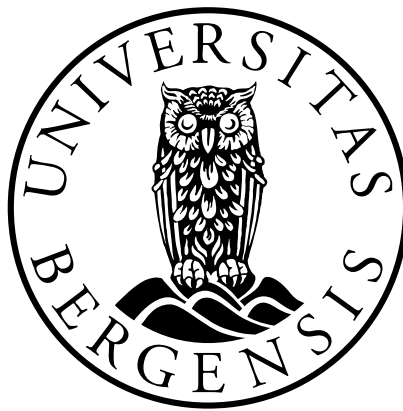


Marine verneområder på åpent hav i Arktis

*Gjeldende folkerett, sett opp mot en ny
internasjonal avtale om bevaring og bruk av
biologisk mangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon*

Kandidatnummer: 140

Antall ord: 14 468



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2020

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Tema.....	3
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Rettskilder og metode.....	6
1.4 Arktis og relevante aktører i regionen.....	10
1.5 Avgrensning.....	11
1.6 Videre fremstilling.....	12
2 Marine verneområder.....	14
2.1 Generelle betraktninger.....	14
2.2 Definisjon.....	16
3 Gjeldende folkerett.....	19
3.1 Havrettskonvensjonen.....	19
3.2 Konvensjonen om biologisk mangfold.....	22
3.3 Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren.....	26
3.4 Praksis under Arktisk Råd.....	31
3.5 Oppsummert – på hvilken måte er den nåværende reguleringen ufullstendig?.....	33
4 Nye folkerettslige reguleringstiltak: BBNJ-forhandlingene.....	35
4.1 Veien mot en ny gjennomføringsavtale.....	35
4.2 Forholdet mellom det nåværende havrettsregimet og den nye avtalen.....	36
4.3 Ulike tilnærminger til avtalen.....	37
4.3.1 Global reguleringsmodell.....	37
4.3.2 Regional reguleringsmodell.....	39
4.3.3 Hybrid reguleringsmodell.....	40
4.4 Avtaleutkastet.....	41
4.5 Hva innebærer den nye avtalen for det etablerte havrettsregimet i Arktis?.....	44
5 Avsluttende betraktninger.....	46
Litteraturliste.....	48
Lister over tabeller, figurer o.l.	59

1 Innledning

1.1 Tema

Klimaendringene har ført til store forandringer i Arktis.¹ Oppvarmingen av regionen har de siste 50 årene skjedd dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet,² hvilket har resultert i at sjøisen og isbreene smelter. Nyere forskning tyder på at Polhavet³ i løpet av 20 år vil være isfritt om sommeren, noe som er tidligere enn hva klimamodeller før har antatt.⁴ Utviklingen er problematisk for det marine miljøet i regionen. Det marine økosystemet i Arktis består av mer enn 5000 dyrearter, over 2000 algearter og titusenvis av mikroorganismer, samt et ukjent antall arter som gjenstår å bli oppdaget.⁵ Klimaendringene peker seg ut som den mest alvorlige trusselen for dette biologiske mangfoldet,⁶ blant annet siden mange arter og naturtyper vil ha vansker med å tilpasse seg nye klimaforhold, tap eller reduksjon av leveområder og svekket næringsgrunnlag.⁷ Smeltingen av sjøisen og isbreene medfører også at et nytt område blir åpent for transport og ressursutnyttelse. Tatt i betraktning at teknologien har hatt en voldsom utvikling de siste tiårene, har stater fått nye redskaper og økt mulighet for å utnytte dette området og tilegne seg dets ressurser.⁸ Det marine miljøet i Arktis blir dermed utsatt for større press og økt menneskelig aktivitet som følge av at klimaendringene og den teknologiske utviklingen gir tilgang til områder som hittil har vært lite utforsket.⁹ Det er med andre ord et sterkt behov for å få på plass tiltak og et effektivt vern for å unngå at det marine miljøet i regionen blir skadelidende.

