



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Reguleringen av spøkelsesfiske og avfallshåndtering i den norske fiskerinæringen

En oversikt over det rettslige rammeverket

Eirik M. Ivarsson

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2024



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakteppe, oppgavens tema, problemstilling og aktualitet	1
1.2	Nærmere om spøkelsesfiske.....	3
1.3	Avgrensning.....	5
1.3.1	Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC).....	5
1.4	Juridisk metode	7
1.5	Veien videre.....	8
2	Folkerettslig rammeverk	10
2.1	Innledning	10
2.2	Havrettskonvensjonen	10
2.2.1	Artikkel 192	10
2.2.2	Artikkel 194	12
2.2.3	Artikkel 197	13
2.3	FN-avtalen om fiske på det åpne hav	14
2.3.1	Innledning	14
2.3.2	Avtalens bestemmelser	14
3	Nasjonal rett	18
3.1	Innledning	18
3.2	Havressurslova	18
3.2.1	§ 28 – forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen	18
4	Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)	21
4.1	Innledning	21
4.1.1	Artikkel 7 – merking av redskaper	21
4.1.2	Artikkel 7a – fjerning og kasting av umerkede og ulovlige redskaper.....	22
4.1.3	Artikkel 7b – søppel på sjøen og innhenting av tapte redskaper	22
4.1.4	Forbud mot visse redskaper	23
4.2	Er spøkelsesfiske et problem i NEAFC-området?	23

5	MARPOL 73/78	25
5.1	Innledning	25
5.2	MARPOL vedlegg V regel 8 – krav til mottaksanlegg.....	26
6	EUs skipsavfallsdirektiv	28
6.1	Innledning	28
6.2	Hvilket skipsavfallsdirektiv gjelder i Norge?.....	28
6.3	Overordnet om skipsavfallsdirektivet og virkeområde	29
6.4	Artikkel 4 – krav til mottaksanlegg	30
6.5	Artikkel 5 – krav til avfallsplan	32
6.6	Nasjonalt krav om avfallsplan sett i lys av skipsavfallsdirektivet	34
6.7	EFTA Court Case E-35/15 ESA v Norway	36
6.8	Avfallsplaner i norske fiskerihavner i 2024	37
7	Avslutning.....	39
	Kildeliste	40

1 Innledning

1.1 Bakteppe, oppgavens tema, problemstilling og aktualitet

Det norske fiskeriet kan spore sitt opphav tilbake til steinalderen da Norges første innvandrere oppdaget de rike forekomstene av fisk og annet dyreliv langs kysten. Fisken ble tidlig en viktig ressurs for kystbefolkningen. For ca. tusen år siden begynte nordmenn å omsette fisk som handelsvare. Det ble fisket langs Nord-Norges kyst, og fisken ble sendt videre sørover. Man kan spore norsk eksport av fisk tilbake til 1100-tallet, da nordmenn solgte tørket torsk og sild til England. Norsk tørr- og klippfisk ble viktige internasjonale handelsvarer fra 1200/1300-tallet og utover.¹

I løpet av 1800-tallet opplevde fiskeriet en stor vekst. En tredjedel av norske eksportinntekter stammet fra fiskeriet i 1825 og mot slutten av 1860-tallet jobbet hele 18% av voksne sysselsatte menn i fiskeriet. Slutten av århundret var preget av konjunkturkrise hvor det som en følge ble drevet frem flere endringer i fiskeflåten. 1900-tallet har vært preget av endringer i flåten, nedgang i antall fiskere og sentrale lovreguleringer har blitt gjennomført.²

De siste 30–40 årene har det blitt et økt fokus på bærekraft i næringen. Fra et forvalterperspektiv ønsker man å hindre flere ressurskriser, og dermed sikre sysselsetting og lønnsomhet for fiskerne. I dag forvaltes de viltlevende marine ressursene etter prinsippet om *økosystembasert forvaltning*. Gjennom en slik forvaltningspraksis tar man hensyn til den naturlige produksjonsevnen til økosystemet for å bevare det biologiske mangfoldet.³ Slik praksis sikrer at det norske fiskeriet får utnytte ressursene i tråd med prinsippet om *maximum sustainable yield*.⁴

Som man kan se, har fiskeriet og havet spilt en viktig rolle i norsk næringsliv. I dag er det fremdeles arbeidsplassen til tusenvis av nordmenn.⁵ Derfor er det helt avgjørende at Norge går foran og baner vei for ivaretagelse av denne felles og viktige ressursen.

¹ Dørum & Hallenstvedt, 2023.

² L.c.

³ St.meld. nr. 12 (2001-2002) s. 15.

⁴ Maksimalt langtidsutbytte. Den største gjennomsnittsfangsten som kan tas over tid uten at bestanden faller.

Huse, v/ Havforskningsinstituttet.

⁵ Fiskeridirektoratet, *Fiskermanntallet*.

Anslag fra FNs miljøprogram viser at det på internasjonal basis havner mellom 9 og 14 millioner tonn plast i havet hvert år.⁶ Denne forurensningen er utvilsomt en trussel mot de marine ressursene, og man risikerer at disse blir forgiftet. Konsekvensene kan bli alvorlige for menneskene som både livnærer seg av havet, men også konsumerer dets ressurser.

Statsminister Jonas Gahr Støre uttalte i forbindelse med havkonferansen i Bergen i 2023 at:

«Norge er et foregangsland innen havforvaltning, men vår ambisjon er å bli enda bedre. [...] [Vi må] verne, beskytte og bevare havets ressurser.»⁷

En god håndtering av problematikken rundt *spøkelsesfiske* og plast i havet vil være helt essensiell for at Norge skal kunne fortsette som en seriøs havforvalter.⁸ En forpliktelse som også er vedtatt i Hurdalsplattformen.⁹

Hvordan mennesket behandler havet vil utvilsomt ha konsekvenser for livet i havet. Mikroplast er en felles betegnelse for fragmenter av plast med størrelse mindre enn 5 millimeter. Hvert år havner 9.500 tonn mikroplast fra norske kilder på land i havet.¹⁰ Selv om det er lite forskning på området, har forskere klart å finne mikroplast både i fiskens filet og lever. Selv med disse funnene kan man ikke si noe om mikroplastens effekt på fisken, eller mennesket som konsumerer fisk med mikroplast.¹¹ Tap av fiskeredskaper som ofte består av nylon vil øke mengden mikroplast i havet. Det er derfor viktig å rette søkelyset mot denne problematikken.

Det er flere kilder til marin forsøpling i Norge, men den største bidragsyteren er fiskeri- og havbruksnæringen. I en undersøkelse fra 2020 ble det konstatert at 46% av marin forsøpling ved 50 undersøkte strender langs norskekysten stammer fra fiskeri- og havbruksnæringen.¹²

De siste tiårene har det likevel vært et stort, og økende, fokus på bærekraft og menneskets påvirkning på klimaet. Temaet for oppgaven søker å rette oppmerksomhet mot de problemene

⁶ Miljødirektoratets miljøstatus under «Forsøpling av havet».

⁷ Statsministerens kontor, m.f., 2023.

⁸ Se punkt 1.2 for en nærmere beskrivelse av *spøkelsesfiske*.

⁹ Statsministerens kontor. *Hurdalsplattformen*, s. 23.

¹⁰ Miljødirektoratets miljøstatus under «Mikroplast».

¹¹ Kögel, Havforskningsinstituttet.

¹² Mepex, 2020.

som vi mennesker påfører havet, i all hovedsak, via fiskeri- og havbruksnæringen. Aktualiteten i oppgaven bør derfor ansees å være tilfredsstillende ivaretatt.

I arbeidet med oppgaven ble det mer og mer tydelig at det forskes for lite på dette temaet. Videre at den allmenne interessen for temaet kan sies å være noe begrenset i dag. Mitt ønske er at masteroppgaven min kan bidra til å få frem viktigheten av å regulere og forebygge marin forsøpling.

1.2 Nærmere om spøkelsesfiske

Spøkelsesfiske oppstår når fiskerne mister redskapene sine på sjøen. Hvis det aktuelle redskapet er et statisk redskap som for eksempel et garn, vil dette fortsette å «fiske» av seg selv. Fisken vil bli fanget i garnet, og til slutt er garnet så fullt av fisk at det synker til havbunnen. Deretter vil fisken råtne, eller bli spist av annen fisk. Vekten som har holdt garnet nede forsvinner slik at garnet flyter opp i vannsøylen igjen. Deretter gjentas prosessen og dette kan potensielt foregå i lang tid grunnet garnets slitesterke egenskaper.¹³ Denne prosessen er illustrert på neste side.

Ovenfor er garn brukt som eksempel, men også andre fiskeredskaper vil kunne spøkelsesfiske. Krabbe- og hummerteiner uten fluktåpninger eller rømningshull vil også fortsette å fiske. De første krabbene vil bli lokket av agnet i teinen, mens de neste krabbene vil gå etter de fangede krabbene. Deretter gjentas syklusen.¹⁴

Ved tap av større (og aktive) redskap som trål, not, snurrevad, m.m., vil effekten ikke være like stor som ved tap av statiske redskaper. Det er flere grunner til dette, men i all hovedsak er det fordi disse redskapene ikke er «satt opp» for å fiske. Selv om de ikke spøkelsesfiske like effektivt, er det fremdeles noe fangst.¹⁵ Ressurstapet ved tap av disse større redskapene er som nevnt lavere enn ved andre statiske redskaper, mens plastproblematikken vedvarer.

Som jeg var inne på tidligere i innledningen forvaltes fiskeribestandene etter prinsippet om *økosystembasert forvaltning*. Denne forvaltningsteknikken er lite forenelig med spøkelsesfiske fordi man vanskelig vil kunne beregne det ressurstapet som oppstår som følge av spøkelsesfiske.

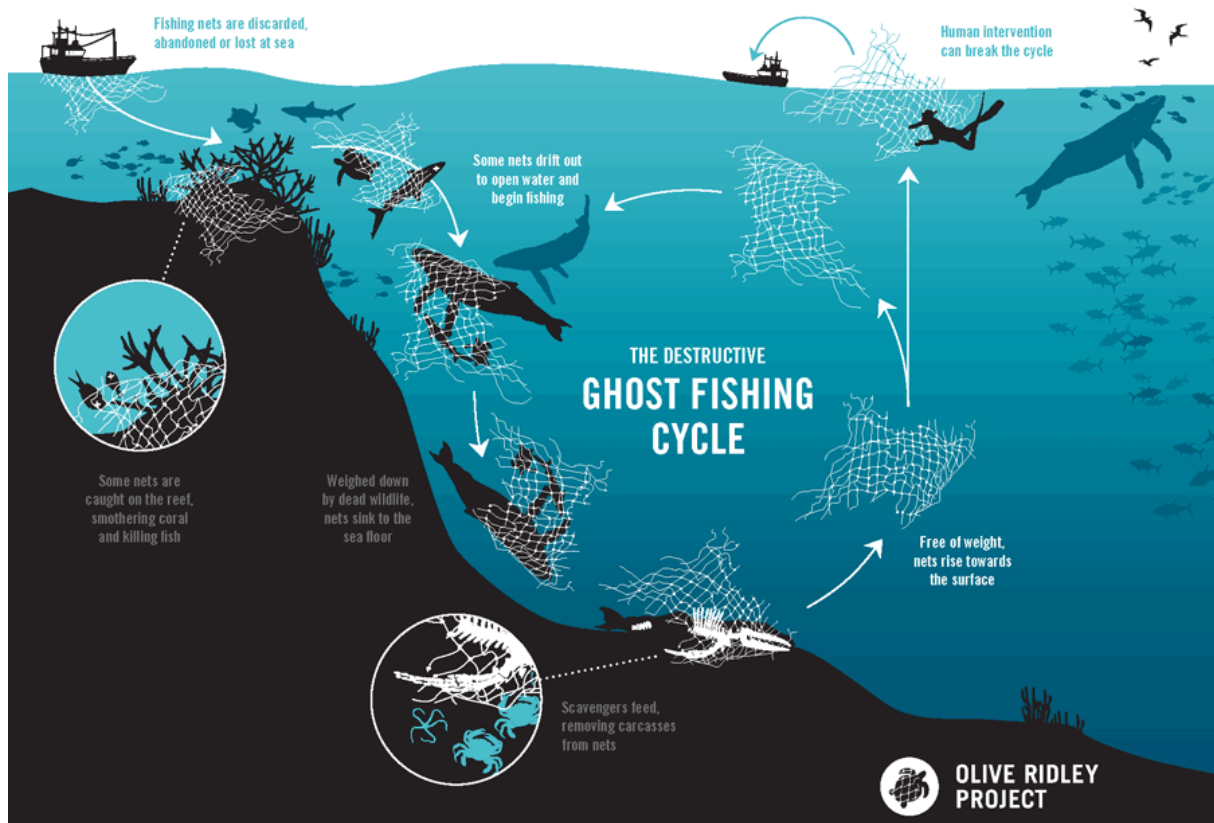
¹³ Macfayden, G. et al., 2009. Se punkt 3 og underoverskriften *Gillnets* s. 30–33.

