), jf. artikkel 62 (4). For å etterleve den folkerettslige plikten til å beskytte og bevare miljøet etter havrettskonvensjonen artikkel 192-194 og OSPAR artikkel 2 vil et absolutt krav til rapportering være et godt egnet tiltak.

3.5 Havnestatskontroll av driftskrav

3.5.1 Bindende regler om havnestatskontroll av driftskrav

MARPOL vedlegg V regel 9 slår fast at «Når et skip er i en annen parts havn [...] skal det kunne gjennomføres inspeksjon av driftskravene i henhold til dette vedlegg». Gjennom slik kontroll kan kyststaten sikre seg at relevante regler og prosedyrer for å forhindre og begrense tap og etterlatelse av fiskeredskaper etterleves.

Havnestatskontrollen er begrenset til å gjelde kun når skipet er i kyststatens havn. Videre er kontrollen begrenset til tilfeller hvor «det er klare grunner til å tro at skipsføreren eller mannskapet ikke er kjent med grunnleggende prosedyrer om bord for hindring av avfallsforurensning». Bestemmelsen gir ingen veiledning for hva som menes med klare grunner til å tro. Ordlyden taler imidlertid for at det må foreligge mer enn bare en generell mistanke. Der «klare grunner til å tro» foreligger, kan kyststaten treffe tiltak som vil sikre at skipet ikke seiler før situasjonen er brakt i orden i samsvar med kravene som stilles etter vedlegg V.

3.6 Krav til opphenting

Ingen bindende folkerettslige regler stiller krav til opphenting av tapte og etterlatte fiskeredskaper.

IMO Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V oppfordrer imidlertid aktører på sjøen til å «recover persistent garbage from the sea during routine operations as opportunities arise»⁸⁸.

⁸⁸ IMO Resolution MEPC.219 (63), «Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V», vedtatt 2. mars 2012, avsnitt 2.4.9.

FAO Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear avsnitt 45 anmoder statene om å oppfordre «owners/operators of fishing gear to make every reasonable effort to retrieve» tapte og etterlatte fiskeredskaper. Ordlyden «every reasonable effort» taler for at det må gjøres en viss innsats for å hente opp det som er tapt, men innenfor rimelighetens grenser. Reglen er presisert i avsnitt 46 som viser til at opphenting bør skje «with due regard to human safety and the subsequent damage such retrieval may have on the marine environment and habitat». Opphenting bør således ikke skje på bekostning av verken sikkerheten om bord eller sikkerheten for miljøet som sådan.

En regulering av opphentingsplikt for fartøy som utøver fiske i norsk økonomisk sone vil være omfattet av den kompetanse Norge har etter artikkel 56 (1) (a), jf. artikkel 62 (4).

3.7 Krav til mottaksanlegg for avfall

3.7.1 Behovet for mottaksanlegg for avfall

Tilstrekkelige ordninger i havner for mottak av ødelagte og ikke lenger ønskede fiskeredskaper vil være en viktig måte å forebygge utslipp av redskaper ved dumping og i forbindelse med utøvelsen av fiske.

3.7.2 Bindende regler om krav til mottaksanlegg

Hver konvensjonspart forplikter etter MARPOL vedlegg V regel 8 (1) å sørge for at det finnes «tilstrekkelige mottaksanlegg i havner og terminaler til mottak av avfall». Mottaksanleggene skal etter bestemmelsen være i stand til å ta imot avfall «uten å forsinke skipene unødige, og i samsvar med behovene til skipene som bruker dem».

Etter vedlegg 5 regel 1 (8) omfatter begrepet avfall også fiskeredskaper. Mottaksanleggene skal dermed være i stand til å ta imot fiskeredskaper. Dette vil medføre at mottaksanleggene også må være i stand til å håndtere behov som er særegne for fiskefartøyer. Videre følger det av ordlyden at skipene ikke skal hindres unødige. Det gis ingen retningslinjer for utformingen av mottaksanleggene utover ordlyden, emn «uten å forsinke skipene unødige» taler for at det må være en viss minstestandard for effektivitet ved mottak av avfall. Hvorvidt dette setter krav til bemanning eller utforming følger ikke av bestemmelsen.

Gjennom Guidelines for Ensuring Adequacy Port Waste Reception Facilities⁸⁹ vedlegg 2 gir IMOs komité for beskyttelse av det marine miljø en omfattende veiledning for utformingen av tilstrekkelige mottaksanlegg. Avsnitt 3.2 viser til at et tilstrekkelig mottaksanlegg bør bli benyttet av aktørene på sjøen, jf. punkt 1. Dette taler for at der et mottaksanlegg ikke benyttes, bør det foretas utbedringer for å lette bruken av anlegget.

Videre bør anlegget «fully meet the needs of the ships regularly using them», jf. punkt 2. Dette taler for at anlegget skal tilpasses de typer skip som benytter det aktuelle havneområdet. Dersom et havneområdet er særlig hyppig benyttet i forbindelse med fiskeri, bør mottaksanlegget være tilpasset slik at det effektivt kan ta imot ødelagte redskaper.

Norge er således forpliktet til å etablere «tilstrekkelige mottaksanlegg». En klar anbefaling fra IMOs miljøvernkomite er at anleggene være godt tilpasset de fartøy som benytter havneanlegget. For Norge er vil gode mottaksanlegg for avfall være nyttig for langsiktig bevaring av det marine miljøet i norsk økonomisk sone. Der fartøy som fisker i sonen er kjent med at det eksisterer gode og effektive mottaksanlegg kan det bidra til at fartøyene leverer ødelagte redskaper ved mottaket istedenfor å etterlate de i havet.

⁸⁹ IMO Resolution MEPC.83 (44), «Guidelines for ensuring the adequacy port waste reception facilities», vedtatt 13. mars 2000.

4 Adgangen til å håndheve reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal Norges adgang til å håndheve at reguleringene om tap og etterlatte fiskeredskaper etterleves av utenlandske fartøy i norsk økonomisk sone drøftes.