Det nåværende rettslige rammeverket for beskyttelse og bevaring av marint miljø og biologisk mangfold består av De forente nasjoners havrettskonvensjon¹⁰ (UNCLOS), sedvanerett,

¹ Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment. Status and trends in Arctic biodiversity*, CAFF 2013, s. 380

² Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), *Snow, Water, Ice and Permafrost (SWIPA): Summary for Policy-makers*, AMAP 2017, s. 3, s. 8

³ Polhavet, også kalt Polarhavet, er havet rundt Nordpolen, se Weber (2019): <https://snl.no/Polhavet>

⁴ Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), *Snow, Water, Ice and Permafrost (SWIPA): Summary for Policy-makers*, AMAP 2017, s. 5, s. 10

⁵ Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment: Status and trends in Arctic Biodiversity*, CAFF 2013, s. 380

⁶ *ibid.*, s. 22

⁷ Meld. St. nr. 33 (2012-2013) s. 91-92

⁸ Se <https://www.thearcticinstitute.org/sea-conflict-growing-obsession-maritime-space/>

⁹ Jakobsen (2016) s. 3-4

¹⁰ United Nations Convention on the Law of the Seas (UNCLOS) (1982)

multilaterale miljøavtaler som konvensjon om biologisk mangfold¹¹ (CBD), globale avtaler om marin forurensning og regionale konvensjoner som konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren¹² (OSPAR).¹³ I tillegg er ivaretagelse av biologisk mangfold fremhevet i en rekke politiske instrumenter som Agenda 21¹⁴ og FNs mål for bærekraftig utvikling^{15,16}. Det rettslige rammeverket er imidlertid fragmentert og ufullstendig hva gjelder beskyttelse av miljøet i områder *utenfor* nasjonal jurisdiksjon. Områder utenfor nasjonal jurisdiksjon utgjør de delene av havet der ingen stater har suverenitet eller suverene rettigheter til eksklusivt å råde over ressursene eller til å utøve myndighet.¹⁷ Disse områdene dekker nesten 64% av havoverflaten.¹⁸

Det er FNs havrettskonvensjon som utgjør det internasjonale rettsregimet for all utøvelse av aktivitet i havet, også i områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹⁹ I henhold til konvensjonen består disse områdene av «the Area», jf. artikkel 1 (1), og «high seas», jf. del VII. Hva som menes med «the Area» er legaldefinert i artikkel 1 (1) og er «the seabed and ocean floor and subsoil thereof beyond the limits of national jurisdiction». Mineralforekomstene i dette havbunnsområdet utgjør menneskehetens fellesarv og forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten²⁰ (ISA).²¹ Videre regnes «high seas» som «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», jf. artikkel 86 første punktum. I oppgaven vil det fokuseres på åpent hav («high seas»), og ikke på Området («the Area»).

I henhold til havrettskonvensjonen har stater rett til å utnytte havets ressurser på åpent hav,²² samtidig som de har en plikt til å beskytte og bevare havmiljøet.²³ Imidlertid er konvensjonens bestemmelser om beskyttelse av det marine miljøet generelt og vagt utformet, og uten at det finnes spesifikke institusjonelle mekanismer for å ivareta miljøbeskyttelse.

¹¹ Convention on biological diversity (CBD) (1992)

¹² Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR) (1992)

¹³ Jakobsen (2016) s. 9

¹⁴ United Nations Conference on Environment & Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992, kap. 15