¹⁴ L.c., s. 33.

¹⁵ L.c. under punkt 3: *Impacts of ALDFG*. Se særskilt side 29 og 35.

Som man ser i eksemplene ovenfor vil spøkelsesfiske kunne stamme fra samtlige aktører i fiskerinæringen – både små og store fartøy.

Illustrasjon av hvordan spøkelsesfiske med garn kan foregå i praksis:



The destructive ghost fishing cycle, fra Olive Ridley Project.

1.3 Avgrensning

I problemstillingen rundt den rettslige reguleringen av spøkelsesfiske avgrenses de rettsdogmatiske undersøkelsene til å omhandle Havrettskonvensjonen, FN-avtalen om fiske på det åpne hav, NEAFCs regelverk og Havressurslova.¹⁶ Videre skal oppgaven i all hovedsak omhandle de havområdene som ligger innenfor den norske økonomiske sonen, samt de internasjonale havområdene som reguleres av NEAFC.¹⁷ Fokuset vil være rettet mot marin forsøpling som stammer fra fiskeri- og havbruksnæringen, samt de tiltak som skal gjøres av denne næringen, da med et spesielt fokus på kravet om mottaksanlegg for avfall i havnene. Dette kravet skal belyses både gjennom de globale kravene som IMO stiller gjennom MARPOL-konvensjonen, i tillegg vil kravene som følger av europeisk rett og EUs skipsavfallsdirektiv behandles.¹⁸

1.3.1 Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen, forkortet NEAFC, ble etablert ved *NEAFC konvensjonen* for å beskytte fiskebestandene i konvensjonsområdet.¹⁹ Opprinnelig ble NEAFC etablert i 1959, men på grunn av utviklingen av lands økonomiske soner på 1970-tallet ble den organisasjonen man kjenner i dag etablert i 1980. Organisasjonens viktigste oppgaver er «å bidra til å utvikle gode kontrollordninger og fremme ei meir økosystembasert forvaltning av havområda».²⁰

Jeg ser det som hensiktsmessig å også inkludere konvensjonsområdet i masteroppgaven fordi områdene grenser til norsk økonomisk sone. Videre er Norge et av medlemslandene i kommisjonen, og Norge var med på opprettelsen av organet. Kommisjonen opererer på

¹⁶ De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (HRK/UNCLOS). Ratifisert 24. juni 1996 og i kraft fra 24. juli samme år i Norge; Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrede fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander i kraft 11. desember 2001; New NEAFC Scheme of Control and Enforcement; Lov om forvaltning av villevande marine ressurser av 6. juni 2008 nr. 37 (Havressurslova).

¹⁷ Se kart på neste side.

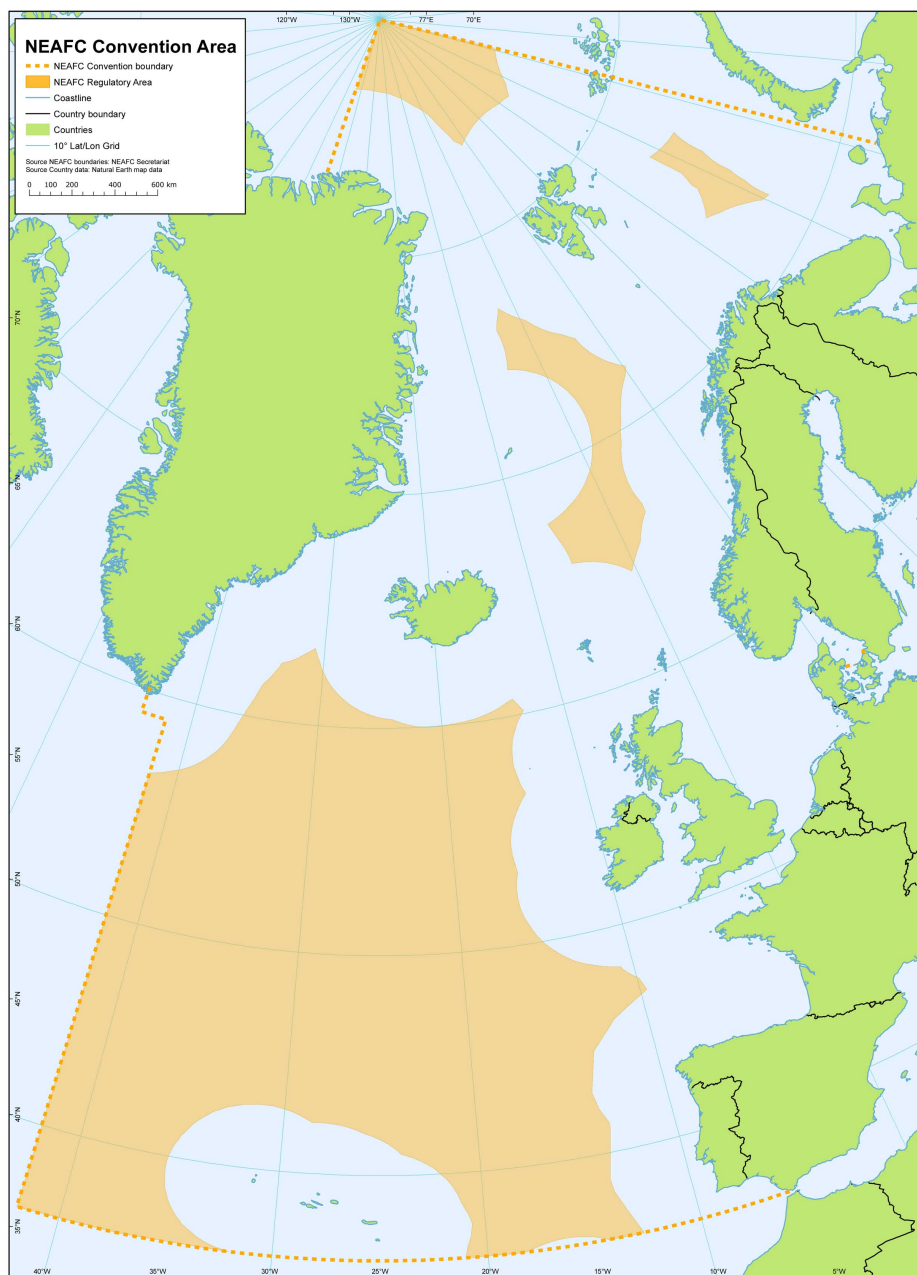
¹⁸ Europaparlamentets- og Rådsdirektiv (EU) 2019/883 av 17. april 2019 om mottaksanlegg i havner for levering av avfall fra skip, om endring av direktiv 2010/65/EU og om oppheving av direktiv 2000/59/EF.

¹⁹ Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries av 18. november 1980. Ikrafttredelse i 1982.

²⁰ Nærings- og fiskeridepartementet, 2021. *Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen*.

medlemmenes premisser, det er derfor interessant å se hvordan denne organisasjonen håndterer problemstillingen rundt spøkelsesfiske. I tillegg har NEAFC reguleringer som søker å minimere spøkelsesfiske, og det er disse reguleringene som vil bli redegjort for i kapittelet om kommisjonen. Videre er det norske fiskefartøy som fisker i konvensjonsområdet, noe som styrker grunnlaget for å inkludere området i oppgaven.

Nedenfor følger et kart over konvensjonsområdet:



NEAFCs konvensjonsområde.

1.4 Juridisk metode

Oppgavens tema ligger innenfor havretten. Dette er et rettsområde som reguleres både nasjonalt og internasjonalt. Rettskildebildet vil dermed variere litt fra kapittel til kapittel.

På det globale området er det hovedsakelig Havrettskonvensjonen som vil gjøre seg gjeldende for redegjørelsen om reguleringen av spøkelsesfiske. Ved tolkning av internasjonale traktater skal prinsippene som følger av Wien-konvensjonen om traktatretten følges.²¹ Selv om Norge ikke er part i traktaten, har Høyesterett uttalt at artiklene som omhandler traktatstolkning gjelder som folkerettslig sedvanerett og at Norge følgelig er bundet av disse.²²

I denne oppgaven vil alminnelig juridisk metode benyttes. Vekten av de ulike rettskildene vil basere seg på Skoghøys rettskildeprinsipper.²³

En metodisk utfordring som vil oppstå er at tiltakene og reglene som fremkommer av kildene har vide ordlyder. Videre er det få begreper i bestemmelsen som er legaldefinert. Bestemmelsene vil derfor bli tolket etter deres naturlig språklige forståelse, og eventuelt suppleres med andre relevante kilder for å underbygge forståelsen.

Videre er det en stor metodisk utfordring at det er lite til ingen sekundære kilder på området. Det er kun et lite utvalg av diverse artikler på nett, men lite til ingen faglig litteratur av betydelig tyngde. Dette gjør at de nærmere forklaringene og tolkningene av artiklene i oppgaven i stor grad vil bli basert på egen forståelse og egne meninger.

Gjennom hele oppgaven vil de ulike kildene sammenlignes og bli knyttet opp mot de bestemmelsene som er behandlet tidligere.

For de fleste kildene som benyttes i denne avhandlingen finnes det både en engelsk og en norsk versjon. For enkelhetens skyld vil den norske oversettelsen inntatt i Lovdata benyttes. Begrunnelsen for dette er at kildenes engelske og norske oversettelse samsvarer meget godt, og jeg anser det som lite hensiktsmessig å unødig komplisere behandlingen ved å benytte den engelske versjonen. Flyten og forståelsen i oppgaven blir også bedre når språket er konsekvent.

²¹ Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.

²² HR-2019-282-S *Snøkrabbe I* avsnitt 48 med videre henvisninger.

²³ Skoghøy, 2018.

Egne synspunkter og *de lege ferenda*-betraktninger vil komme til uttrykk gjennom hele oppgaven der det passer seg.

1.5 Veien videre

Oppgaven er todelt og vil ta for seg spøkelsesfiske og avfallshåndtering i hver sin respektive del. Del 1 om spøkelsesfiske består av kapitlene 2, 3 og 4. Del 2 om avfallshåndtering består av kapittel 5 og 6. Til slutt vil det komme et avsluttende kapittel.

I kapittel 2 vil det bli foretatt en gjennomgang av det folkerettslige rammeverket vedrørende spøkelsesfiske. Dette vil bestå av en gjennomgang av de viktigste bestemmelsene i havrettskonvensjonen, samt en gjennomgang av FN-avtalen om fiske på det åpne hav. Avtalen er ment å bygge videre på, og utvide de forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i nevnte kapittel.

I kapittel 3 skal jeg gi en oversikt over havressurslovas virkeområde, og si noe om hvor og hvem loven gjelder for. I tillegg til en gjennomgang av bestemmelsen om forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen.

Kapittel 4 handler om Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). Jeg skal undersøke hvordan kommisjonen regulerer spøkelsesfiske i konvensjonsområdet. Ved å foreta en nærmere gjennomgang av de mest relevante artiklene i NEAFCs regelverk for dette. Til slutt vil det bli redegjort for om spøkelsesfiske er et utbredt problem i konvensjonsområdet. NEAFCs regelverk har ingen norsk offisiell oversettelse, den originale engelske versjonen vil dermed benyttes.

Etter dette vil oppgaven endre fokus fra å omhandle reguleringen av spøkelsesfiske, til å omhandle krav til mottaksanlegg for avfall i havnene samt krav til avfallsplan.

I kapittel 5 skal jeg gå igjennom kravene som stilles fra Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) gjennom MARPOL-konvensjonen. Kapitlet vil i all hovedsak omhandle konvensjonens vedlegg V, hvor kravene til mottaksanlegg for avfall i havner fremkommer.

For å bygge videre på det som fremkommer i kapittel 5, skal kapittel 6 omhandle de samme kravene til mottaksanlegg, men bygge på EUs skipsavfallsdirektiv. Direktivet inneholder også et krav om at havnene skal utarbeide avfallsplaner, dette kravet vil være sentralt for kapitlet.

I dette kapitlet vil det også bli foretatt en gjennomgang av en EFTA-dom hvor Norge ble dømt for å ikke ha oppfylt forpliktelsene etter direktivet.

Det syvende og siste kapitlet vil være en felles avslutning for masterens del 1 & 2. Avslutningen vil bestå av en oppsummering av de mest sentrale punktene i avhandlingen, samt noen avsluttende bemerkninger.