4.2 Håndhevelse av fiskeriregulering

Som vist i kapittel 2.2 er utenlandske fiskefartøy som utøver fiske i den norske økonomiske sonen underlagt norske reguleringer av fiske, som følge av Norges suverene rettigheter til de levende marine ressurser, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56 (1) (a). I kraft av de suverene rettighetene har Norge adgang til håndhevelse. Spørsmålet er her hvilke regler Norge kan kontrollere at utenlandske fiskefartøy etterlever ved utøvelsen av fiske i norsk økonomisk sone.

I artikkel 62 (4) (k) slås det fast at kyststaten kan vedta lover og forskrifter relatert til «enforcement procedures». Havrettskonvensjonen artikkel 73 utdype adgangen etter artikkel 62 (4) (k) til å håndheve reguleringer i forbindelse med utøvelsen av fiske i den økonomiske sonen⁹⁰. Det følger av artikkel 73 (1) at kyststaten «in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources» kan fatte tiltak «as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention».

Dette taler for at kyststaten har en vid adgang til å håndheve reguleringer som vedtas om undersøkelse, utnyttelse, bevaring og forvaltning av fiskeressursene overfor utenlandske fartøy som fisker i den økonomiske sonen.

Bestemmelsen viser eksplisitt til at kyststaten kan treffe tiltak «including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings». Det er således ikke tvilsomt at kyststaten kan stanse og foreta inspeksjon for å avdekke brudd på reglene om tap og etterlatelse av

⁹⁰ James Harrison, «Article 73», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 557, note 1.

fiskeredskaper. Ved vurderingen av om det er nødvendig å treffe slike håndhevelsestiltak som bestemmelsen lister opp har kyststaten stor skjønnsmargin⁹¹.

Om nødvendighetskravet ble det av ITLOS i Virginia G-saken vist til «the principle of reasonableness⁹²». Rimelighetsprinsippet ble i Hoshinmaru-saken⁹³ koblet til artikkel 73 (2), men i Virginia G-saken uttalte ITLOS at et slikt prinsipp måtte gjelde for alle håndhevelsestiltak etter artikkel 73⁹⁴.

Ved gjennomføring av håndhevelsestiltak må det dermed tas tilbørlig hensyn til de konkrete omstendigheter i saken og alvorligheten av bruddet på de relevante fiskerilover og forskrifter. Inspeksjon av fartøy som utøver fiske for å kontrollere at fartøyet etterlever kravene til eksempelvis merking av fiskeredskaper, vil ikke være unødvendig. Inspeksjon av fartøyet er en forutsetning for å sikre at fartøy som fisker i sonen merker redskapene i samsvar med de nasjonale regler som gjelder for sonen.

Norges rett til å håndheve de reguleringer om er vedtatt i forbindelse med tap og etterlatelse av fiskeredskaper overfor fiskefartøy som utøver fiske i norsk økonomisk sone er således omfattende.

4.3 Håndhevelse av regler for beskyttelse og bevaring av det marine miljø

4.3.1 Generelt

Ved utøvelsen av retten til navigasjonsfrihet i en eksklusiv økonomisk sone er fartøy som den klare hovedregel underlagt flaggstatens jurisdiksjon, jf. havrettskonvensjonen artikkel 58 (2), jf. artikkel 92 (1). For å beskytte og bevare det marine miljø i den økonomiske sonen er imidlertid kyststaten gitt den jurisdiksjon som følger av havrettskonvensjonen artikkel 216 og 220, jf. artikkel 56 (1) (b) (iii).

⁹¹ Harrison, «Article 73», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 558, note 6.

⁹² ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19, avsnitt 270.

⁹³ ITLOS judgement 06. august 2007, *The Hoshinmaru Case*, (Japan v. Russian Federation), case no. 14, avsnitt 88.

⁹⁴ ITLOS judgement 14. april 2014, *The M/V Virginia G Case*, (Panama v. Guinea-Bissau), case no. 19, avsnitt 270.

Etter havrettskonvensjonen artikkel 217 (1) har Norge en plikt til å håndheve reguleringen vedtatt i samsvar med artikkel 210 og 211 overfor egne fartøy. Spørsmålet er her hvilken adgang Norge har til å håndheve reguleringer om tap og etterlatelse overfor fartøy utøver sin rett til fri navigasjon i norsk økonomisk sone.

4.3.2 Håndhevelse av regler om dumping av fiskeredskaper

Det følger av havrettskonvensjonen artikkel 216 at lover og forskrifter «in accordance with this Convention and applicable international rules and standards [...] shall be enforced» av kyststaten innenfor den økonomiske sonen, jf. artikkel 216 (1) (a).

Ordlyden «applicable international rules and standard» bekrefter kyststatens adgang til å håndheve reguleringer i samsvar med London-konvensjonen. Ved at bestemmelsen også åpner for håndhevelse av reguleringer «in accordance with this Convention» omfatter kyststatens håndhevelsesadgang også andre reguleringer kyststaten har truffet i samsvar med konvensjonen. Slike regler kan eksempelvis være reguleringer vedtatt for å etterleve plikten i artikkel 194 om å treffe «all measures» for å hindre utslipp skadelige stoffer, jf. artikkel 194 (3)⁹⁵.

Etter ordlyden «shall» har kyststaten en plikt til å håndheve reglene om dumping av fiskeredskaper i sin eksklusive økonomiske sone. Der det foreligger skjellig grunn til mistanke eksempelvis om brudd på forbudet mot dumping oppstilt i Londonkonvensjonen, kan kyststaten etter havrettskonvensjonen artikkel 216, jf. artikkel 226 foreta inspeksjon av skipet.

Norge har dermed stor frihet til å kontrollere forurensning som følge av dumping innenfor sin eksklusive økonomiske sone.

4.3.3 Håndhevelse av regler om forurensning fra skip

Havrettskonvensjonen artikkel 220, fastslår kyststatens adgang til å håndheve reguleringer om forurensning fra skip. Etter artikkel 220 (1) kan kyststaten, når et utenlandsk fartøy er «voluntarily» i en av kyststatens havner, innlede rettsforfølgning «in respect of any violations» av kyststatens lover og forskrifter som er «adopted in accordance with this Convention or applicable international rules and standards». Når utenlandske fartøy er

⁹⁵ Bartenstein, «Article 216», i Proelss m.fl., *United Nations Conventions on the Law of the Sea: A Commentary*, 1. utgave, München 2017, s. 1471, note 10.

frivillig i havn har kyststaten således rett til å innlede rettsforfølgning overfor brudd på reguleringer i samsvar med både de internasjonale regler og standarder og andre reguleringer kyststaten har vedtatt i kraft av sine rettigheter etter konvensjonen.