¹⁵ UNGA A/Res./70/1

¹⁶ Jakobsen (2016) s. 9

¹⁷ Se havrettskonvensjonen artikkel 89

¹⁸ Kraabel (2020) s. 1

¹⁹ Meld. St. nr. 22 (2016-2017) s. 25

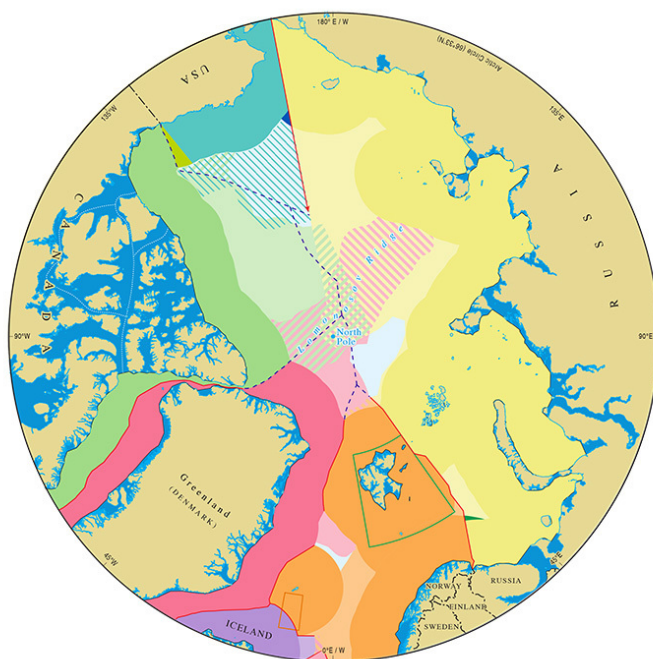
²⁰ International Seabed Authority

²¹ Jakobsen (2016) s. 19

²² Se blant annet havrettskonvensjonen artikkel 87

²³ Se blant annet havrettskonvensjonen artikkel 117-119 og artikkel 192

Andre juridiske instrumenter adresserer deler av problemstillingen, men det er et gjennomgående fravær av omfattende globale rammer som regulerer beskyttelse av det marine miljøet utenfor nasjonal jurisdiksjon. På bakgrunn av dette besluttet FNs generalforsamling 24. desember 2017 å igangsette forhandlinger om en gjennomføringsavtale under havrettskonvensjonen om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ-forhandlingene²⁴).²⁵ Den første forhandlingsrunden fant sted i New York 4. – 17. september 2018, etterfulgt av to forhandlingsrunder i 2019; 25. mars – 5. april og 19. – 30. august. Den fjerde og siste forhandlingsrunden var fastsatt til 23. mars – 3. april 2020, men ble utsatt på ubestemt tid grunnet den pågående koronaviruspandemien.²⁶ Den nye gjennomføringsavtalen retter seg mot ethvert område utenfor nasjonal jurisdiksjon, hvilket innebærer at ingen konkrete havområder er tema for forhandlingene.²⁷ Det er likevel ikke tvil om at avtalen vil kunne få betydning for den rettslige reguleringen av marint miljø i Arktis, ettersom det også i Polhavet ligger store havområder utenfor kyststatenes økonomiske soner.²⁸



Figur 1. Kart som viser maritime soner i Arktis, inkludert havområder utenfor 200 nautiske mil.²⁹

²⁴ Biodiversity beyond national jurisdiction, se <https://www.un.org/bbni/>

²⁵ UNGA A/Res./72/249

²⁶ UNGA A/74/L.41

²⁷ Prip (2019) s. 1

²⁸ *l.c.*

²⁹ Se <https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>

1.2 Problemstilling

Utkastet til den nye avtalen konsentrerer seg om fire temaer: marine genetiske ressurser, områdebaserte forvaltningsverktøy, konsekvensutredninger og kapasitetsbygging. Under temaet om områdebaserte forvaltningsverktøy er bruk av marine verneområder inntatt som et virkemiddel for å beskytte og bevare det biologiske mangfoldet.³⁰ Marine verneområder brukes i dag både nasjonalt,³¹ og internasjonalt, blant annet av OSPAR-kommisjonen³² og Arktisk Råd³³. Internasjonalt opereres det imidlertid hverken med én felles definisjon eller én fast praksis for etablering av marine verneområder. Det aktualiserer spørsmålet om hva slags rolle den nye gjennomføringsavtalen skal spille innenfor det allerede etablerte havrettsregimet; i relasjon til gjeldende konvensjoner og praksis, eksisterende institusjoner og organisasjoner, og nærliggende kyststater. Formålet med oppgaven er derfor å kartlegge det nåværende folkerettslige rammeverket for marine verneområder, for deretter å vurdere om og i så fall på hvilken måte en ny gjennomføringsavtale vil påvirke gjeldende rett på dette området.

1.3 Rettskilder og metode

Fremstillingen vil konsentrere seg om de folkerettslige reglene for etablering av marine verneområder i Arktis. Som følge av dette må oppgavens redegjørelse, analyse og tolkning foretas basert på folkerettens rettskilder, og i samsvar med folkerettslige regler for tolkning av internasjonale instrumenter.