2 Folkerettslig rammeverk

2.1 Innledning

Globale problemer krever globale løsninger. Når det gjelder spøkelsesfiske og generell marin forurensning er dette noe som påvirker større områder enn akkurat der det oppstår. Mikroplast er påvist i isen i Arktis, til tross for at plast kun har eksistert i litt over 100 år.^{24, 25} Havstrømmene gjør også at plast samles i store konsentrasjoner. Flere av de store havene har såkalte «garbage patches», som er store ansamlinger med plast og annet søppel.²⁶ Disse ansamlingene forekommer som regel i internasjonale farvann, noe som gjør de «eierløse» i den forstand at man ikke kan spore deres opphav tilbake til en kilde eller et land. Problemet er dermed felles for alle, og det kreves derfor samarbeid for å løse det.

Et av FNs bærekraftsmål er at vi skal «[b]evare og bruke havet og de marine ressursene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling».²⁷ For at dette skal oppnås er det helt sentralt at fiskerinæringen er involvert. Jeg skal i dette kapitlet se på hvordan spøkelsesfiske er regulert internasjonalt.

2.2 Havrettskonvensjonen

FNs havrettskonvensjon er anerkjent som *havets grunnlov*. Dette kommer av at konvensjonen er den viktigste reguleringen av havet, og den regulerer de aller fleste rettslige områder som er relevant for havet.

I dette underkapitlet skal jeg se på hvordan konvensjonen regulerer det som er relevant for spøkelsesfiske, og herunder forpliktelser den oppstiller.

2.2.1 Artikkel 192

Konvensjonens del XII omhandler vern og bevaring av det marine miljø. I delens første artikkel, 192, følger statenes alminnelige forpliktelse. Norge har etter denne artikkelen en «plikt til å beskytte og bevare det marine miljø». I det følgende skal det drøftes hvordan denne plikten får

²⁴ Bjørnstad, 2018.

²⁵ Science Museum, 2019.

²⁶ Garbage patch, Wikipedia.

²⁷ Livet i havet, FNs bærekraftsmål.

konsekvenser for Norge. Herunder hvilke områder den skal gjelde for, hvordan den påvirker reguleringen av redskaper og hvilke generelle plikter Norge får.

Bestemmelsens ordlyd taler for at plikten strekker seg langt. Statene skal «beskytte og bevare». Ordlyden her er vag, noe som taler for at man skal kunne innfortolke en rekke ulike tiltak som vil kunne rammes av bestemmelsen. Artikkelen er videre ment som en overordnet rettesnor for de generelle pliktene som følger av konvensjonens del XII. Det er derfor hensiktsmessig å ha en vidtrekkende ordlyd som vil omfatte mye.

Hvordan man nærmere skal forstå og tolke artikkelen følger av praksis.²⁸ I South China Sea saken er artikkelen grundig behandlet. Av dommen følger det at plikten til å «verne og bevare» omhandler et krav om å beskytte det marine området fra fremtidige skader, så vel som å ivareta og forbedre dets nåværende tilstand. Artikkelen oppstiller dermed et positivt krav om å gjennomføre tiltak som skal verne og bevare det marine miljøet, og dermed også en negativ plikt til å hindre forringelse.

Hva som omfattes av ordlyden «marint miljø» har ikke konvensjonen noen legaldefinisjon på. En naturlig språklig forståelse av begrepet er alle områder i og i umiddelbar nærhet til havet, det være seg selve vannsøylen, havbunnen, overflaten, men også øyer eller andre plasser på fastlandet hvor marine arter lever. En slik forståelse støttes også av Det europeiske miljøbyråets definisjon av «marine environment» som ifølge dem inkluderer «estuaries, coastal marine and nearshore zones, and open-ocean-deep-sea regions».²⁹ Begrepet vil dekke mye, noe som nok også var intensjonen bak valget av en såpass vag ordlyd. For denne oppgavens skyld kan man legge til grunn at artikkelens ordlyd omfavner alle havområder under Norges jurisdiksjon.

Norge har etter dette en plikt til å gjennomføre tiltak som sikrer det marine miljøet i alt av havområder under norsk jurisdiksjon. En slik plikt må kunne sies å også skulle omfavne fiskeredskaper som tillates benyttet i norske farvann. Det er derfor naturlig at artikkelen vil medføre at norsk fiskerilovgivning må ta hensyn til målet og plikten om å «beskytte og bevare» det marine miljøet ved utarbeidelsen av krav og reguleringer til fiskeredskaper.

²⁸ PCA: *The South China Sea Arbitration* of 12. July 2016 (the Republic of Philippines v. the People's Republic of China) Case no. 2013-19, avsnitt 941.

²⁹ EEA, *Marine environment*.

Man vil se på artikkel 192 som en rettesnor og et utgangspunkt i saker der den gjør seg gjeldende. Hvordan den skal brukes nærmere vil imidlertid også avhenge av andre bestemmelser i konvensjonens del XII. En slik forståelse har også støtte i praksis.³⁰

2.2.2 Artikkel 194

Artikkel 194 omhandler tiltakene for å «hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø». Hva som menes med «forurensning av det marine miljø» er legaldefinert i artikkel 1 i konvensjonen. I artikkel 1 nr. 1 under punkt 4 fremkommer det at all tilførsel enten direkte eller indirekte av «stoffer eller energi i det marine miljø» som påfører eller sannsynligvis kan medføre skadelige virkninger for:

«[D]e levende ressurser og livet i havet, fare for menneskers helse, hindring av maritim virksomhet, herunder fiske og annen rettmessig bruk av havet, forringelse av sjøvannets brukskvalitet og reduksjon av rekreasjonsverdiene [skal forstås som forurensning av det marine miljø]».

Det klare utgangspunktet synes derfor å være at tilførsel av noe i det marine miljøet, som har negativ innvirkning på det eller de som er avhengige av det, ansees som forurensning.

Likevel er det gjort unntak til denne hovedregelen. Den «forurensningen» som fiske medfører, i den forstand at man etterlater seg fremmedlegemer i havet for en viss periode, tillates fordi dette ansees som «rettmessig bruk av havet». En forutsetning må likevel være at fiskerne røkter redskapene, og ikke bevisst etterlater dem i havet. Å bevisst etterlate et garn eller annet redskap vil klart være i strid med bestemmelsen, og ikke «rettmessig bruk av havet».

Etter artikkel 194 nr. 1 skal statene treffe de nødvendige tiltakene som er forenelig med konvensjonen for å «hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø». Ordlyden *nødvendige tiltak* er vag, og i denne sammenheng kan det være svært positivt. Konvensjonen er fra 1982 og bruken av en slik vag ordlyd gjør at konvensjonen ikke i like stor grad vil trenge fornyelse, i forhold til om det var en liste med bestemte tiltak som fremkom av artikkelen. Dette gjør at konvensjonens bestemmelser er fremtidsrettede og åpne for nye innovative løsninger.

³⁰ PCA Case no. 2013-19, avsnitt 942.

Videre i samme artikkel er det lagt inn en begrensning i hvilke tiltak en stat plikter å gjennomføre etter hva «de har til rådighet». Denne begrensningen er lagt inn for at man skal kunne skille mellom fattige øystater og en rik oljenasjon som Norge. Det vil således stilles strengere krav til hvilke tiltak vi gjennomfører i Norge og i havområdene underlagt norsk jurisdiksjon, enn de kravene som vil stilles overfor små øynasjoner.

Artikkelen oppstiller også krav om at statene må påse at virksomhet som foregår under egen jurisdiksjon, ikke medfører slike konsekvenser at det påfører skader for andre områder utenfor egen jurisdiksjon. Et praktisk eksempel vil være at Storbritannia og Island ikke kan unnlate å behandle fiskeriavfall fordi havstrømmene vil føre avfallet ut av deres havområder. Havstrømmene leder mot Norge og en slik unnlattelse vil påføre Norge en ytterligere belastning i tillegg til egne avfallsmengder.³¹

Av det marine avfallet langs norske strender, som man kan spore opphavet til, er 77% fra Norge.³² De resterende 23% *kan* også være fullt ut norske, men dette belyser likevel at Norge, med all sannsynlighet, blir negativt påvirket av ytre forurensningskilder.

Artikkelens punkt 3 beskriver nærmere hva tiltakene som søker å hindre, begrense eller kontrollere forurensning av det marine miljø i henhold til artikkel 194 skal omfatte. Punkt 4 inneholder et krav om at stater skal avstå fra å blande seg inn uberettiget i andre staters arbeid med tiltak etter artikkel 194 punkt 1 og 2. Punkt 5 omhandler et krav om å særlig ivareta sjeldne eller sårbare økosystemer, så vel som truede eller utryddingstruede arter. Av hensyn til oppgavens omfang vil ikke punkt 3–5 bli behandlet nærmere, da dette faller utenfor oppgavens kjerne.

2.2.3 Artikkel 197

I artikkel 197 hjemles utgangspunktet om at det skal samarbeides på tvers av nasjoner for å verne og bevare det marine miljø. Det er et *krav* at statene etablerer globale eller regionale organ som skal jobbe med bekjempelse av forurensning og vern av de marine miljøene. Norge er medlem av flere slike globale og regionale organer som blant annet jobber med vern av det marine miljø.

³¹ Weber & Bjørndalen, 2021.

³² Mepex, 2020.

International Maritime Organization er en særorganisasjon under FN med ansvar for regulering av den internasjonale sjøfarten. Målene er å fremme sikkerhet og tryggheten for aktørene i internasjonal sjøfart samt å hindre forurensning fra næringen.³³ Norge har vært medlem siden starten i 1958.³⁴ IMO står bak en rekke kjente konvensjoner, men for denne oppgaven er det MARPOL-konvensjonen som vil være mest relevant.³⁵

Videre vil *NEAFC* også omfattes av bestemmelsen; en regional organisasjon som blant mye annet også har retningslinjer som verner det marine miljøet.

En annen organisasjon er *Arktisk Råd* som jobber med bevaring av Arktis. Bevaring av det arktiske marine miljøet er sentralt for organisasjonen. Den består av alle land med landområder nord for polarsirkelen, samt at en rekke andre land og internasjonale organisasjoner har observasjonsstatus.^{36, 37}

2.3 FN-avtalen om fiske på det åpne hav

2.3.1 Innledning

Havrettskonvensjonen er ikke den eneste sentrale internasjonale rettskilden for oppgavens tema. Konvensjonen bygges videre ut gjennom FN-avtalen om fiske på det åpne hav (heretter bare FN-avtalen eller avtalen). Avtalen supplerer rammeverket gitt av havrettskonvensjonen (heretter bare konvensjonen). Avtalen skal ikke innskrenke noen staters rettigheter, plikter eller jurisdiksjoner som følger av konvensjonen, men den skal tolkes i samsvar med konvensjonen og anvendes på en måte som er forenelig med den. Dette følger av artikkel 4 i FN-avtalen.

2.3.2 Avtalens bestemmelser

Det følger av formålsartikkelen i avtalen at den skal sikre en langsiktig bevaring og bærekraftig bruk av de vandrende og langtmigrerende fiskeartene, jf. artikkel 2. Hva som skal forstås som

³³ IMO, *Frequently Asked Questions*.

³⁴ IMO, *Member States*.

³⁵ MARPOL-konvensjonen: International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978.

³⁶ Arctic Council, *Arctic States*.

³⁷ Arctic Council, *Cooperation for a sustainable arctic ocean*.

en vandrende og langtmigrerende fiskeart er ikke legaldefinert i avtalen. På Regjeringens side om avtalen er dette imidlertid definert slik:

«Vandrende fiskebestander er bestander som vandrer mellom økonomiske soner og det åpne hav, f.eks. norsk vårgytende sild. Langtmigrerende fiskebestander er bestander som forflytter seg (migrerer) over større områder av det åpne hav og inn i økonomiske soner, f.eks. tunfisk.»³⁸

Ser man artikkel 2 og 4 i sammenheng er det på det rene at avtalen bygger ut konvensjonen, og målet er å gi et særlig vern til de vandrende og langtmigrerende fiskeartene. Dette er fornuftig gitt at disse fiskeartene beveger seg inn og ut av ulike jurisdiksjoner og på det åpne hav. En felles regulering og kontroll på bestanden av disse artene vil kunne sikre levebrødet til flere fiskere over større områder, og hindre at én gruppe eller stat overfisker og ødelegger for fisket av bestandene.

Avtalens artikkel 5 oppstiller de generelle prinsippene som statene plikter å følge. I artikkelens første ledd følger en gjentakelse av samarbeidskravet fra konvensjonens artikkel 197 og første ledd lyder som følger:

«For å kunne bevare og forvalte vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander skal kyststater og stater som fisker på det åpne hav, i henhold til sin plikt til å samarbeide i samsvar med konvensjonen:»

Deretter følger det flere ledd med krav om hvordan statene skal samarbeide og hvilke tiltak de må gjennomføre.