Når et fartøy befinner seg i den eksklusive økonomiske sone, har kyststaten ved skjellig grunn til mistanke om «a violation of applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution from vessels or laws and regulations of that State conforming and giving effect to such rules and standards», rett til å «require the vessel to give information regarding its identity and port of registry, its last and its next port of call and other relevant information required to establish whether a violation has occurred», jf. artikkel 220 (3). Kyststatens håndhevelsesadgang i den økonomiske sonen er dermed begrenset til å omfatte den minstestandard som følger av MARPOL.

Dersom det foreligger «clear grounds for believing» om brudd på internasjonale regler og standarder som har ført til «substantial discharge causing or threatening significant pollution of the marine environment», jf. artikkel 220 (5), kan kyststaten imidlertid foreta fysisk inspeksjon av fartøyet dersom fartøyet nekter å gi informasjon. Det samme gjelder dersom den informasjon som blir gitt åpenbart avviker fra de faktiske forhold. Ordlyden «clear grounds» medfører at kyststaten må ha skjellig grunn til mistanke. Slik grunn oppstår gjerne i forbindelse med luftovervåking eller tips⁹⁶. Rettsforfølgning og andre sanksjonstiltak kan først fattes når det foreligger «clear objective evidence», jf. artikkel 220 (6). Vilkåret klare objektive bevis oppnås oftest i forbindelse med inspeksjon etter artikkel 220 (5)⁹⁷.

Norges adgang til å håndheve reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper er således begrenset til de reguleringer som følger av de internasjonale regler og standarder for beskyttelse og bevaring av det marine miljøet. Dette medfører eksempelvis at Norge ikke har adgang til å kontrollere reguleringer om merking av fiskeredskaper overfor fiskefartøy som utøver retten til å navigere fritt i norsk økonomisk sone.

Håndhevelsesadgangen er også begrenset ved at tiltakene Norge kan treffe for å føre kontroll avhenger av mistankegrunnlaget.

⁹⁶ Erik Jaap Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Haag 1998, s. 385.

⁹⁷ Erik Jaap Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, Haag 1998, s. 385.

5 Reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk rett

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal den nasjonale reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i den norske økonomiske sone drøftes. Reguleringen av tap og etterlatelse av fiskeredskaper skjer gjennom både statenes suverene rettigheter til å regulere fiske og gjennom lovgivning rettet mot forurensning av det marine miljøet.

Spørsmålet er her hvordan Norge gjennomfører de rettigheter og plikter som følger av folkeretten.

5.2 Reguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper i fiskerireguleringen

5.2.1 Generelt

I denne del skal Norges fiskerireguleringer om tap og etterlatelse av fiskeredskaper drøftes. Norges regulering av fiske følger i hovedsak av Havressursloven og tilhørende forskrifter. Etter havressursloven § 1 er formålet med loven blant annet å «sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane». Det følger av § 3 at loven gjelder for «all hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar», med unntak for anadrome laksefisker, jf. § 3. Loven gjelder også i den eksklusive økonomiske sone, jf. § 4 første ledd.

Havressursloven § 5 uttrykker at den gjelder for «alle innanfor det stadlege område til lova». Dermed får lovens bestemmelser anvendelse overfor norske og utenlandske fiskefartøy som utøver fiske i norsk økonomisk sone, jf. § 4 første ledd. Lovens forskrifter er imidlertid begrenset med hensyn til utenlandske fartøy. Forskriftene tilhørende havressursloven er bare bindende for utenlandske fartøy «når det er fastsett i forskriftene».

5.2.2 Havressursloven § 28: Forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen

Havressursloven § 28 (1) fastsetter et generelt forbud mot «å kaste, eller unødvendig etterlate reiskapar, fortøyingar og andre gjenstandar i sjøen eller på botnen som kan skade marint liv, hemme gjennomføring av hausting, skade haustingsreiskapar eller setje fartøy i fare».

Bestemmelsen er en videreføring av saltvannsfiskekloven⁹⁸ § 26 og retter seg i første rekke mot kasting og unødvendige etterlatelse som kan påføre skade av ressursgrunlaget og fiskeinteresser for øvrig⁹⁹. Forbudet gjelder for både norske og utenlandske fartøyer.

For det første er det forbudt å kaste redskaper, fortøyninger og andre gjenstander. Etter ordlyden er det således oppstilt et absolutt forbud mot tilsiktet utslipp av gjenstander som nevnt i bestemmelsen.

Videre taler begrepet «kaste» for at både utslipp og dumping av redskaper, fortøyninger og andre gjenstander omfattes av forbudet. En slik tolkning støttes av lovens forarbeid. Det følger av NOU 2005: 10 s 179-180 at «Forbudet etter første ledd omfatter også dumping fra generell skipsfart og annen virksomhet enn fangst og fiske, når dumpingen skader utøvelsen av fisket eller er til påtrengende fare for viltlevende marine ressurser».

For det andre gjelder forbudet mot å «unødvendig etterlate». Etterlatelse av redskaper kan etter en naturlig språklig forståelse omfatte både tilfeller der faststående fiskeredskaper eller andre anordninger blir etterlatt i det marine miljø så vel som der slike gjenstander går tapt og ikke hentes opp igjen. Spørsmålet er hva som omfattes av begrepet «unødvendig».

Ordlyden «unødvendig» taler for at den formålsløse og uhensiktsmessige etterlatelse er forbudt. Den som ønsker å etterlate redskaper, fortøyninger og andre gjenstander må dermed påvise et behov for å etterlate slike gjenstander. Etterlatelse kan oppstå gjennom både tilsiktet og utilsiktet adferd. Bestemmelsen skiller ikke mellom de to.

Begrepet «unødvendig» gir videre inntrykk av en dynamisk og skjønnsmessig standard, hvor hvert forhold må avgjøres konkret.