Folkerettens rettskilder fremgår av statuttene³⁴ for Den internasjonale domstol³⁵ (ICJ) artikkel 38 (1). I utgangspunktet er ICJ-statuttens artikkel 38 (1) bare bindende for Den internasjonale domstolens egen rettsanvendelse. Det er likevel en bred oppfatning om at rettskildene som er beskrevet i artikkel 38 (1) gir uttrykk for rettskildene i folkeretten.³⁶ Av artikkel 38 (1) fremgår det:

³⁰ UNGA A/Conf.232/2020/3

³¹ Se blant annet forskrift 23. juni 2020 nr. 1339; forskrift 23. juni 2020 nr. 1340

³² Se <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction>

³³ Se <https://pame.is/index.php/projects/marine-protected-areas>

³⁴ Statute of the International Court of Justice (1945)

³⁵ International Court of Justice

³⁶ Ruud og Ulfstein (2011) s. 66

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;
- d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

I overensstemmelse med artikkel 38 (1) bokstav a-c vil sentrale rettskilder for oppgaven være traktatstekst, sedvanerett og alminnelige rettsgrunnsetninger. I første rekke vil havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen være viktige traktater for å fastlegge hvordan marine verneområder reguleres på nåværende tidspunkt. I tillegg vil regionalt samarbeid under OSPAR og Arktisk Råd utgjøre relevant sedvanerett. Hva gjelder fremtidig regulering av marine verneområder vil den primære rettskilden være utkastet til ny gjennomføringsavtale under havrettskonvensjonen.³⁷ Det er for øvrig viktig å understreke at det på nåværende tidspunkt (desember 2020) ikke foreligger en *endelig* gjennomføringsavtale, men kun et avtaleutkast som vil være gjenstand for videre forhandling i en tid fremover. Det innebærer at den vedtatte gjennomføringsavtalen vil kunne bli annerledes enn det som legges til grunn på innleveringstidspunktet for denne oppgaven.

I henhold til artikkel 38 (1) bokstav d er rettspraksis og juridisk teori subsidiære rettskilder i folkeretten. Til tross for at disse rettskildene formelt sett derfor skal tillegges mindre vekt enn traktatstekst, sedvanerett og alminnelige rettsgrunnsetninger, er ikke tvil om at de vil kunne utgjøre relevante rettskilder ved fastlegging av gjeldende folkerett. Juridisk teori vil anvendes aktivt i oppgaven, som et hjelpemiddel for å tolke de øvrige kildene. Det gjelder særlig i forbindelse med forhandlingene til gjennomføringsavtalen under havrettskonvensjonen, ettersom flere teoretikere har overvært forhandlingene i New York og har forfattet artikler basert på forhandlingsrundene.³⁸

³⁷ UNGA A/Conf.232/2020/3

³⁸ Se blant annet Tiller mfl. (2018); Mendenhall mfl. (2019); De Santo mfl. (2020)

Ellers vil kildematerialet i oppgaven også omfatte beslutninger fra internasjonale organer. Det vil være resolusjoner fra FNs generalforsamling i forbindelse med BBNJ-prosessen, vedtak fattet av Partsmøtet³⁹ (COP) under konvensjonen om biologisk mangfold, beslutninger vedtatt av OSPAR-kommisjonen⁴⁰ og av Arktisk Råd. Beslutninger fra internasjonale organer er ikke nevnt som rettskilde i ICJ-statuttene artikkel 38, men kan likevel ha rettskildemessig relevans gjennom sin rettslige forankring i traktater.⁴¹ Enkelte beslutninger fra disse organene vil være av betydning for oppgaven, for å forstå den internasjonale konteksten og prosessen i relasjon til arbeidet med nye reguleringer for marine verneområder.