Både bokstav a og b hjemler i all hovedsak et krav om bærekraft. Bokstav a på et mer generelt nivå, mens bokstav b hjemler at statene skal sørge for at gjennomføringen av tiltak etter bokstav a gjøres på best mulig måte for å sikre *maximum sustainable yield*. Dette er i samsvar med annen fiskeriforvaltning hvor man er opptatt av å kunne sikre maksimal utnyttelse av bestandene, noe som igjen er med på å sikre andre marine økosystemer. I tråd med den økosystembaserte forvaltningen.

³⁸ Nærings- og fiskeridepartementet, 2021. *FN-avtalen om fiske på det åpne hav*.

Videre følger det en rekke bestemmelser som er ment å sikre at fisket på disse artene forblir bærekraftig. Disse bestemmelsene omfatter ikke direkte spøkelsesfiske, og de vil dermed ikke bli nærmere behandlet.

Artikkel 5 bokstav f er omfattende, men inneholder regler og vilkår som gjør seg gjeldende for spøkelsesfiske. Bokstavleddet lyder som følger:

«[R]edusere til et minimum forurensning, avfall, utkast, *fangst i tapt eller etterlatt redskap*, fangst av arter fisket ikke er rettet mot, både fiskearter og andre arter (heretter kalt arter fisket ikke er rettet mot), og virkninger for forbundne eller avhengige arter, særlig utrydningstruede arter, *ved hjelp av tiltak som i den grad det er praktisk mulig omfatter utvikling og bruk av selektive, miljøvennlige og kostnadseffektive fiskeredskaper og fiskemetoder* [min kursivering].»

Det er to punkter i leddet som gjør seg særlig relevant, disse er kursivert i sitatet ovenfor og vil bli nærmere behandlet i det følgende.

Statene skal etter dette bokstavleddet «*reducere til et minimum [...] fangst i tapt eller etterlatt redskap*». Dette kravet er et direkte pålegg om å minimere spøkelsesfiske. En slik konkretisering bidrar til å sette fokus på problemet med spøkelsesfiske, og det er tydelig at FN har ansett dette nødvendig. Som nevnt ovenfor er denne FN-avtalen ment å bygge ut konvensjonen, og artiklene i avtalen er ment å utfylle artiklene i konvensjonen. Avtalens artikkel 5 bygger videre på konvensjonens artikkel 197 om samarbeid på globalt og regionalt nivå. En kan etter dette konkludere med at konvensjonens artikkel 197 dermed innebærer en plikt til å minimere spøkelsesfiske.

Videre pålegges statene et slags innovasjonskrav. I siste del av bokstavleddet kreves det at minimeringen av de uønskede hendelsene listet opp tidligere skal skje «*ved hjelp av tiltak som i den grad det er praktisk mulig omfatter utvikling og bruk av selektive, miljøvennlige og kostnadseffektive fiskeredskaper og fiskemetoder*». Statene pålegges dermed å *utvikle* nye og bedre redskaper og metoder til fisket.

Det vil ikke være relevant for oppgaven å gå nærmere inn på konkrete innovasjoner Norge har stått for på dette området, men det finnes flere prosjekter på nettsidene til sentrale aktører i landet som viser prosjekter som kan avhjelpe disse problemene.^{39, 40}

I tillegg stilles det et krav om at statene skal sørge for at fiskerne ikke bruker fiskeredskaper og fiskemetoder som går imot det man ønsker å oppnå i bestemmelsen. Det er derfor nødvendig at statene og fiskerne undersøker effekten de ulike redskapene og metodene har, slik at man kan selektere vekk de redskapene og metodene som forårsaker skade og som dermed ikke er i tråd med bestemmelsen.

Samlet sett pålegges statene i konvensjonens artikkel 197, sett i lys av FN-avtalen artikkel 5 bokstav f, å minimere spøkelsesfiske og forske på metoder og redskaper som vil sørge for en mest mulig skånsom utnyttelse av fiskebestandene.

³⁹ SINTEF, *Fiskeri*. SINTEF er ett eksempel på en aktør som har, og har hatt, en rekke prosjekter hvor de forsøker å lage nye løsninger for fiskere som vil redusere miljøpåvirkning og spøkelsesfiske.

⁴⁰ Innovasjon Norge, *Skipsfart og fiske*. Innovasjon Norge tilbyr også ulike tjenester til bedrifter som ønsker å innovere innenfor skipsfart og fiske.

3 Nasjonal rett

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på havressurslova. Loven ansees som den mest sentrale loven når det gjelder forvaltningen av ressursene fiskerinæringen er avhengig av. Jeg skal gå nærmere inn på lovens forbud mot å kaste eller etterlate gjenstander i havet.

3.2 Havressurslova

Lovens saklige virkeområde følger av § 3, hvor det hjemles at den gjelder all høsting og utnytting av viltlevende marine resurser. Hva som menes med viltlevende marine resurser er nærmere forklart som «fisk, sjøpattedyr med heilt eller delvis tilhald i sjøen, andre marine organismer [osv.]».

Videre er lovens stedlige virkeområde nærmere redegjort for i § 4, hvor det fremkommer at den gjelder på norske fartøy, i norsk sjøterritorium og indre farvann, samt kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone, jf. første ledd.

Forvaltningen av de viltlevende marine ressursene i norske farvann må sees i sammenheng folkeretten, herunder havrettskonvensjonen og FN-avtalen behandlet ovenfor, jf. § 6.

Loven kommer dermed til anvendelse ved tap eller etterlatelse av redskaper fra fiskerinæringen i de norske havområdene.

3.2.1 § 28 – forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen

Havressursloven § 28 oppstiller et generelt forbud mot å etterlate gjenstander i sjøen. Det følger av bestemmelsens første ledd at det er forbudt 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.»

Helt generelt legger bestemmelsen ned et forbud mot kasting av redskaper i sjøen. En naturlig språklig forståelse av *kasting* vil være den aktive handlingen å kvitte seg med det man har for hånden, fordi man ikke ønsker å beholde det eller ikke har behov for det lengre.

Det må oppstilles et skille mellom *kasting* og det å *unødvendig etterlate*, i den forstand at det kan oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å etterlate de redskapene som bestemmelsen

gjelder for, uten at fiskeren har til hensikt å kvitte seg med redskapene. Det kan for eksempel tenkes at det kan oppstå situasjoner hvor et fartøy må kutte tauet eller wiren mellom fartøyet og redskapet, for eksempel i uvær og høy sjø.

Videre fremkommer det et vilkår i ordlyden «kan skade marint liv». Det er dermed relevant å vurdere om det som kastes eller etterlates i sjøen er egnet å skade det marine livet. Ordlyden er vag, og kravet er kun at det kan skade. Det skal trolig svært mye til for at man kommer frem til at et fremmedlegeme som kastes eller etterlates i sjøen, ikke kan skade det marine livet. Derfor kan det sies å være en slags omvendt bevisbyrde i den forstand at man må kunne si at et redskap eller en gjenstand ikke kan skade marint liv for at det skal tillates.

En slik forståelse synes å få støtte i forarbeidene, og de henviser til at vurderingen «må byggje på ei streng aktsomhetsnorm». ⁴¹ Videre i forarbeidene sies det at ved vurderingen av en situasjon hvor redskap blir etterlatt i sjøen, skal det lite til for at det blir vurdert som unødvendig. Dette er naturlig i den forstand at det som eventuelt etterlates i sjøen gjerne er plastbasert, eller kan bestå av skarpe kanter, noe som kan være ødeleggende for fisk, koraller, havbunn, selve vannkvaliteten, osv.

Odelstingsproposisjonen går lengre og krever en «streng aktsomhetsnorm» i forhold til NOU-en som kun krever en «relativ aktsomhetsnorm». ⁴² Dette er en tydelig forsterkning av vilkåret og taler for at den politiske viljen på tidspunktet var å være streng når det gjaldt kasting og unødig etterlatelse av redskaper på sjøen.

At det oppstilles forbud, er likevel med på å få frem viktigheten av å ikke forsøple havet. Dette vil igjen kunne være en pådriver for holdningsendringer til det beste for miljøet innad i næringen og befolkningen.

En faktor som kan være utslagsgivende vedrørende mengden marin forsøpling i Norge er fiskernes mentalitet rundt det hele. Deres holdninger og hvordan de vektlegger viktigheten av miljøet, naturen og bærekraft vil være helt sentrale i arbeidet med å redusere marin forurensning. Det er gjennomført intervjuer med nord-norske fiskere hvor det ble gjort funn som tilsier at fiskerne i dag tar dette problemet seriøst, men at det ikke alltid har vært slik. Ifølge

⁴¹ Ot.prp.nr. 20 (2007-2008) s. 199.

⁴² NOU 2005:10 Havressursloven s. 222.

en av fiskerne som ble intervjuet tenkte ikke fiskerne på hvordan de selv kunne forsøple havet på 1990-tallet.⁴³

Havressurslova § 28 vil etter dette kunne være en viktig rettesnor for fiskere i norske farvann. Dette begrunnes med at bestemmelsen retter seg direkte mot fiskere. Ved vurderingen av hva som er «unødig», vil den strenge aktsomhetsnormen gjøre at det skal lite til før etterlatelse av redskaper ansees som uaktsomt. Videre indikerer den politiske viljen bak bestemmelsen en intensjon om å ha strenge normer for å beskytte det marine miljøet. Fiskernes holdninger til problemstillingen og miljøspørsmål generelt vil være avgjørende for å bekjempe marin forsøpling i Norge, da det er de som reelt sett må stå for denne jobben. Dette er med på å understreke behovet for en kontinuerlig bevissthet og innsats for å bevare havmiljøet for de kommende generasjonene.

⁴³ Olsen, J. et al., 2020. Se punkt 3.1.

4 Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)

4.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg se på hvordan organisasjonen NEAFC har valgt å regulere problemet med spøkelsesfiske. Dette vil innebære en gjennomgang av de bestemmelsene som regulerer krav til redskapene, krav til røkting, samt et forbud mot visse redskapstyper. Til slutt skal jeg se på data fra NEAFC for å kunne si noe om spøkelsesfiske er et stort problem i konvensjonsområdet.

NEAFC oppstiller en rekke krav som søker å redusere spøkelsesfiske og marin forsøpling.⁴⁴ Det er særlig artiklene 7, 7a og 7b som gjør seg gjeldende. Disse skal behandles i det følgende.

4.1.1 Artikkel 7 – merking av redskaper

Artikkel 7 nr. 1 oppstiller kravet om at alle medlemslandene skal sørge for de redskapene som deres fiskerifartøy benytter seg av er merket i tråd med «the Convention on Conduct of Fishing operations in the North Atlantic signed in London on 1 June 1967».

Kravene som følger av konvensjonen fra 1967 omhandler merking som blant annet skal vise redskapets posisjon og eier. Merking av redskap gjør at redskapene er sporbare slik at man kan stille eier til ansvar dersom det skulle være nødvendig eller aktuelt. Det vil også være mulig å loggføre tap og funn, data som potensielt kan brukes for å nærmere undersøke hvordan redskap tapes. Konvensjonen har Norge tiltrådt uten innvendinger.⁴⁵

I artikkelens andre punkt hjemles kravet om at markeringsbøyer som brukes for å markere fiskeutstyr skal merkes med registreringsnummeret til eierfartøyet. Dette gjør at redskaper som har driftet med havstrømmene kan plukkes opp av andre fartøy før de blir levert tilbake. Eventuelt kan andre fartøy rapportere til eier om redskapets lokasjon.

⁴⁴ New NEAFC Scheme of Control and Enforcement.

⁴⁵ Convention on Conduct of Fishing operations in the North Atlantic UK Depositary Status List.

4.1.2 Artikkel 7a – fjerning og kasting av umerkede og ulovlige redskaper

Medlemslandene får i artikkelen rett til å fjerne og kaste redskap som ikke er merket i henhold til artikkel 7. Artikkelen oppstiller en rett, og ikke en plikt, til å fjerne umerket redskap.

En kan stille seg kritisk til at medlemslandene ikke får en plikt til å fjerne umerkede redskaper. Likevel kan det naturligvis skje feil og uhell, slik at hver fisker får bruke sitt skjønn om de skal ta opp redskap. Det kan for eksempel tenkes at en av markeringsbøyene er slitt av redskapet, og at resten av redskapet da ikke oppfyller kravene.

Dersom fjerningen av umerkede og ulovlige redskaper etter artikkel 7a skulle vært en plikt, kunne det ha ført til kapasitetsproblemer for fiskerne. Spørsmålet i et slikt tenkt scenario ville vært hvor mye fiskerne skulle prioritert å oppsøke og undersøke allerede satte redskaper, når de selv er på vei mot andre områder hvor de skal sette egne redskaper. Det kan tenkes at fokuset ville blitt flyttet fra fiske og til kontrollering, noe som ikke vil være hensiktsmessig for fiskerne.