Etter bestemmelsens forarbeid er forbudet særskilt tiltenkt «unødvendig etterlating av garn og andre faststående reiskapar». Videre uttales det at slik etterlatelse «vil alltid vere unødvendig når reiskapar, fortøyningar eller andre utsette gjenstandar ikkje vert skjøtta av haustar, eller har eit destruktivt formål» og at vurderingen «må byggje på ei streng aktsemdsnorm, der det skal lite til for at slik etterlating vert vurdert som unødvendig», jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008), side 199.

⁹⁸ Lov av 03 Juni 1983 nr. 40 om Saltvannsfiske m.v. (opphevet).

⁹⁹ NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende ressurser. Havressursloven, side 180.

Fiskeredskaper som garn, liner og teiner er faststående av natur. Å etterlate slike redskaper er i seg selv ikke omfattet av forbudet, da slik etterlatelse er begrunnet i behovet for å høste de marine ressurser redskapene er satt ut for å høste. Etterlatelsen blir først unødvendig når behovet for å ha redskapene faststående ikke lenger er tilstede. Dette kan forekomme eksempelvis når høstingssesongen er over, dersom redskapene ikke hentes opp.

Dersom fiskeredskaper går tapt, kan det oppstå behov for å etterlate redskapene. Eksempelvis kan dårlige værforhold gjøre forsøk på opphenting utrygt. I slike tilfeller vil behovet for å verne fartøyet og mannskapets sikkerhet medføre at etterlatelsen er nødvendig. Etter den strenge aktsomhetsnormen må slike tilfeller medføre en reell fare for sikkerheten. At dårlig vær gjør det upraktisk eller ubeleilig å hente opp igjen det tapte vil ikke være tilstrekkelig.

Forbudet i § 28 gjelder for de redskaper, fortøyninger og andre gjenstander som «kan skade marint liv, hemme gjennomføring av hausting, skade haustingsreiskapar eller setje fartøy i fare».

Med ordlyden «kan» synes det ikke å kreves at slike konsekvenser faktisk oppstår. Det må være tilstrekkelig at kastingen eller den unødvendige etterlatelsen har potensialet til å kunne medføre slike. Forarbeidene Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) på side 199 gir støtte til denne forståelsen, hvor det uttales at bestemmelsen krever en viss «reell eller potensiell» skadeevne. En slik forståelse er også i samsvar med den plikten Norge har til å anvende føre-var-prinsippet etter både Fish Stocks Agreement, artikkel 5 (c), jf. artikkel 6 og OSPAR artikkel 2 (a).

Etter § 28 andre ledd plikter den «som fer fram i strid med forbudet i første ledd» å «rydde etter seg eller fjerne gjenstandane». Bestemmelsen oppstiller her en opphentingsplikt for tapte og etterlatte fiskeredskaper. Plikten er rettet mot «den som» har handlet i strid med forbudet i første ledd og gjelder dermed for alle tilfeller hvor kasting av redskaper, fortøyninger og andre gjenstander finner sted. Ved etterlatelse oppstår opphentingsplikten først når etterlatelsen er unødvendig.

Andre ledd åpner også for at Fiskeridirektoratet «kan gje pålegg om rydding eller fjerning». Det er naturlig å forstå bestemmelsen slik at dersom det er handlet i strid med første ledd og opprydding etter plikten i annet ledd første setning ikke er fulgt, kan det gis pålegg fra fiskeridirektoratet. Dersom pålegget ikke følges opp kan Fiskeridirektoratet etter

bestemmelsens fjerde ledd sette i verk «nødvendige tiltak» på den ansvarliges regning og risiko.

Gjennom bestemmelsen i § 28 oppfyller Norge den plikten som følger av MARPOL vedlegg V regel 3 (1) på en hensiktsmessig måte. Ved å pålegge en plikt til å hente opp tapte og etterlatte redskaper er Norge også i samsvar med anbefalingene fra FAO. Ved å åpne for opphenting på den ansvarliges regning og risiko, ser man også et utslag av prinsippet om at forurenseren skal betale, jf. OSPAR artikkel 2 (b).

5.2.3 Havressursloven § 17: Sokneplikt og krav om rapportering

Dersom et fartøy «mistar eller må kutte reiskapar», følger en «plikt til å sokne etter reiskapane» av havressursloven § 17. Med sokneplikt menes en plikt til å gjennomføre søk etter de redskaper fartøyet har mistet eller måtte kutte¹⁰⁰.

Etter ordlyden «mistar» gjelder sokneplikten der det oppstår utilsiktet tap av redskaper. Plikten gjelder også når redskaper «må» kuttet. Således gjelder plikten for de tilfeller hvor det oppstår situasjoner som tilsier at det er nødvendig å kutte redskaper.

Det følger ikke av bestemmelsens ordlyd hvor langt sokneplikten rekker. Heller ikke forarbeidene gir retningslinjer for hvor nøye søk som må gjøres eller hvilken innsats som må legges ned av fartøyet. Det følger imidlertid direkte av ordlyden i første ledd at Departementet kan gjøre unntak fra sokneplikten, jf. andre punktum. I Ot.prp.nr.20 (2007-2008) på s. 193-194 vises det til at unntaket er tiltenkt de tilfeller hvor uvær og lignende kan gjøre søk etter redskaper farlig for fartøy og mannskap. Uttalelsen og de plikter Norge er pålagt etter folkeretten til å treffe alle mulige tiltak for å beskytte og bevare det marine miljøet taler for at plikten strekker seg langt¹⁰¹. Så fram det ikke utgjør en fare for mannskap eller fartøy synes det å måtte gjennomføres grundige søk til det kan fastslås at redskapene ikke er til å finne.

I bestemmelsens andre ledd åpnes det for at Departementet i forskrift kan «fastsette forskrift om rapportering ved tap av reiskapar eller funn av tapte reiskapar, mellom anna om kva som er mista og kvar reiskapane er mista». I prp.20 på s. 193 fremheves det viktigheten av å registrere hvor redskaper er mistet.

¹⁰⁰ Jf. Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar, s. 192.

¹⁰¹ Jf. blant annet plikten i havrettskonvensjonen artikkel 192-194 og OSPAR artikkel 1 (a).