For å fastlegge meningsinnholdet i konvensjoner må de tolkes i tråd med reglene i Wien-konvensjonen om traktatretten.⁴² Wien-konvensjonens artikkel 31-33 oppstiller allmenne retningslinjer for traktatstolkning, og ICJ har ved flere anledninger bekreftet at bestemmelsene anses som folkerettslig sedvanerett.⁴³ Artikkel 31 lyder som følger:

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.
2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
 - (a) Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;
 - (b) Any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.
3. There shall be taken into account, together with the context:
 - (a) Any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;

³⁹ Conference of the Parties (COP)

⁴⁰ OSPAR Commission

⁴¹ I henhold til ICJ-statuttene artikkel 38 (1) bokstav a

⁴² Vienna Convention on the Law of the Treaties (VCLT) (1969)

⁴³ Se blant annet ICJs uttalelser i ICJ, *Arbitral Award of 31 July 1989* (Guinea-Bissau mot Senegal), avsnitt 48; ICJ, *Territorial Dispute* (Libya mot Chad), avsnitt 41; ICJ, *Kasikili/Sedudu Island* (Botswana mot Namibia), avsnitt 18 og 48; ICJ, *Oil Platforms* (Iran mot USA), avsnitt 41

(b) Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;

(c) Any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

I forlengelse av artikkel 31 oppstiller artikkel 32 supplerende tolkningsmomenter, der følgende fremgår av bestemmelsen:

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) Leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) Leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

Avslutningsvis gir artikkel 33 uttrykk for hvilken tekst som skal legges til grunn der traktaten er vedtatt på flere autentiske språk:

1. When a treaty has been authenticated in two or more languages, the text is equally authoritative in each language, unless the treaty provides or the parties agree that, in case of divergence, a particular text shall prevail.

2. A version of the treaty in a language other than one of those in which the text was authenticated shall be considered an authentic text only if the treaty so provides or the parties so agree.

3. The terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text.

4. Except where a particular text prevails in accordance with paragraph 1, when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove, the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted.

1.4 Arktis og relevante aktører i regionen

Innledningsvis må det påpekes at det er flere aktører som opererer i Arktis enn det som vil presenteres i dette kapittelet. Arktiske havområder er underlagt både nasjonale, bilaterale, regionale, sektorielle og globale instrumenter.⁴⁴ Av hensyn til oppgavens ordgrense vil det imidlertid kun fokuseres på de aktørene som er sentrale for å belyse den konkrete problemstillingen gitt ovenfor.

Arktis betegnes gjerne som hav- og landområdene omkring Nordpolen, men utover dette foreligger det ingen allment akseptert definisjon av dette geografiske området.⁴⁵ For oppgaven vil Arktis defineres som Polhavet og de tilstøtende havområdene.⁴⁶

Polhavet er omsluttet av fem arktiske kyststater; Norge, Danmark/Grønland, Russland, Canada og USA. På grunn av sin geografiske beliggenhet har de arktiske kyststatene ansett seg for å ha en sterk posisjon til å forvalte Arktis,⁴⁷ noe som resulterte i vedtakelse av Ilulissat-erklæringen⁴⁸ i Ilulissat på Grønland 28. mai 2008. Erklæringen stadfester at kyststatene «[b]y virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges.»⁴⁹ Disse utfordringene fastslås å være «[c]limate change and the melting of ice [...], the livelihoods of local inhabitants and indigenous communities, and the potential exploitation of natural resources.»⁵⁰ Ved Ilulissat-erklæringen bekreftet også kyststatene at havretten er det gjeldende regelverket i Arktis, som da også skal ligge til grunn for alle rettskrav vedrørende disse havområdene. Erklæringen har blitt tolket som et signal på at de arktiske kyststatene utfordrer tankegangen om at Arktis bør internasjonaleses utover det materielle regelverket i havretten.⁵¹

En annen sentral aktør i Arktis er det sirkumpolare politiske samarbeidsorganet Arktisk Råd.⁵² Rådet ble etablert i 1996 og består av åtte arktiske stater som faste medlemmer; Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA. I tillegg har seks internasjonale