Artikkelen sikrer likevel at alle fiskere har et insentiv til å faktisk etterfølge artikkel 7, i den forstand at de risikerer at redskaper blir fjernet og kastet av andre om de ikke er merket korrekt.

4.1.3 Artikkel 7b – søppel på sjøen og innhenting av tapte redskaper

I artikkel 7b nr. 1 hjemles det at ethvert medlemsland skal sørge for at ingen av dets fiskefartøy med vilje gjensetter eller kaster redskaper til sjøs. Det følger av bestemmelsen at NEAFCs medlemsland forplikter seg til å kreve at «its fishing vessels do not *deliberately* abandon or discard fishing gear [min kursivering]». Det sentrale vilkåret ligger i *deliberately*, altså *med vilje*.

Bestemmelsen krever videre at statene sørger for dette i samsvar med MARPOL vedlegg 5, og at vedlegget skal gjelde for hele konvensjonsområdet. MARPOL og vedlegget vil bli nærmere behandlet nedenfor i kapittel 5.

I punkt nr. 2 settes det krav om at alle fiskefartøy skal ha med utstyr for å hente mistet redskap. Videre i punkt nr. 3 at fiskefartøyet plikter å forsøke å hente tapte redskaper «as soon as possible».

Punkt nr. 4 og 5 inneholder formelle krav til hva som må meldes inn av fiskefartøyet etter at redskap er tapt og et krav om at tap meldes til NEAFC. Disse reglene faller utenfor oppgavens kjerne og behandles ikke nærmere.

Punkt nr. 6 hjemler et krav om at medlemslandene regelmessig skal forsøke å innhente tapte redskaper. I Norge gjennomfører Fiskeridirektoratet et årlig «opprenskingstokt» hvor de forsøker å fjerne etterlatte redskaper. Direktoratet har organisert dette toktet siden tidlig på 1980-tallet.⁴⁶ I 2023 tok de opp hele 1339 garn, og satt med det ny rekord. Det er videre betydelige mengder med fisk og krabber som blir fisket i toktet, noe som tyder på at problemet med spøkelsesfiske er stort.⁴⁷

4.1.4 Forbud mot visse redskaper

I tillegg til kravene som følger av artikkel 7 i NEAFCS retningslinjer har de forbudt visse redskaper som lettere mistes ved fiske. I 2006 forbød NEAFC bruken av garn, innfiltringsgarn og trollgarn i vann dypere enn 200 meter.⁴⁸ De begrunnet forbudet med det følgende:

«The unregulated use of gillnets in deep water is potentially damaging to deep-water stocks due to excessive soak times and consequent high discard levels, and due to the long term impact of lost or abandoned gears.»⁴⁹

Forbudet er et klart utslag av et ønske om å minimere tap av redskaper i sjøen, og følgelig vil det hindre potensielt spøkelsesfiske.

4.2 Er spøkelsesfiske et problem i konvensjonsområdet?

Til slutt ønsket jeg å belyse hvorvidt spøkelsesfiske er et problem innenfor NEAFCs konvensjonsområde.

De siste tiårene har fisket i området variert i omfang, men den klare trenden har likevel vært synkende. Enkelte medlemsland har veldig lite til ingen fangst i området.⁵⁰

Videre fremkommer det av NEAFCs «Compliance report» fra 2022 at det ikke har vært rapportert brudd på artikkel 7 i konvensjonen.⁵¹ Disse tallene strekker seg ti år tilbake, og mellom 2012 og 2022 var det ingen rapporterte brudd på artikkel 7.

⁴⁶ Fiskeridirektoratet, *Redskapsopprensning*.

⁴⁷ Fiskeridirektoratet, *Ny rekord av tapte fiskeredskaper etter opprenskingstokt*.

⁴⁸ NEAFC Rec 03 2006: Gill Nets 2006.

⁴⁹ L.c.

⁵⁰ NEAFC Deep Sea Fisheries.

⁵¹ NEAFC Compliance Report 2022, på side 15.

Samlet sett taler dette for at spøkelsesfiske ikke er et utbredt problem i konvensjonsområdet. Sett i lys av gjennomgangen av pliktene etter artikkel 7 nevnt ovenfor og informasjonen om fiske og tap i området, kan man konkludere med at spøkelsesfiske i alle fall sjeldent *oppstår* i konvensjonsområdet.

5 MARPOL 73/78

5.1 Innledning

Behovet for avfallshåndtering i havner strekker seg også lengre enn til kun fiskerne. Alle som driver med skipstrafikk, vil ha noenlunde de samme behovene. For eksempel vil mannskapet etterlate seg alminnelig husholdningsavfall som må tas hånd om. Maskinistene utøver kontinuerlig vedlikehold, og må for eksempel skifte olje på motorene, dette må man kunne kaste på en ordentlig måte. Alle produktene eller redskapene som brukes ombord eller i forbindelse med drift av båten kan ha emballasje som også må kastes på en bærekraftig måte. Det er derfor laget et omfattende internasjonalt regelverk som skal sørge for at alle kyststater tilrettelegger for dette.

IMO er en internasjonal sjøfartsorganisasjon underlagt FN og består i dag av 176 medlemsland, i tillegg til en rekke statlige og ikke-statlige organisasjoner.⁵² IMO står bak en rekke konvensjoner som regulerer internasjonal sjøfart, men for denne oppgaven er det MARPOL 73/78 som gjør seg gjeldende da denne er laget for å motvirke marin forsøpling.⁵³

Konvensjonen er en av de viktigste internasjonale rettskildene for regulering av det marine miljøet og ble laget for å minske forurensning til havs.

MARPOL har en rekke vedlegg, men i denne oppgaven er det vedlegg V som vil være relevant. Dette vedlegget har som formål å hindre avfallsforurensning fra skip og i vedleggets regel 8 fremkommer kravet om mottaksanlegg i havnene for avfall fra skipstrafikken. MARPOL og dets vedlegg er inntatt i norsk rett gjennom forurensningsforskriften.⁵⁴

Vedlegg V har pr. 18. mars 2024 156 kontraherende stater. Dette fremkommer av IMOs nye statusrapport for deres konvensjoner.⁵⁵ Rapporten fra 2024 sier ikke noe om hvilken prosentandel av den internasjonale sjøfarten disse 156 medlemslandene utgjør. I en tidligere rapport fra 2021 hvor det var 155 kontraherende stater, ble det opplyst om at dette utgjorde

⁵² IMO, *External Relations*. Se punktet: *Relations with Observer Organizations*.

⁵³ International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978.

⁵⁴ Forurensningsforskriften, FOR-2004-06-01-931.

⁵⁵ Status of IMO conventions, 2024 på side 136.

98,64% av bruttotonnasjen til verdens handelsflåte.⁵⁶ MARPOLs femte vedlegg er dermed godkjent av de aller fleste sjøfartsnasjonene i verden. Alle skip som seiler med flagget til et medlemsland av IMO er pålagt å følge de vedleggene som medlemslandet har tilsluttet seg.

I dette kapittelet skal jeg se på hvilke krav som fremkommer av vedlegg V, og redegjøre for hva som skal til for å oppfylle disse kravene.

5.2 MARPOL vedlegg V regel 8 – krav til mottaksanlegg

Regel 8 i MARPOLs femte vedlegg omhandler kravet til mottaksanlegg for avfall i havner. Det følger av punkt 1 i regelen at hver part skal sørge for at det er «tilstrekkelige mottaksanlegg i havner og terminaler til mottak av avfall, uten å forsinke skipene unødige, og i samsvar med behovene til skipene som bruker dem». Bestemmelsen skal nærmere redegjøres for i det følgende.

Det første kravet som stilles er at havnene skal ha *tilstrekkelige mottaksanlegg*. En naturlig språklig forståelse av dette tilsier at det må legges til rette for en avfallshåndtering som ivaretar de behovene fiskerne eller andre som benytter havnen måtte ha. Bruken av ordet *tilstrekkelig* vil til en viss grad kunne åpne for at hver enkelt havn selv kan vurdere hva som skal tilbys.

Denne vurderingen må videre basere seg på det reelle behovet som foreligger, og ikke på havnens egne interesser. Videre er det naturlig at havnen kan variere hva som tilbys av avfallsløsninger basert på hvor i sesongen man er. Det vil for eksempel være naturlig at det stilles strenge krav til størrelsen, antallet og kapasiteten til mottaksanlegg i Lofoten og Vesterålen under skreifisket enn til et annet anlegg med lite trafikk.

Hva som er *tilstrekkelig*, beror dermed på behovet som eksisterer til enhver tid. Det er derfor viktig at havnene tilpasser seg svingninger i etterspørselen etter avfallsløsninger og hindrer at fiskerne blir unødige holdt tilbake ved avfallsanleggene.

Videre gjelder dette kravet kun for *havner* og *terminaler*. Med havner kan forstås de plassene fiskerne har båtene og skipene lagt til når de ikke er ute på havet. En slik forståelse vil omfatte de aller fleste kai- og bryggeanlegg noe som ikke vil være hensiktsmessig, da man ikke kan forvente at mindre, privateide brygger skal oppfylle krav fra MARPOL. Det bør derfor i denne

⁵⁶ Status of IMO conventions, 2021 på side 129.

konteksten betyr at *havner* omfatter større anlegg hvor profesjonelle parter og næringsaktører har sin hjemmehavn. Derfor bør det kreves en viss størrelse og profesjonell bruk for at anlegget skal ansees som en *havn* og dermed omfattes av bestemmelsen.

En *terminal* er det anlegget som fiskerne leverer fangsten sin til. Dermed stilles disse kravene også til fiskemottakene.

Hva som skal ansees som *avfall* er legaldefinert i vedleggets regel 1 nr. 9. Der fremkommer det at avfall;

«betyr all slags mat-, husholdnings- og industriavfall, all plast, lasterester, forbrenningsaske, matolje, fiskeredskaper og dyreskrotter som produseres under skipets normale drift og kan kastes kontinuerlig eller periodisk, unntatt de stoffene som er definert eller oppført i andre vedlegg til denne konvensjonen.»

Som man kan se er det stort sett det avfallet som kommer av å ha en menneskelig besetning ombord i skipet som omfattes av *avfall*, samt utstyret og redskapene til fartøyet. Det er dermed avfallet som stammer fra det man har med seg ut på havet, som omfattes av bestemmelsen.

MARPOL stiller videre krav om at skipene ikke skal forsinkes *unødig* når de leverer avfall. En naturlig språklig forståelse av *unødig* er noe som skjer helt uten formål eller mening. Kravet omhandler å ikke forsinke skipene. Dersom mottaksanlegget er underdimensjonert i forhold til det behovet som brukerne som frekventerer havnen har, og dette fører til forsinkelser, vil dette trolig ansees som *unødig*. Det sentrale er at havnene hele tiden må tilpasse seg og sørge for at tilbudet står i stil med etterspørselen.

Med *samsvar med behovene* siktes det til det jeg har vært innom tidligere. Havnene må tilby de avfallstjenestene som brukerne trenger og har behov for. Videre gjelder dette i all hovedsak kun for *skipene som bruker dem*. Dette kravet åpner for at et og annet anløp fra skip med andre behov, ikke nødvendigvis skal konstituere brudd på regelen. *Skipene som bruker dem* forstås som de skipene som *vanligvis* bruker havnen. Derfor vil det være naturlig at i tilfeller hvor det anløper store skip, som et engangstilfelle, til mindre havner vil manglende avfallstilbud ikke føre til brudd på regelen. En slik praksis ville vært urimelig.

Disse kravene er internasjonale og gjelder for over 98% av skipstrafikken målt i bruttotonnasje, slik jeg belyste ovenfor. Kravene bærer et tydelig preg av et ønske om å redusere fotavtrykket den maritime næringen etterlater seg.

6 EUs skipsavfallsdirektiv

6.1 Innledning

Også EU stiller krav til mottaksanlegg for fiskeriavfall og generelt for avfallshåndteringen. Norge er som EØS-medlem forpliktet til å følge reglene fra EU, og jeg skal i dette kapitlet se nærmere på disse reglene.

Det mest sentrale direktivet for dette er skipsavfallsdirektivet 2019. Direktivet er inntatt i norsk rett gjennom EØS-avtalens vedlegg XIII kapittel V punkt 56i, og videre i forurensningsforskriften kapittel 20.⁵⁷

I dette kapitlet vil jeg gå igjennom de forpliktelsene som skipsavfallsdirektivet reiser for Norge, og jeg skal særlig se på kravet om *avfallsplaner*. Videre skal jeg behandle en EFTA-dom fra 2016 hvor Norge ble dømt for brudd på skipsavfallsdirektivet. Videre skal jeg undersøke hvordan Norge har jobbet opp mot dette kravet i etterkant av dommen. Det vil også bli undersøkt om vi i dag overholder forpliktelsene vi har i henhold til skipsavfallsdirektivet, eller om vi risikerer en ny fellelse i EFTA-domstolen.