En slik registrering vil være nyttig for både Fiskeridirektoratets årlige garnopprydding og for styresmaktens vurdering av om man skal forby enkelte redskapstyper i spesifikke områder hvor det er tapt mange redskaper. Også for fiskerne vil en registrering av tapte redskaper være nyttig da det vil hjelpe dem å styre unna eller opptre særlig aktsomt i områder med mye tapte redskaper.

I utøvelsesforskriften § 78 er en slik bestemmelse inntatt. Etter forskriftens § 1 gjelder bestemmelsen for både norske og utenlandske fartøy som fisker i norsk økonomisk sone. Bestemmelsen i § 78 viser i første ledd til den generelle sokneplikten, og presiserer at sokneplikten også gjelder «deler av redskap». I andre ledd fastsettes rapporteringsplikten. Dersom det tapte redskapet ikke er mulig å få tatt opp, skal det «umiddelbart rapporteres til Kystvaktsentralen». I motsetning til rapporteringsplikten som følger av MARPOL vedlegg V¹⁰² stilles det intet krav om at redskapet må utgjøre en betydelig fare for det marine miljø, det er tilstrekkelig at et redskap er gått tapt. Således er rapporteringsplikten i utøvelsesforskriften § 78 strengere enn den som følger av MARPOL vedlegg V.

Ordlyden «umiddelbart» taler for at rapporteringsplikten aktiveres så fort det framstår som klart at det tapte redskapet den som soknes etter enten ikke kommer til å bli funnet eller ikke kan tas opp.

Rapporten til kystvaktsentralen skal inneholde fartøyets navn og kallesignal, redskapstype, redskapsmengde, tidspunkt for tap av redskap og posisjon for tap av redskap, jf. andre ledd bokstav a) – e). Også funn av tapte redskap er underlagt rapporteringsplikten, jf. tredje ledd.

5.2.4 Havressursloven § 16: Merking av redskaper

Det følger av havressursloven § 16 andre ledd bokstav d) at departementet kan fastsette forskrift om «merking (...) av reiskapar og andre innretningar som vert nytta i samband med hausting».

Merking av redskaper er en viktig ordning som i stor grad kan bidra til å klarlegge hvem som skal pålegges opprydningsarbeidet, eller hvem som skal stå ansvarlig for de kostnader rydding og fjerning medfører.

¹⁰² MARPOL Vedlegg V regel 10 (6)

Departementet har benyttet seg av adgangen i § 16, andre ledd, bokstav d) gjennom forskrift av 22.12.2004 nr. 1878 om utøvelse av fiske i sjøen (utøvelsesforskriften) § 73. Forskriften gjelder for alt fiske i sjøen med unntak av fiske etter anadrome laksefiske og er gjeldende for norske og utenlandske fartøy i Norges økonomiske sone, jf. § 1. Den norske regelen gjelder for alt fiske og er i den forstand i samsvar med anbefalingene fra FAO.

Etter utøvelsesforskriften § 73 kreves at både «faststående og drivende fiskeredskap som står i sjøen» i Norges økonomiske sone skal være «tydelig merket med fartøyets registreringsmerke». Dersom det ikke benyttes registreringspliktig fartøy skal «redskapet være merket med eierens navn og adresse».

Merking av redskaper er en svært sentral bestemmelse og vil i stor grad kunne bidra til å motvirke problematikken rundt tapte og etterlatte fiskeredskaper. Dersom redskaper er merket vil eieren ha et særlig incentiv til å enten hente opp det tapte eller rapportere inn tapet, da han selv kan identifiseres dersom redskapet blir hentet opp av andre ved en senere anledning. Videre vil merking, der urapportert tap eller etterlatelse har funnet sted, kunne bidra til håndhevelse av straff og sanksjonsreglene i havressursloven dersom redskaper er merket.

5.3 Håndhevelse for å føre kontroll med fiskerireguleringer

Adgangen til å føre kontroll følger av Havressursloven og er etter § 44 tillagt Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet «skal føre kontroll med» at de som loven gjelder for «held seg til føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova og anna lovgjeving om deltaking i, leiting etter og uttak, omsetning, produksjon, innførsle og utførsle av viltlevande marine ressursar». Ordlyden «skal» innebærer en plikt til å kontrollere at fiskerireguleringene etterleves. Det må således ikke foreligge noen mistanke før kontroll kan gjennomføres. Bestemmelsen lister ikke opp de lover og forskrifter som omfattes av kontrollkompetansen, men angir tematisk hvilke regelverk kontrollkompetansen omfatter. Dermed vil også ny fiskerirelatert lovgivning på disse områder være omfattet av Fiskeridirektoratets kontrollkompetanse¹⁰³.

Etter havressursloven § 46 skal Fiskeridirektoratet ha «uhindra og direkte tilgang til fartøy i gjennomføring av kontrollen etter § 44». Ved gjennomføringen av kontrollen skal

¹⁰³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, s. 209.

Fiskeridirektoratet også ha uhindret og direkte tilgang til relevante dokumenter, gjenstander og opplysninger, jf. andre ledd.

Norges adgang til å føre kontroll med fartøy som fisker i norsk økonomisk sone er således svært vid. Dette samsvarer med den vide håndhevelsesadgangen til å føre kontroll som følger av havrettskonvensjonen artikkel 73, jf. artikkel 62 (4) (k).

5.4 Reguleringer av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i miljølovgivningen

Gjennom skipssikkerhetsloven¹⁰⁴ er det vedtatt en rekke relevante bestemmelser med sikte på å forhindre forurensning av det marine miljø som er av betydning for tap og etterlatelse av fiskeredskaper.

Lovens formål er etter bestemmelsen i § 1 «å trygge liv, helse, miljø og materielle verdier gjennom å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip». Det følger direkte av lovens § 2 at den kommer til anvendelse både for norske og utenlandske skip. For norske skip gjelder loven uansett hvor de befinner seg, jf. § 3, første ledd. For utenlandske skip i norsk økonomisk sone gjelder loven med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. § 3, andre ledd, bokstav b).