⁴⁴ Kraabel (2020) s. 5

⁴⁵ Jakobsen (2016) s. 4

⁴⁶ *l.c.*

⁴⁷ Prip (2019) s. 3

⁴⁸ Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008

⁴⁹ *ibid.*, s. 1

⁵⁰ *l.c.*

⁵¹ Prip (2019) s. 3; De Lucia (2019) s. 5

⁵² Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/arktisk-rad/id2008503/>

urfolksorganisasjoner status som permanente deltakere i rådet, og flere ikke-arktiske stater og organisasjoner har blitt innvilget observatørstatus.⁵³ Rådets hovedmålsetting er å bidra til bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis,⁵⁴ men institusjonen fungerer samtidig som en arena for å diskutere øvrige spørsmål som berører regionen.⁵⁵ Til tross for at rådet ikke er et folkerettslig forpliktende samarbeid, har det i regi av rådet blitt inngått tre bindende avtaler mellom medlemslandene; en avtale fra 2011 om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis,⁵⁶ en avtale fra 2013 om samarbeid om beredskap og respons ved marin oljeforurensning i Arktis,⁵⁷ og en avtale fra 2017 om å forbedre vitenskapelig forskningssamarbeid.⁵⁸ Arktisk Råd har også opprettet såkalte «task forces», deriblant «Task Force on Arctic Marine Cooperation» (TFAMC) i 2015. TFAMC ble opprettet for å vurdere «[...] future needs for a regional seas program or other mechanism, as appropriate, for increased cooperation in Arctic marine areas» og «to make recommendations on the nature and scope of any such mechanisms.»⁵⁹ I 2017 konkluderte TFAMC med at det kunne være behov for å styrke det arktiske marine samarbeidet med et underordnet organ,⁶⁰ og ble gitt mandat til å arbeide videre med det. Det synes nå imidlertid klart at TFAMC ikke vil fullføre sitt mandat vedrørende dette.⁶¹

Arktisk Råd består videre av seks arbeidsgrupper, der to av arbeidsgruppene fokuserer på marint biologisk mangfold; PAME (Protection of the Arctic Marine Environment Working Group) og CAFF (Conservation of Arctic Flora and Fauna). Arbeidsgruppene er sentrale for å initiere prosjekter og kartlegge situasjonen i Arktis innenfor sine respektive programområder.⁶²

1.5 Avgrensning

Som nevnt under punkt 1.2 tar denne oppgaven sikte på å redegjøre for hvordan marine verneområder i Arktis reguleres av internasjonale rettsregler på nåværende tidspunkt, samt

⁵³ Prip (2019) s. 3

⁵⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/arktisk-rad/id2008503/>

⁵⁵ Prip (2019) s. 4

⁵⁶ Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (2011)

⁵⁷ Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic (2013)

⁵⁸ Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (2017)

⁵⁹ Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation (TFAMC), *Report to Ministers of the Task Force on Arctic Cooperation*, Arctic Council Secretariat 2017, s. 1

⁶⁰ *l.c.*

⁶¹ De Lucia (2019) s. 6; Prip (2019) s. 5

⁶² Prip (2019) s. 4

hvordan en ny folkerettslig avtale vil kunne få betydning for reguleringen i fremtiden. Oppgaven avgrensner derfor mot å behandle regulering av marine verneområder etter norsk rett, herunder svalbardmiljøloven⁶³ og naturmangfoldloven⁶⁴ § 39.

Videre er det etablering av marine verneområder i havområder *utenfor* nasjonal jurisdiksjon som er tema for oppgaven. Som følge av dette vil ikke etablering av marine verneområder innenfor nasjonal jurisdiksjon vurderes, herunder særlig spørsmålet om kyststaten kan etablere slike verneområder på den utvidede kontinentalsokkelen, utenfor 200 nautiske mil.

Tatt i betraktning at det geografiske fokuset i oppgaven er Arktis, avgrensner oppgaven mot å behandle bruk av marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon i andre havområder enn Arktis, slik som i Middelhavet og i Antarktis.