Under arbeidet med dette kapitlet har det vist seg å være en utfordring å kunne si med sikkerhet om det nye skipsavfallsdirektivet fra 2019 er gjeldende for Norge, eller om direktivet fra 2000 fremdeles gjelder.⁵⁸ Dette spørsmålet vil jeg komme nærmere inn på i punkt 6.2 nedenfor.

6.2 Hvilket skipsavfallsdirektiv gjelder i Norge?

Det følger av Regjeringens nettsider at det nye skipsavfallsdirektivet fra 2019 ikke er gjennomført.⁵⁹ Nettsiden ble sist oppdatert 17. juni 2022, og ser ikke ut til å være à jour med gjeldende rett.

Skipsavfallsdirektivet fra 2019 er inntatt i EØS-avtalen i vedlegg XIII kapittel V punkt 56i. I EØS-komiteens beslutning nr. 191/2022 fremkommer det i artikkel 3 at endringen i EØS-avtalen som nevnt ovenfor skal tre i kraft etter at alle meddelelser etter EØS-avtalens artikkel

⁵⁷ Forurensningsforskriften av 2004.

⁵⁸ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/59/EF av 27. november 2000 om mottaksanlegg i havner for avfall og lasterester fra skip.

⁵⁹ EØS-notebasen, *skipsavfallsdirektiv*.

103 nr. 1 er inngitt, eller «den dag EØS-komiteens beslutning nr. 128/2019 av 8. mai 2019 trer i kraft, alt etter hva som inntreffer sist».⁶⁰ Under Lovdatas oversikt under punktet «Ikraft» står det at «[f]orfatningsrettslige krav [er] angitt. Meddelelse iht. art. 103 ventes fra Island. Ikrafttredelse avhenger av EØS-komiteens beslutning nr. 128/2019». Dermed er det sentrale for om EØS-avtalens punkt 56i er i kraft, det som følger av EØS-komiteens beslutning nr. 128/2019.

I artikkel 3 i EØS-komiteens beslutning nr. 128/2019 fremkommer det at beslutningen trer i kraft når alle meddelelsene etter EØS-avtalens artikkel 103 nr. 1 er inngitt. Videre står det i en fotnote til dette punktet at alle «[f]orfatningsrettslige krav [er] angitt.» Under Lovdatas «Ikraft»-punkt fremkommer det at beslutningen er i kraft «2023-02-01». Det legges dermed til grunn at alle forfatningsrettslige krav er angitt og at endringen i EØS-avtalen punkt 56i har trådt i kraft. Dermed er direktivet fra 2019, EU/2019/883, i kraft og følgelig bindende for Norge.

Videre styrkes dette ved at skipsavfallsdirektivet fra 2019 er inntatt i forurensningsforskriften, slik det blir nevnt ovenfor.⁶¹

Det legges derfor til grunn at det er det nye skipsavfallsdirektivet fra 2019 som i dag er gjeldende for Norge.

6.3 Overordnet om skipsavfallsdirektivet og virkeområde

Skipsavfallsdirektivet har et klart formål, og dette fremkommer av direktivets formålsbestemmelse artikkel 1. Direktivet skal «verne havmiljøet mot de negative virkningene fra utslipp av avfall fra skip som bruker havner i Unionen, og samtidig å sikre effektiv sjøtransport, ved å øke tilgangen til og bruken av mottaksanlegg i havner samt leveringen av avfall til disse anleggene.»

Formålsbestemmelsen er klar og tydelig. Den fremhever både hva man søker å unngå, samt tiltaket som skal benyttes for å oppnå ønsket resultat. Man kan i formålsbestemmelsen trekke en klar parallell til Havrettskonvensjonens artikkel 192 om plikten til å verne og bevare det

⁶⁰ EØS-komiteens beslutning nr. 191/2022 av 10. juni 2022 om endring av EØS-avtalens vedlegg XIII (Transport).

⁶¹ Forurensningsforskriften, FOR-2004-06-01-931.

marine miljø og artikkel 194 om å gjennomføre tiltak for å hindre forurensning av det marine miljø.

En forskjell mellom MARPOL vedlegg 5 og EU-direktivet er at direktivet krever at hver havn utarbeider en *avfallsplan*. MARPOL som gjelder globalt har ikke et slikt krav, men kravet gjelder for alle EU/EØS-stater. For ordens skyld nevnes det at kravet til avfallsplan ikke har endret seg i vesentlig grad i det nye direktivet i forhold til direktivet fra 2000.

Direktivets virkeområde fremkommer av artikkel 3. Det følger av bestemmelsen at direktivet får anvendelse på «alle skip, uansett hvilket flagg de fører, som anløper eller opererer i en havn i en medlemsstat [...]» Det oppstilles visse unntak til hovedregelen etter dette, men disse unntakene er ikke relevante i denne sammenhengen. Det er på det rene at direktivet får anvendelse på fiskerfartøy.

6.4 Artikkel 4 – krav til mottaksanlegg

EUs krav til mottaksanlegg i havnene fremkommer av skipsavfallsdirektivet artikkel 4. I dette underkapittelet skal jeg kort gjennomgå kravene som stilles slik at oppgaven samlet sett gir en fullverdig oversikt over de globale og de europeiske kravene til mottaksanlegg.

Det følger av artikkel 4 nr. 1 at medlemslandene «skal sikre at det er tilgang til mottaksanlegg som dekker behovene til de skipene som normalt bruker havnen, uten å påføre skipene unødvendige forsinkelser.»

Bestemmelsen er lik MARPOLs bestemmelse, men i direktivet er kravet at man skal *dekke behovet* til brukerne. Det følger direkte av artikkelen, under punkt nr. 2, hvilke krav som settes til mottaksanleggets kapasitet for å kunne sies å dekke dette behovet. Det følger av nr. 2, og herunder bokstav a, at medlemsstatene skal sikre at «mottaksanlegg i havner har kapasitet til å ta imot de typene og mengdene av avfall som medbringes av skip som normalt bruker havnen [...]»

Det sentrale vilkåret her er at havnene skal kunne håndtere den typen og mengden avfall som kommer fra de som *normalt* bruker havnen. Dette kravet er også i tråd med kravet i MARPOL. Ved å ha et krav som retter seg mot havnens normale brukere åpnes det for at havnen er nødt til å være bevisste over hvilke «kunder» de har. Det vil derfor være helt nødvendig å ha en dialog med rederne slik at man avdekker hvilke behov skipene har, og når de har disse behovene.

Jeg skal gå nærmere igjennom dette nedenfor i punktet om avfallsplanene havnene er pålagt å utarbeide i henhold til artikkel 5 i direktivet.

Videre i artikkel 4 nr. 1 følger det at havnene skal tilby disse løsningene «uten å påføre skipene unødige forsinkelser.» Det er klare likheter mellom dette kravet og det kravet som stilles av MARPOL. EU-direktivet går ikke nærmere inn på hva som konstituerer nødvendige eller unødvendige forsinkelser, men det vises til behandlingen av MARPOL for en nærmere gjennomgang av dette. «Unødige forsinkelser» og «forsinke skipene unødig» er uten tvil ment å omfatte de samme tilfellene, og det anses lite hensiktsmessig å gjenta hvordan dette skal forstås i inneværende kapittel.

Dersom skipene forsinkes unødig, kan de være berettiget til kompensasjon for dette i henhold til artikkel 2 nr. 5.

I punkt nr. 2 i artikkelen går det nærmere inn på de ulike momentene som skal inngå i vurderingen av hvorvidt en havn oppfyller dens forpliktelser. Budskapet i nr. 1 gjentas i bokstav a, men det blir listet opp fire momenter som skal hensyntas.

Det første momentet som skal tas hensyn til er «havnebrukernes driftsmessige behov». Hva som nøyaktig skal ansees som driftsmessige behov er ikke videre omtalt i direktivet, men det kan legges til grunn at det vil gjelde å ta hensyn til *når* brukernes behov finner sted. Slik at skipene får levert avfall når på døgnet de faktisk har behov for det, men herunder bør det også tas hensyn til behovsvariasjoner som følger av de forskjellige fiskesesongene.

Det andre momentet er at det skal tas hensyn til «havnens størrelse og geografiske beliggenhet». Momentet kjenner man igjen fra MARPOL, og det er spesielt relevant for et land som Norge. I likhet med MARPOL-regimet må havnens størrelse og geografiske beliggenhet hensyntas i vurderingen av hvilke tilbud som er tilstrekkelig eller ei. Norge har en av verdens lengste kystlinjer og over 4.443 havner (pr. 2016).^{62, 63} Det vil derfor være helt naturlig at man tar hensyn til om en havn ligger på en avsidesliggende øy, eller nærmere fastlandet med tanke på at også havnen må videresende avfallet.

⁶² Thorsnæs, 2024.

⁶³ EFTA E35/15 Judgement avsnitt 42.

Det tredje og fjerde momentet kan sees i sammenheng. Det skal tas hensyn til «den typen skip som anløper havnen» og man skal se hen til unntakene som fremkommer av artikkel 9. Artikkel 9 hjemler blant annet at ikke alle havner trenger å ha mottaksanlegg beregnet på de skipene som går i rutetrafikk og med regelmessige havneanløp, gitt at disse skipene reelt sett har alternativer langs ruten. Det vil for eksempel ikke være rimelig å stille de samme krav til Skjervøy og Tromsø havn, med tanke på for eksempel Hurtigruteanløpene eller annen cruiseskip-trafikk.

I bokstavene b til og med d følger det en rekke andre formalitetskrav som må oppfylles for at mottaksanlegget skal være i tråd med direktivet. Oppgavens fokus er kravet om å ha mottaksanlegg ved fiskerihavnene, ikke de formelle kravene til disse anleggene. Det ansees dermed ikke som hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse kravene.

Etter dette er det på det rene at Norge er forpliktet både gjennom europeiske, men også globale og internasjonale kilder, å legge til rette for mottaksanlegg for avfall. Både IMOs MARPOL-konvensjon og EUs skipsavfallsdirektiv behandlet ovenfor er inntatt i norsk rett. Dette taler for at kravene som stilles er viktige å etterfølge, da de i all hovedsak har en samlet verden bak seg. Det vil være essensielt for bærekraften og det miljømessige fotavtrykket for norsk fiskeri og norske havner at disse kravene gjennomføres.

6.5 Artikkel 5 – krav til avfallsplan

Å drive med fiskeri fører som de fleste andre industrier til avfall. Fiskerne og fartøyene har et mangfoldig forbruk av diverse varer og tjenester, som gjør at det vil samle seg avfall på båten som de er avhengig av å kvitte seg med. Avfallet kan bestå av alt fra vanlige husholdningsartikler, matrester, oljeprodukter, osv. De er derfor helt avhengig av at havnene de benytter seg av legger opp til avlevering av dette avfallet. Dette for å unngå at avfallet helt unødig havner i sjøen og potensielt forurenses havområdene. For å sikre dette har EU stilt et krav om at alle havner skal utarbeide en avfallsplan. Under dette punktet skal jeg se nærmere på kravet til avfallsplan. Herunder hvorfor det er viktig å ha en slik plan, hvordan dette håndheves i Norge og hvem som håndhever dette regelverket og påser at avfallsplanene blir laget og godkjent.

Kravet om å utarbeide en avfallsplan hjemles i skipsavfallsdirektivet artikkel 5 nr. 1. Hver havn skal ha en plan for mottak og håndtering av avfall. Planen skal utarbeides i samarbeid med de berørte partene, og særlig da havnebrukerne og deres representanter, samtidig som man ivaretar øvrige krav stilt av direktivet.

I artikkel 5 nr. 1 fremkommer det at medlemsstatene må sørge for at det «for hver havn er utarbeidet en hensiktsmessig plan for mottak og håndtering av avfall [...]» Utgangspunktet er dermed at alle havnene skal gjennom en slik prosess det vil være å utarbeide en avfallsplan. Dette vil sørge for større bevissthet rundt hver enkelt havns avfallshåndtering, og muligens bidra til bedre, mer effektive, bærekraftige og miljøvennlige løsninger.

Hvordan denne prosessen skal foregå blir også nærmere redegjort for i artikkelen. Norge er forpliktet til å sørge for at disse avfallsplanene blir gjennomført «etter løpende samråd med de berørte partene». Havnens brukere skal konsulteres og høres før man konkluderer med hvordan avfallsplanen skal utarbeides. I direktivet nevnes det at de *berørte partene* særlig vil være «havnebrukerne og deres representanter». Dette åpner for at også andre enn de som benytter havnen kan høres og konsulteres i denne prosessen.