En begrensning følger imidlertid av at loven ikke gjelder for «skip under 24 meter største lengde som brukes utenfor næringsvirksomhet». I lovens forarbeid er det presisert at for skip som har som har «sertifikater, tillatelser o.l. eller er registrert til bruk i næringsvirksomhet» vil det foreligge en presumsjon om at skipet benyttes i næringsvirksomhet. Gjennom § 2, tredje ledd, bokstav a) kan det likevel loven gjøre delvis gjeldende for skip under 24 meter største lengde.

Skipssikkerhetsloven § 31 oppstiller et forbud mot forurensning «av det ytre miljø ved utslipp eller dumping fra skipet». Dermed fastsettes et alminnelig forbud mot å forurense miljøet. Med det det ytre miljø menes både havet, luften, jord og vassdrag¹⁰⁵. Bestemmelsen gjennomfører således forbudet mot forurensning fra skip ved utslipp og dumping som følger

¹⁰⁴ Lov av 16 februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) om lov om skipssikkerhet, s. 120.

av blant annet Havrettskonvensjonen, MARPOL og London-konvensjonen¹⁰⁶. Bestemmelsens fjerde ledd fastslår at departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som utslipp og dumping, jf. bokstavene b) og c).

Forurensningsforskriften¹⁰⁷ er hjemlet i skipssikkerhetsloven. Forskriften gir en konkret regulering av forurensning ved dumping. Etter § 22-1 gjelder bestemmelsene om dumping for alle skip¹⁰⁸. I norsk økonomiske sone gjelder bestemmelsene med de begrensninger som følger av folkeretten¹⁰⁹.

Forurensningsforskriften benytter den samme definisjon av dumping som Havrettskonvensjonen og London-konvensjonen, jf. § 22-2, bokstav d). I § 22-4 oppstilles et eksplisitt forbud mot dumping. Bestemmelsen åpner imidlertid for at det kan gis tillatelse for visse typer avfall, stoffer og materialer¹¹⁰, men ingen av de opplistede kategorier er av betydning for fiskeredsaker. Således oppstilles et absolutt forbud mot dumping av fiskeredsaker.

Også Forskrift om miljømessig sikkerhet for skip mv.¹¹¹ er hjemlet i skipssikkerhetsloven. Forskriften gjelder for norske og utenlandske skip¹¹² i norsk økonomisk sone, med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. § 1, første ledd, jf. bokstav b).

Etter § 11 gis hele MARPOL vedlegg V anvendelse som forskrift etter norsk rett. Dette medfører et forbud mot tilsiktet utslipp, rapporteringsplikt ved betydelig fare og en forpliktelse til å etablere tilstrekkelige mottaksanlegg for avfall i havner og terminaler. Ved gjennomføringen av MARPOL vedlegg V åpnes det for at Norge kan føre kontroll overfor utenlandske fiskefartøy som utøver sin rett til fri navigasjon i norsk økonomisk sone, jf. havrettskonvensjonen artikkel 211, jf. 220. I det følgende skal de nasjonale reguleringer om kontrollføring drøftes.

¹⁰⁶ Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol : festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Bergen 2018 s. 151-174 (s. 167).

¹⁰⁷ FOR-2004-06-01-931 om begrensning av forurensning.

¹⁰⁸ Jf. FOR-2004-06-01-931 om begrensning av forurensning, § 22-2 bokstav a).

¹⁰⁹ Jf. FOR-2004-06-01-931 om begrensning av forurensning, § 22-1.

¹¹⁰ Jf. FOR-2004-06-01-931 om begrensning av forurensning, § 22-4 a) til e).

¹¹¹ FOR-2012-05-30-488 om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger.

¹¹² Med skip menes også fritidsfartøy.

5.5 Håndhevelse for å føre kontroll med miljøreguleringer

Det følger av skipssikkerhetsloven § 43 at det skal føres tilsyn med norske skip. For utenlandske fartøy er tilsyn hjemlet i § 44. Bestemmelsene er vidt utformet og omfatter alle formene for kontroll som foretas for å avdekke om kravene til skipet som følger av loven eller forskrifter gitt i medhold med loven er oppfylt¹¹³. Tilsynsmyndigheten er gjennom forskrift om delegering til NHD etter skipssikkerhetsloven¹¹⁴ gitt til Sjøfartsdirektoratet, jf. avsnitt 7¹¹⁵.

Tilsyn med utenlandske skip er utdypet i Forskrift om kontroll ved miljømistanke¹¹⁶. Etter forskriftens § 1 gjelder den for «tilsynsmyndighetens adgang til å undersøke, stanse og borde utenlandsk skip ved mistanke om overtredelse av internasjonale bestemmelser tiltrådt av Norge om forurensing av det marine miljø».

Forskriftens § 4 omhandler overtredelser i den økonomiske sone. Det følger av første ledd at skip som er i norsk økonomisk sone eller i norsk territorialfarvann kan ved skjellig grunn til mistanke om overtredelse i norsk økonomisk sone avkreves opplysninger om identitet, forrige og neste anløpssted og andre relevante opplysninger som er nødvendige for å få fastslått om en overtredelse har funnet sted. Bestemmelsen gjennomfører den håndhevelsesadgang som følger av Havrettskonvensjonen artikkel 220 (3).

Bestemmelsenes andre ledd åpner for at dersom informasjon som nevnt i første ledd ikke blir gitt, er mangelfull eller ikke troverdig, og overtredelsen har ført til et vesentlig utslipp som har forårsaket eller truer med å forårsake betydelig forurensing av det marine miljø, kan tilsynsmyndigheten stanse og borde skipet. Bestemmelsen gjennomfører Havrettskonvensjonen artikkel 220 (5).

Ved skjellig grunn til mistanke om dumping kan utenlandske skip stanses eller bordes for undersøkelse dersom skipet befinner seg innenfor norsk territorialfarvann, norsk økonomisk sone eller på norsk del av kontinentalsokkelen, jf. § 5 første ledd, bokstav a).

¹¹³ Jf. Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) om lov om skipssikkerhet, s. 126, under henholdsvis merknad til § 43 og § 44.

¹¹⁴ FOR-2007-02-16-171 om delegering til NHD etter skipssikkerhetsloven.