Oppgaven vil også avgrense mot å behandle den rettslige reguleringen av andre områdebaserte tiltak i Arktis, eksempelvis FNs sjøfartsorganisasjon⁶⁵ (IMO) sin kompetanse til å etablere særskilt sensitive sjøområder⁶⁶ (PSSAs). Det skyldes at PSSAs er sektorielle tiltak for å beskytte mot negative effekter av skipsfart,⁶⁷ mens oppgaven vil fokusere på tverrsektorielt marint vern. Heller ikke vil avtalen for å forhindre uregulert fiske i den internasjonale delen av Polhavet⁶⁸ behandles da den kun retter seg mot fiske.

1.6 Videre fremstilling

Det vil først redegjøres for enkelte generelle betraktninger vedrørende marine verneområder, samt de ulike definisjonene av dette virkemiddelet. Deretter vil nåværende regulering av marine verneområder i Arktis presenteres, herunder havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold, samt regionalt samarbeid gjennom OSPAR og under Arktisk Råd. Oppgaven vil i første rekke kartlegge hvordan marine verneområder reguleres under de enkelte rettskildene, for deretter å vurdere på hvilken måte nåværende regulering er fragmentert og utilstrekkelig.

⁶³ Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard

⁶⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

⁶⁵ International Maritime Organization (IMO)

⁶⁶ Particularly Sensitive Sea Areas

⁶⁷ De Lucia (2019) s. 6

⁶⁸ Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean (2018)

Hovedlinjene som kan utledes fra denne vurderingen vil fungere som et bakteppe når nye folkerettslige reguleringstiltak, herunder BBNJ-forhandlingene, presenteres i oppgavens del 4. Innledningsvis vil det gis en kort fremstilling av avtaleforhandlingenes bakgrunn, før det vil redegjøres for forholdet mellom det nåværende havrettsregimet i Arktis og den nye avtalen. Oppgaven vil deretter presentere tiltenkt regulering av marine verneområder i avtalen, for så å vurdere om den nye gjennomføringsavtalen vil supplere, endre eller erstatte det nåværende rettsregimet i Arktis, hva gjelder etablering av marine verneområder.

Avslutningsvis vil jeg kommentere hvorvidt den nye avtalen, og da spesifikt reglene om verneområder, reelt sett vil kunne bidra til en bedre beskyttelse av det marine biologiske mangfoldet i Arktis.

2 Marine verneområder

2.1 Generelle betraktninger

Områdebaserte forvaltningsverktøy som marine verneområder er sentrale tiltak for å sikre vern og bærekraftig bruk av naturmangfoldet i havet.⁶⁹ Områdebasert forvaltning innebærer at ulike områder og økosystemer forvaltes forskjellig, eksempelvis ved at ett område er underlagt større grad av beskyttelse enn de tilstøtende områdene, grunnet dets naturverdier og miljøtilstand.⁷⁰ Ulike former for områdebaserte forvaltningsverktøy er marine verneområder, utslippskontrollområder (ECAs)/spesielle områder⁷¹ og særskilt sensitive sjøområder (PSSAs),⁷² sesongbasert eller helårs fiskeforbud, samt områder av særlig miljøinteresse⁷³ (APEIs⁷⁴).⁷⁵ Av disse omtales ofte marine verneområder som et paraplybegrep.⁷⁶ Det skyldes blant annet at marine verneområder kan reguleres på ulike måter; fra områder med fullstendig vern til områder som tillater noe form for utnyttelse. I tillegg kan verneområdene etableres med ulike formål for øye, deriblant for å beskytte økosystemer, kritiske habitater eller truede arter, eller for å opprettholde og gjenoppbygge levedyktige bestander av arter.⁷⁷ For oppgavens vedkommende vil det fokuseres på tverrsektorielle marine verneområder, fremfor spesifikke former for områdevern. Det er marine verneområder som retter seg mot enhver menneskelig aktivitet i det avgrensede området, til forskjell fra verneområder som begrenser seg til å beskytte miljøet mot spesifikke aktiviteter som fiske eller shipping.⁷⁸ I Arktis er behovet for tverrsektoriell beskyttelse av naturmangfoldet gjennom marine verneområder sterkt, ettersom regionen har unike marine økosystemer og habitater som står overfor fremtidige utfordringer, både med tanke på klimaendringer og ulike former for menneskelig aktivitet i regionen.⁷⁹