Videre åpnes det for at man *kan* dersom det er relevant, samråde seg med andre interessenter. For eksempel lokale myndigheter, «operatørene av mottaksanleggene», andre relevante organisasjoner eller den generelle befolkningen.

Artikkelen anbefaler at samrådet holdes både under den innledende «utarbeidingen av planen for mottak og håndtering av avfall og etter at den er vedtatt, særlig når det er skjedd vesentlige endringer med hensyn til kravene i artikkel 4, 6 og 7.» Dette siste punktet sikrer at havnens brukere blir hørt både i forkant av implementeringen, men også slik at de kan uttale seg om hvordan resultatet ble. Det vil være en kontinuerlig dialog slik at de ansvarlige for havnen vil være bevisste på de tilbudene det er etterspørsel etter, samt de løsningene de i realiteten tilbyr og om disse samsvarer. Et slikt system vil bidra til langsiktige gode løsninger for havnen og for havnens brukere, og dette vil bidra positivt både miljø- og bærekraftsmessig.

De formelle kravene til hva en slik avfallsplan skal inneholde vil jeg ikke gå nærmere inn på her. Igjen er oppgavens fokus på kravet om å ha en avfallsplan, mens det blir for omstendelig å behandle kravene til innholdet også. Disse kravene følger heller ikke direkte av direktivets artikkel 5, men kommer til uttrykk i direktivets vedlegg 1, jf. artikkel 5 nr. 1 annet ledd.

Til nå er det dermed avdekket at hver norsk havn skal ha en avfallsplan som er utarbeidet, og kontinuerlig oppdateres, i samråd med havnens brukere. Et slikt utgangspunkt kan imidlertid føre til mye unødig ekstraarbeid for havner som ligger nært hverandre.

Det er derfor åpnet for å tillate at havner samarbeider om utarbeidelse av avfallsplan i artikkel 5 nr. 3.

Direktivet gir her adgang til at man kan *slå sammen* flere havner og lage en regional avfallsplan for et bestemt område. Et slikt unntak vil kunne være særlig til nytte for et land som Norge på grunn av vår øy- og fjordpregede kystlinje med mange havner knyttet til fiskevær i nær geografisk avstand. Likevel er det en forutsetning for å kunne gjøre dette unntaket gjeldende at «behovet for og tilgangen til mottaksanlegg spesifiseres for hver enkelt havn.»

Disse avfallsplanene skal kontinuerlig overvåkes og revideres dersom det er behov. Medlemsstatene pålegges i artikkel 5 nr. 4 å «evaluere og godkjenne» havnenes avfallsplaner minst én gang hvert femte år, eller etter vesentlige endringer i havnens drift.

6.6 Nasjonalt krav om avfallsplan sett i lys av skipsavfallsdirektivet

Etter å ha gjennomgått det europeiske kravet om avfallsplan for havnene, er det naturlig med en gjennomgang av hvordan dette kravet fremkommer av norsk nasjonal rett. Det følger av forurensningsforskriften § 20-6 hvilke vilkår og regler som gjelder for utarbeidelse av avfallsplan.⁶⁴ I det følgende vil dette bli redegjort for og behandlet.

I bestemmelsens første ledd hjemles det at det er havneansvarlig som «plikter å utarbeide og gjennomføre en avfallsplan». Planen skal utarbeides i samråd med de berørte, og spesielt havnens brukere, deres representanter og i visse tilfeller øvrige lokale myndigheter. Kravet samsvarer med det som fremkommer av skipsavfallsdirektivet. I direktivet er det imidlertid medlemsstaten som får ansvaret, men i forskriften er dette ansvaret gitt videre til havneansvarlig. Dette er fornuftig i den forstand at det er havneansvarlig som vil ha den beste oversikten over behovet for ulike avfallsløsninger i deres havn.

I annet ledd finner vi unntaket for at *hver havn* må ha en avfallsplan. Det åpnes for at «nærliggende havner i samme kommune» i fellesskap kan utarbeide en avfallsplan. Sentralt står et krav om at det skal spesifiseres hva som er behovet og hva som er tilbudet for hver enkelt havn. I EU-direktivet er det åpnet for at havner «i samme geografiske region» kan samarbeide, mens det i den norske forskriften begrenses til havner «i samme kommune». Den norske

⁶⁴ Forurensningsforskriften, FOR-2004-06-01-931.

forskriften synes dermed å begrense hvilke havner som kan samarbeide om avfallsplan i forhold til EU-direktivet. I dag vil ikke to havner på hver sin ytterkant av en kommunegrense kunne samarbeide om en avfallsplan etter den norske forskriften, selv om de skulle ligge «i samme geografiske region».

Tredje ledd i bestemmelsen gir unntak, for små ikke-kommersielle havner med liten trafikk fra kun fritidsfartøy, til å utarbeide avfallsplan. Dette unntaket samsvarer fullt ut med unntaket som følger av skipsavfallsdirektivet artikkel 5 nr. 5.

Fjerde ledd inneholder formalitetskravene til hvordan avfallsplanene konkret skal utarbeides. Dette faller utenfor oppgavens kjerne og blir ikke behandlet.

I bestemmelsens femte ledd hjemles regelen om at avfallsplanene skal «evalueres og oversendes statsforvalteren». Bestemmelsen gir statsforvalteren ansvaret for å saksbehandle avfallsplanene og føre kontroll ved disse. En slik godkjenning skal forekomme minst «hvert femte år [eller] ved vesentlige endringer i driften av havnen». Norge har dermed valgt å gi ansvaret som følger av skipsavfallsdirektivet artikkel 5 nr. 4 til statsforvalterne. Det kan være hensiktsmessig å organisere denne jobben på et fylkesnivå, da statsforvalterne lettere kan oppnå oversikt over alle havner som omfattes av kravene enn det et statlig organ vil kunne. Likevel er utfordringen med å kartlegge alle norske havner stor, noe jeg vil komme tilbake til i punkt 6.7 om EFTA-dommen mot Norge.

I sjette ledd gis kommunene et pålegg om å ha en fullstendig oversikt over alle havnene innad i kommunen, og at denne oversikten skal oversendes til statsforvalterne. Kravet om å ha oversikt spres ytterligere og ned på lokalt nivå, kravet springer ut fra artikkel 5. nr. 4 i direktivet. De samme argumentene, med tanke på nærhet, gjør seg gjeldende her.

Samlet ser man at forurensningsforskriften har gjennomført kravene som stilles av skipsavfallsdirektivet på en fornuftig måte, hvor Norge har valgt å gjennomføre pliktene som «medlemsstaten» får i direktivet ved å overføre disse til regionale og lokale myndigheter.

6.7 EFTA Court Case E-35/15 ESA v Norway

Norge ble i 2016 dømt for brudd på skipsavfallsdirektivet fra 2000. Dommen skal redegjøres for i det følgende.

22. desember 2015 stevnet EFTA Surveillance Authority (ESA) Norge inn for EFTA-domstolen. ESA krevde at domstolen skulle dømme Norge for brudd på EU-direktiv 2000/59/EF artikkel 5 nr. 1 og 3 og artikkel 4 nr. 1.⁶⁵ Bakgrunnen for stevningen var avdekkingen av brudd på direktivet etter en lengre prosess.

23. oktober 2007 varslet norske myndigheter ESA om at skipsavfallsdirektivet (Port Reception Facilities Directive) var blitt inkorporert i nasjonal lov. På ESAs forespørsel foretok Det europeiske sjøsikkerhetsbyrået en inspeksjon hvor Norges mangler til slutt ble påpekt.⁶⁶ Deretter leverte ESA en forespørsel til Norge den 10. juli 2013 hvor de anmodet staten å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å komme i tråd med regelverket. Norge fikk frist til 10. september samme år for å gjennomføre de nødvendige tiltakene for å komme i overensstemmelse med direktivet. ESA mente at Norge ikke hadde ordnet forholdene og stevnet derfor Norge 22. desember 2015.⁶⁷

Direktivet var gjennomført i norsk rett gjennom forurensningsforskriften kapittel 20.⁶⁸ Domstolen kommer til at plikten til å gjennomføre de regelendringene og å inkorporere direktivet i nasjonal rett ikke bare avhenger av om man på papiret har liknende regler i nasjonal rett. Det sentrale er hvilket resultat lovene gir, jf. avsnitt 41.⁶⁹ Videre skriver dommerne i samme avsnitt at «[the duty] cannot be satisfied merely by the creation of an appropriate regulatory framework for attaining that objective». Dermed er det klart at gjennomføringen av et slikt direktiv er resultatbasert, og ikke bare avhengig av tekniske endringer i lovtekst.

⁶⁵ EFTA 35/15 Notification.

⁶⁶ L.c., fjerde ledd under *Legal and factual background and pleas in law adduced in support*.

⁶⁷ L.c., femte ledd.

⁶⁸ Forskrift om begrensning av forurensning (FOR-2004-06-01-931). 2000/59/EF «var gjennomført» fordi det nye EU-direktivet (2019/883) er inkorporert i norsk rett ved at forurensningsforskriften kapittel 20 blant annet ble endret i 2023, se FOR-2023-06-02-1213.

⁶⁹ EFTA E35/15 Judgement.

I 2016 hadde Norge 4.443 havner hvorav 1.514 av disse «had submitted a waste reception and handling plan».⁷⁰ Videre var det 969 av disse havnene som hadde fått *godkjent* planen.⁷¹

Dommerne konkluderer i avsnitt 52 med at Norge har feilet å etterkomme sine forpliktelser etter direktivet.⁷² For det første hadde Norge feilet i å utvikle og implementere tilstrekkelig avfallshåndtering og en avfallsplan for hver havn i landet. For det andre hadde Norge feilet i å evaluere og godkjenne, overvåke implementasjonen eller påse godkjenning hvert tredje år for disse planene. For det tredje hadde Norge ikke sørget for at alle havnene i landet imøtekom behovene som skipene som frekventerer havnen har.

Konklusjonen fra dommerne belyser et stort problem i Norge. Det kan virke som at jobben med å gjennomføre direktivet fullt ut i norsk rett er større enn antatt av myndighetene. Med godt over fire tusen havner, er det utvilsomt at jobben vil være omfattende. Likevel er det et viktig arbeid, som skal søke å lette hverdagen for de som benytter seg av havnene. For fiskerne vil det være et godt insentiv til å ta med seg avfall de selv produserer, eller finner på havet, hjem til havnen når de vet at de kan kvitte seg med det raskt og effektivt.

I det neste skal jeg undersøke hvordan situasjonen er i dag ca. åtte år etter dommen.

6.8 Avfallsplaner i norske fiskerihavner i 2024

Under arbeidet med masteroppgaven fant jeg det naturlig og viktig å undersøke hvordan situasjonen vedrørende avfallsplaner i de norske fiskerihavnene er i dag.

For å kunne avdekke om Norge etterlever de kravene som stilles av skipsavfallsdirektivet artikkel 5 og forurensningsforskriften § 20-6 tok jeg kontakt med statsforvalterne i fylkene i Nord-Norge samt Statsforvalteren i Trøndelag via e-post.⁷³

Med tanke på dommen fra EFTA-domstolen i 2016 regnet jeg med at arbeidet med avfallsplaner var noe som ble prioritert, ettersom vi tidligere har blitt felt for brudd.

⁷⁰ EFTA E35/15 Judgement, avsnitt 42.

⁷¹ L.c., avsnitt 47.

⁷² Datidens direktiv: 2000/59/EF.

⁷³ E-postene er datert januar 2024 og disse kan utleveres etter forespørsel.

Statsforvalterne hadde følgende oversikt over antall fiskerihavner som hadde krav om å ha utarbeidet avfallsplan. Disse fordeler seg slik:

Trøndelag: 34

Nordland: 186

Troms og Finnmark: 226

Det er til sammen 446 fiskerihavner i dette området som har krav om å ha en godkjent avfallsplan. Av disse er det 5 i Trøndelag, 63 i Nordland og 28 i Troms og Finnmark som har godkjent avfallsplan. Av 446 havner er det kun 96 som har godkjent avfallsplan per januar 2024. Det er dermed hele 350 havner i Trøndelag og Nord-Norge, som skulle hatt godkjent avfallsplan, men som ikke har det.

En kan vanskelig se for seg noe annet enn at dette funnet avdekker et klart brudd på de forpliktelsene som stilles til havnene gjennom forurensningsforskriften § 20-6 og videre at Norge klart handler i strid med kravene som følger av skipsavfallsdirektivet artikkel 5. Det kan derfor tenkes at Norge på nytt risikerer domfellelse i EFTA-domstolen, gitt kravet om resultat som dommerne omtalte i dommen ovenfor.⁷⁴

⁷⁴ EFTA E35/15 Judgement, avsnitt 41.