¹¹⁵ Så vidt gjelder miljømessig sikkerhet er Miljøverndepartementet (Klima- og miljødepartementer fra 1. januar 2014) tildelt kompetanse til å gjennom forskrift fastslå blant annet innhold og gjennomføring av kontroll med norske og utenlandske fartøy, jf. forskriftens avsnitt 5.

¹¹⁶ FOR-2007-07-02-850 om kontroll ved miljømistanke.

Forskriftens § 6 begrenser undersøkelse av utenlandske skip til kontroll av skipets dokumenter, men utvides til å omfatte inspisering av skipets tank- og rørsystem, maskin- og lasterom, samt ta prøver hvor det anses nødvendig, dersom dokumentene ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å fastslå hvorvidt en overtredelse har funnet sted.

Sanksjonstiltak og straff for overtredelse er fastsatt i skipssikkerhetsloven kapittel 9 og 10.

Ettersom loven gjelder overfor utenlandske skip med de begrensninger som følger av folkeretten, vil bare straff ved bøter være tillatt overfor utenlandske fartøy, jf.

Skipssikkerhetsloven § 3, andre ledd, bokstav b), jf. Havrettskonvensjonen artikkel 230 (1).

6 Avsluttende betraktninger

6.1 Generelt

Oppgavens tema har vært Norges rett og plikt til å vedta og håndheve reguleringer av tap og etterlatelse av fiskeredskaper i norsk økonomisk sone. Avslutningsvis skal det pekes på noen betraktninger undertegnede har gjort seg på bakgrunn av de nevnte regler.

Først og fremst skal det pekes på at regelverket er fragmentert. Regler av betydning for hvordan tap og etterlatte fiskeredskaper skal reguleres følger av generelle og mer konkrete regler og av bindende så vel som ikke bindende instrumenter. Den mest prinsipielle utfordring med dette er at reglene dermed kan bli uoversiktlige og skape et juridisk vanskelig farvann å navigere i. En tydelig og heldekkende avtale om tiltak mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper kan bidra til å bedre situasjonen.

6.2 Mangler i regelverket

En annen betraktning er at de regler man har, ikke synes å gi et tilfredsstillende miljøvern. Reglene for tap og etterlatelse av fiskeredskaper synes totalt sett å lide av mangler, og gir rom for forbedringer.

Først og fremst er det grunn til å peke på at reglene synes å gi stort rom for statlig skjønnsutøvelse i intern regulering. Eksempelvis gis statene gjennom havrettskonvensjonen art. 56 (1) (a) en omfattende adgang til å vedta reguleringer. Den vide adgangen til å regulere er positiv i den forstand at kyststaten kan etablere et effektivt regelverk mot tap og etterlatelse av fiskeredskaper overfor alle fartøy som utøver fiske i den økonomiske sonen. Ulempen oppstår dersom kyststaten ikke regulerer tilstrekkelig.

Riktig nok følger det av blant annet havrettskonvensjonen artikkel 192-194, samt OSPAR art. 2, en plikt til å aktivt bevare miljøet. Derimot gis det ingen plikter i form av konkrete reguleringer. Bestemmelsene er langt på vei preget av å være abstrakte og vidt formulert. Det etterlates stor frihet og rom til statlig skjønn i forbindelse med hvordan pliktene skal etterleves. Fordelen med slike regler er at de har et stort nedslagsfelt og er dekkende for alle typer skader som kan påføres det marine miljøet.

Ulempen er at de gir rom for prøving og feiling. Det kan også være vanskelig å kontrollere hvilke resultater de enkelte tiltak kyststatene iverksetter egentlig gir. Som det pekes på i

kapittel 5 er tap og etterlatelse av fiskeredskaper grundig regulert i norsk rett. Likefullt hentes det opp betydelige mengder tapte og etterlatte fiskeredskaper i havområdene hvert år¹¹⁷.

Forurensning av det marine miljø er et globalt problem, og forurensningskilder som for eksempel plast, påvirker det marine miljø uavhengig av soneinndelinger vedtatt av mennesker. Mangelen på konkrete plikter til å regulere tap og etterlatelse av redskaper kan føre til store forskjeller blant de forskjellige kyststater.

Det er verdt å peke på at det er få reguleringer i internasjonale fiskeriavtaler og konvensjoner som stiller krav til reguleringen av fiskeredskaper i den økonomiske sonen. Gjennom havrettskonvensjonen artikkel 210 (2) pålegges alle stater å vedta reguleringer i samsvar med MARPOL. Dette skaper en minstestandard også for reguleringen av tapte og etterlatte fiskeredskaper. Kyststaten har imidlertid ingen plikt til å håndheve forurensning overfor utenlandske fartøy, jf. artikkel 210 (5).

Forpliktelsene i MARPOL vedlegg V har også flere mangler. Det eksisterer blant annet ikke en bestemmelse som stiller et tilfredsstillende krav til merking av redskaper. Dette skyldes at det ikke eksisterte et felles system for merking ved IMOs utarbeidelse av MARPOL 73/78. Dermed ble det vanskelig å oppnå enighet om et merkingskrav¹¹⁸.

Her bør det arbeides for å få inntatt en bestemmelse om merkingskrav i samsvar med FAOs standard. Et slikt krav vil kunne sørge for at et internasjonalt og unisont merkingsystem får anvendelse i alle havområder. I tillegg vil statene enklere kunne samarbeide for å identifisere redskapets eier.

Videre er reglene om rapportering av tap og etterlatelse av redskaper begrenset til å gjelde der redskapet utgjør en betydelig fare for miljøet. Det kan dermed oppstå uheldige skjønnsvurderinger som kan medføre at fiskeredskaper blir liggende i det marine miljøet i lang tid før det oppdages. Som et minimum bør IMOs retningslinjer om hva som utgjør en betydelig fare i MEPC.295 (71) vedtas som en del av bestemmelsen i vedlegg V regel 10 (6).

¹¹⁷ I 2017 ble opprensningstokt etter fiskeredskaper på strekningen mellom Runde og Varangerfjorden gjennomført. Bare på denne strekningen ble ca. 850 garn, 44000 meter tauverk/line, 2000 meter vaier, 700 meter snurrevadau, og ca. 1 tonn fisk var fanget i redskapene, <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2017/1017/Vellykket-opprensning-etter-tapte-fiskeredskaper> (desember 2018).

¹¹⁸ FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries no 1 (1996) Vedlegg III Del A, avsnitt 2.

MARPOL vedlegg V inneholder heller ikke regler om krav til opphenting av tapte og etterlate redskaper. Dette burde vært innført.

Også NEAFC Scheme of Control and Enforcement kan nevnes. I Scheme of Control and Enforcement oppstilles en bindende plikt til å innføre merkingskrav til fiskeredskaper. Merkingsskravene har imidlertid et begrenset omfang, da den kun gjelder for havområdene utenfor medlemsstatenes jurisdiksjon. For å oppnå et tilfredsstillende vern mot de negative påvirkningene tapte og etterlatte fiskeredskaper har på det marine miljøet, bør NEAFC arbeide mot å vedta like krav til regulering av fiskeredskaper innenfor de økonomiske soner i konvensjonsområdet.

6.3 Internasjonal utvikling på området

Problematikken rundt tapte og etterlatte fiskeredskaper ble tatt opp av IMO Marine Environment Protection Committee i oktober 2018.

Under Resolution MEPC (73) ble *IMO Action plan on marine plastic litter* vedtatt¹¹⁹. Gjennom planen skal IMO blant annet i samarbeid med FAO vurdere om merking av fiskeredskaper skal gjøres obligatorisk for statene.

Som vist i denne oppgaven kan et slikt vedtak være av stor betydning for den langsiktige bevaringen av det marine miljøet. Videre skal IMO promotere viktigheten av rapportering ved tap eller etterlatelse av redskaper. Planen skal behandles under MEPC (74) hvor de konkrete tiltakene skal vurderes nærmere. IMO har satt et mål om at tiltakene skal være gjennomført innen 2025.

¹¹⁹ <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/20-marinelitteractionmecp73.aspx> (desember 2018).

Kildeliste

Lover og forarbeid

Lov av 03 Juni 1983 nr. 40 om Saltvannsfiske m.v. (opphevet)

Lov av 17 desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (Økonomisk soneloven).

Lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (Deltakerloven).

Lov av 16 februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (Skipssikkerhetsloven).

Lov av 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende ressurser (havressursloven).

Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) Om lov om Norges økonomiske sone.

Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) Om lov om skipssikkerhet.

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

NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende ressurser. Havressursloven.

Forskrifter

FOR-1977-05-13-2 om utlendingers fiske i NØS.

FOR-2004-06-01-931 om begrensning av forurensning.

FOR-2007-02-16-171 om delegering til NHD etter skipssikkerhetsloven.

FOR-2007-07-02-850 om kontroll ved miljømistanke.

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

Folkerettslige konvensjoner og traktater

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

Convention on the International Maritime Organization, vedtatt 6. mars 1948 (IMO-konvensjonen).

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

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 for 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).

Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries, vedtatt 18 November 1980, trådte i kraft 17 Mars 1982, (NEAFC-Konvensjonen).

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).

The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, vedtatt 4 august 1995, trådte i kraft 11 november 2001 (Fish Stocks Agreement).

Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, vedtatt 7. november 1996, trådte i kraft 24. mars 2006.

Internasjonale rettsavgjørelser

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 06. august 2007, *The Hoshinmaru Case*, (Japan v. Russian Federation), case no. 14, avsnitt 88.

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

Litteratur

Churchill Robin, «The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?» i *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, Rosemary Rayfuse (ed.) (Cheltenham 2015) s. 3-30,

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?docID=4087098>

(desember 2018).

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

Jakobsen, Ingvild Ulrikke, «Rettslig regulering av marin plastforurensning i havområdene utenfor Svalbard» i *Rettsvitenskap under nordlys og midnattssol : festskrift ved Det juridiske fakultets 30-årsjubileum : UiT Norges arktiske universitet*, Trude Haugli, Gunnar Eriksen og Ingvild Ulrikke Jakobsen (red.) (Bergen 2018) s. 151-174.

Kachel, Markus, *Particularity Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, (Berlin/Heidelberg 2008).

Macfayden, Graeme, Huntington, Tim og Cappell, Rod, «Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear», *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper nr. 523, UNEP Regional Seas Reports and Studies nr. 185*, (2009),

<http://www.fao.org/docrep/011/i0620e/i0620e00.htm> (desember 2018).

Molenaar, Erik Jaap, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, (Haag 1998)

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

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

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 4.utgave, 3.opplag (Oslo 2017).

Tanaka, Yoshifumi, *The International Law of the Sea*, 2.utgave (Cambridge 2015).

Wright, Stephanie, Thompson, Richard, Galloway, Tamara, «The physical impacts of microplastics on marine organisms: A review», *Environmental Pollution* 178, (Plymouth 2013) s.283-491.

Retningslinjer fra internasjonale organisasjoner

IMO Resolution MEPC.83 (44), *Guidelines for Ensuring the Adequacy Port Waste Reception Facilities* (13. mars 2000).

[http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.83\(44\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.83(44).pdf) (desember 2018).

IMO Resolution MEPC.219 (63), 2012 *Guidelines for the Impementation of MARPOL annex V* (2. mars 2012). [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.219\(63\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.219(63).pdf) (desember 2018).

IMO Resolution MEPC.295 (71) 2017 *Guidelines for the Implementation of MARPOL annex V*», (7. juli 2017). [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.295\(71\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.295(71).pdf) (desember 2018).

Code of Conduct for Responsible Fisheries FAO (1995), <http://www.fao.org/3/a-v9878e.pdf> (desember 2018).

Technical Guidelines no. 1 FAO (1996), <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/003/W3591e/W3591e00.pdf> (desember 2018).

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> (desember 2018).

Nettsider

IMO Action Plan to address marine plastic litter from ships:

<http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/20-marinelitteractionmecp73.aspx> (desember 2018).

IMO Status of Conventions, s. 122-124:

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202018.pdf> (desember 2018)

Opprenskningstokt etter fiskeredskaper på strekningen mellom Runde og Varangerfjorden:

<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2017/1017/Vellykket-opprensking-etter-tapte-fiskeredskaper> (desember 2018).