7 Avslutning

Gjennom arbeidet med denne avhandlingen har jeg blitt mer oppmerksom på de miljørettslige problemstillingene som reiser seg for havet. Sentralt for oppgaven har vært tap av fiskeredskaper og håndteringen av avfallet som fiskerne produserer.

Spøkelsesfiske er et tema som er lite belyst i faglitteraturen, og jeg håper avhandlingen kan bidra til å øke oppmerksomheten rundt temaet. Det vil være viktig for nasjoner som utnytter havets ressurser å sørge for at man selv oppnår *maximum sustainable yield*. Ressurstapet som spøkelsesredskaper står for er meget vanskelig å beregne, noe som gjør jobben med kvotesetting mer utfordrende. I den økosystembaserte forvaltningen av havområdene må tall om spøkelsesfiske inngå i beregningen, det vil derfor hjelpe med mer forskning på området.

Oppgaven har bidratt til å kartlegge reguleringen av spøkelsesfiske både globalt, nasjonalt og innad i NEAFCs konvensjonsområde. Dette er regelsett som norske fiskere må forholde seg til og den norske stat må sørge for å ha nasjonale ordninger som tilfredsstillende globale og nasjonale krav.

Videre ble det i oppgavens andre del redegjort for reglene knyttet til mottaksanlegg for fiskeriavfall. På området er det klare regler som setter forventningene til medlemsstatene i hhv. MARPOL-konvensjonen og skipsavfallsdirektivet. Det ble redegjort for hvordan disse kravene er inntatt i norsk rett, og man fikk dermed se hvordan Norge har valgt å løse forpliktelsene sine.

I tillegg ble det avdekket at Norge fremdeles ikke har fått på plass godkjente avfallsplaner for havnene sine i Trøndelag eller Nord-Norge. Dette taler for at Norge risikerer å bli dømt for brudd på skipsavfallsdirektivet i EFTA-domstolen atter en gang. Det er viktig at Norge setter inn de nødvendige tiltakene og ressursene for å løse bruddet på direktivet, slik at man unngår en ny domfellelse.

Kildeliste

Lov:

Lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar av 6. juni 2008 nr. 37 (Havressurslova).

Forarbeid:

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

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

Forskrift:

Forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og for flyttbare innretninger av 30. mai 2012 nr. 488. FOR-2012-05-30-488.

Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 931. FOR-2004-06-01-931.

Rettspraksis:

EFTA E-35/15, EFTA Surveillance Authority v Norway. Både Judgement og Notification er hentet her: <https://eftacourt.int/cases/e-35-15/>

HR-2019-282-S *Snøkrabbe I*

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

Internasjonale rettskilder:

EU/EØS:

Europaparlamentets- og Rådsdirektiv (EU) 2019/883 av 17. april 2019 om mottaksanlegg i havner for levering av avfall fra skip, om endring av direktiv 2010/65/EU og om oppheving av direktiv 2000/59/EF. [Skipsavfallsdirektivet 2019]

Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2000/59/EF av 27. november 2000 om mottaksanlegg i havner for avfall og lasterester fra skip. [Skipsavfallsdirektivet 2000]

EØS-komiteens beslutning nr. 191/2022 av 10. juni 2022 om endring av EØS-avtalens vedlegg XIII (Transport). <https://lovdata.no/pro/#document/NLXB/eu/22022d0191>

EØS-avtalen finnes med vedlegg her: <https://lovdata.no/pro/#registry/chronological/NLX2>

FN:

Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander i kraft 11. desember 2001. (FN-avtalen om fiske på det åpne hav)

De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (HRK/UNCLOS).

MARPOL-konvensjonen: International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978.

NEAFC:

NEAFC konvensjonen: Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries av 18. november 1980.

New NEAFC Scheme of Control and Enforcement av 5. april 2024. Hentet fra [neafc.org](https://www.neafc.org): <https://www.neafc.org/scheme/ERS-Schemes>

Øvrig:

Convention on Conduct of Fishing operations in the North Atlantic signed in London on 1 June 1967.

Convention on Conduct of Fishing operations in the North Atlantic UK Depository Status List

Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969.

Innstillinger og meldinger til Stortinget:

St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav*. Miljøverndepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2001-2002-/id195387/>

Litteratur:

Skoghøy, Jens Edvin A. *Rett og rettsanvendelse*. Universitetsforlaget. Oslo 2018.

Annen litteratur:

Dørum, Knut; Hallenstvedt, Abraham: *norsk fiskerihistorie* i *Store norske leksikon* på snl.no. 04.01.2023. Hentet 26. januar 2024 fra https://snl.no/norsk_fiskerihistorie

Thorsnæs, Geir: *Norges geografi* i *Store norske leksikon* på snl.no. 13.02.2024. Hentet 29. april fra https://snl.no/Norges_geografi

Weber, Jan Erik; Bjørndalen, Elena: *Den norske atlanterhavsstrømmen* i *Store norske leksikon* på snl.no. 31.05.2021. Hentet 29. april 2024 fra https://snl.no/Den_norske_atlanterhavsstrømmen

Forskning:

Macfayden, G.; Huntington, T.; Cappell, R. *Abandoned, Lost or Otherwise Discarded Fishing Gear*. (2009) United Nations Environment Programme, FAO. Hentet fra ResearchGate 29. april 2024: https://www.researchgate.net/publication/242491383_Abandoned_Lost_or_Otherwise_Discarded_Fishing_Gear

Mepex 2020. *A deep dive into our plastic ocean*. På oppdrag fra Miljødirektoratet i 2020. Hentet fra mepex.no 29. april 2024: <https://mepex.no/prosjekter/dypdykk-i-plasthavet/>

Olsen J., Nogueira L. A., Normann A. K., Vangelsten B. V., Bay-Larsen I. *Marine litter: Institutionalization of attitudes and practices among Fishers in Northern Norway*. (2020). Hentet fra Sciencedirect 11. mars 2024: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20308575>

Rapporter:

NEAFC Deep Sea Fisheries: *REPORT on Deep Sea Fisheries in the North East Atlantic Commission (NEAFC) Regulatory Area 1973-2016*:

<https://www.neafc.org/system/files/REPORT%20on%20Deep%20Sea%20Fisheries%20in%20the%20North%20East%20Atlantic%20Commission%20%28NEAFC%29%20Regulatory%20Area%201973-2016%20%28small%29.pdf>

NEAFC Compliance: *Compliance Report 2022*. Hentet fra neafc.org 29. april 2024:

<https://www.neafc.org/compliance>

NEAFC Rec 03 2006: Gill Nets 2006. Hentet fra neafc.org 29. april 2024:

<https://www.neafc.org/rec/2006/03>

Status of IMO conventions: Comprehensive information on the status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions av 29. september 2021, lenke:

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

Status of IMO conventions: Comprehensive information on the status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions av 18. mars 2024, hentet fra IMO.org 21. mars 2024:

<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/StatusOfConventions.aspx>

Nettsider:

Arctic Council. *Arctic States*. Hentet fra arctic-council.org 29. april 2024: <https://arctic-council.org/about/states/>

Arctic Council. *Cooperation for a sustainable arctic ocean*. Hentet fra arctic-council.org 29. april 2024: <https://arctic-council.org/explore/topics/ocean/>

Bjørnstad, Lasse: *Masse mikroplast funnet i isprøver fra Arktis*. 25.04.2018. Hentet fra forskning.no 29. april 2024: <https://www.forskning.no/ny-forurensning-klimate/masse-mikroplast-funnet-i-isprover-fra-arktis/273225>

EØS-notebasen. *Skipsavfallsdirektiv*. 17.06.2022. hentet fra regjeringen.no 29. april 2024:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/feb/revidering-av-skipsavfallsdirektiv/id2602678/>

Fiskeridirektoratet. Offisiell statistikk. *Fiskermanntallet*. Hentet 29. april 2024 fra

Fiskeridir.no: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoe-og-tillatelser/Fiskermanntallet/fiskere-fra-manntallet>

Fiskeridirektoratet. *Ny rekord av tapte fiskeredskaper etter opprenskingstokt*. Hentet 2. mai

2024 fra fiskeridir.no: <https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Nyheter/2023/ny-rekord-av-tapte-fiskeredskaper-etter-opprenskingstokt>

Fiskeridirektoratet. *Redskapsopprenskning*. Hentet 2. mai 2024 fra fiskeridir.no:

<https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Marin-forsoepling/Redskapsopprenskning>

FN-sambandet, FNs bærekraftsmål. *Livet i havet*. 23.10.2023. Hentet fra fn.no 29. april 2024:

<https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/livet-i-havet>

IMO. *External Relations*. Hentet fra imo.org 29.april 2024:

<https://www.imo.org/en/OurWork/ERO/Pages/default.aspx>

IMO. *Frequently Asked Questions*. Hentet fra imo.org 29. april 2024:

<https://www.imo.org/en/About/Pages/FAQs.aspx>

IMO. *Member States*. Hentet fra imo.org 29.april 2024:

<https://www.imo.org/en/OurWork/ERO/Pages/MemberStates.aspx>

Innovasjon Norge. *Skipsfart og fiske*. Hentet fra innovasjon norge.no 4. april 2024:

<https://www.innovasjon norge.no/seksjon/skipsfart-og-fiske>

Klima- og miljødepartementet. *Marin forsøpling og mikroplast: Plastforurensning*.

11.10.2023. Hentet 26. januar 2024 fra Regjeringen:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/forurensning/innsiktsartikler-forurensning/marin-forsopling-og-mikroplast/id2339872/>

Kögel, Tanja: *Nye metoder fant mikroplast i filet og lever hos fisk*. 20.10.2020. Hentet fra

Havforskningsinstituttet på hi.no 29. april 2024:

<https://www.hi.no/hi/nyheter/2020/oktober/nye-metoder-fant-mikroplast-i-filet-og-lever-fisk>

Miljødirektoratet. *Miljøstatus*. Hentet 29. januar 2024 fra miljøstatus.miljodirektoratet.no:
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no>

Nærings- og fiskeridepartementet. *Den nordaust-atlantiske fiskerikommisjonen*. 08.10.2021. Hentet 29. april 2024 fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/den-nordost-atlantiske-fiskerikommisjon-/id437340/>

Nærings- og fiskeridepartementet. *FN-avtalen om fiske på det åpne hav*. 13.10.2021. Hentet 29. april 2024 fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/fn-avtalen-om-fiske-pa-det-apne-hav/id445764/>

Pampanin, Daniela; Sydnes, Magne: «One Health»: *Havets helse påvirker menneskers helse* kronikk i Stavanger Aftenblad hentet 29. januar 2024 fra aftenbladet.no: <https://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/i/RrMgoa/one-health-havets-helse-paavirker-menneskers-helse>

Science museum. *The age of plastic: from parksine to pollution*. 11.10.2019. Hentet fra sciencemuseum.org.uk 29. april 2024: <https://www.sciencemuseum.org.uk/objects-and-stories/chemistry/age-plastic-parkesine-pollution>

SINTEF. *Fiskeri*. Hentet fra sintef.no 4.04.2024:
<https://www.sintef.no/prosjekter/?topic=434207#search>

Statsministerens kontor, m.f. *Grønt krafttak for havet*. 17.04.2023. Hentet 29. april 2024 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gront-krafttak-forhavet/id2971770/>

Statsministerens kontor. *Hurdalsplattformen*. Hentet 29. april 2024 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

Terminologi og begrepsforklaring:

Gulseth, H. L., Meyer, H. E., Holvik, K. (29.06.2019) *Ord og uttrykk om forskningsmetoder*. Hentet fra Folkehelseinstituttet på fhi.no 1. februar 2024: <https://www.fhi.no/ku/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/ord-og-uttrykk-om-forskningsmetoder/#observasjonsstudier>

Huse, Geir: *Slik blir et kvoteråd til* fra Havforskningsinstituttet på hi.no. Hentet 29. april 2024 fra <https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/september/slik-blir-et-kvoterad-til>

Wikipedia. *Garbage patch*. Hentet fra wikipedia.org 29. april 2024: https://en.wikipedia.org/wiki/Garbage_patch

European Environment Agency (EEA). *Marine environment*. Hentet fra eea.europa.eu 29. april 2024: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/marine-environment>

Bilder/illustrasjoner

Forsidebilde: Aurora Borealis Multimedia AS. Tillatt brukt som forsidebilde.

Illustrasjon av spøkelsesfiske. *The destructive ghost fishing cycle*. Laget av Olive Ridley Project. Hentet 20. mars 2024 fra: <https://oliveridleyproject.org/what-are-ghost-nets/ghost-fishing-cycle-of-devastation>

NEAFCs konvensjonsområde hentet fra neafc.org 29. april 2024: <https://www.neafc.org/page/27>

Annet:

Innehar e-poster fra statsforvalterne i Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark med informasjon om antallet havner med avfallsplaner. E-postene er datert januar 2024 og kan utleveres mot forespørsel.