⁶⁹ Meld. St. nr. 22 (2016-2017) s. 10

⁷⁰ Meld. St. nr. 22 (2016-2017) s. 69; se også De Santo (2018) s. 34

⁷¹ Emission Control Areas /Special Areas

⁷² Emission Control Areas/Special Areas og PSSAs er underlagt FNs sjøfartsorganisasjons (IMO) International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) (1973)

⁷³ Areas of Particular Environmental Interest

⁷⁴ APEIs er underlagt International Seabed Authority (ISA)

⁷⁵ De Santo (2018) s. 34

⁷⁶ Jakobsen (2016) s. 5

⁷⁷ *l.c.*

⁷⁸ Jakobsen (2016) s. 5-6

⁷⁹ Prip (2019) s. 2-3; Kraabel (2020) s. 1

Marine verneområder som virkemiddel for bevaring og beskyttelse av marint biologisk mangfold fremgår av en rekke rettslige og politiske instrumenter. På et overordnet globalt nivå, som også gjelder for Arktis, er det havrettskonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold som angir forpliktelser til å beskytte det marine miljøet. Videre gjennomføres de globale forpliktelsene på et regionalt nivå i Arktis gjennom OSPAR og samarbeidet i Arktisk Råd, hvilket medfører at praksis under disse også er relevant.

Marine verneområders viktighet ble fremhevet ved politiske instrumenter allerede i 1992 under Agenda 21, vedtatt under FNs konferanse for miljø og utvikling.⁸⁰ Under handlingsplanen ble det satt fokus på beskyttelse av naturmangfoldet, både innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon, der marine verneområder ble nevnt som et mulig tiltak.⁸¹ Det ble videre fulgt opp under Verdensmøtet om bærekraftig utvikling i 2002, der det ble uttalt at statene skulle:

Develop and facilitate the use of diverse approaches and tools, including the ecosystem approach, the elimination of destructive fishing practices, the establishment of marine protected areas consistent with international law and based on scientific information, including representative networks by 2012 [...].⁸²

Dette politiske målet ble deretter tatt i bruk og videreutviklet under blant annet konvensjonen om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen, til mer spesifikke målsetninger.⁸³ Under konvensjonen om biologisk mangfold har de såkalte Aichi-målene⁸⁴ blitt vedtatt, som er 20 konkrete mål for å sikre det biologiske mangfoldet. Ett av målene, mål nr. 11, stiller krav om at 10% av kyst- og havområdene skal vernes innen 2020.⁸⁵ Aichi-målene harmonerer også med FNs bærekraftsmål, der mål nr. 14.5 stiller tilsvarende krav som Aichi-mål nr. 11.⁸⁶ Dette illustrer en internasjonal satsing på marine verneområder som politisk og rettslig verktøy for å ivareta biologisk mangfold, deriblant i Arktis.

⁸⁰ United Nations Conference on Environment & Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992, kap. 15, punkt 15.5 g

⁸¹ Jakobsen (2016) s. 11

⁸² World Summit on Sustainable Development (WSSD), *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26 august – 4 September 2002, IV, punkt 32 (c)

⁸³ Jakobsen (2016) s. 12

⁸⁴ Aichi Biodiversity Target

⁸⁵ Se <https://www.cbd.int/sp/targets/>

⁸⁶ Se <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

2.2 Definisjon

Marine verneområder er ikke et entydig rettslig begrep, men brukes gjerne for å beskrive et havområde, enten på åpent hav eller innenfor kyststatens maritime sone, som er underlagt beskyttelse grunnet sin økologiske, biologiske, vitenskapelige eller historiske betydning.⁸⁷ Det finnes imidlertid flere definisjoner av marine verneområder.

Den internasjonale naturvernunionen⁸⁸ (IUCN) er en verdensomspennende naturvernorganisasjon som spiller en avgjørende rolle når det gjelder å foreta vurderinger av naturens status og tiltak for å beskytte den. Organisasjonen har blant annet vært ledende i arbeidet med å fremme marine verneområder som tiltak for å bevare biologisk mangfold,⁸⁹ og har utarbeidet internasjonale kriterier (kategorier) for områdevern. Biomangfoldlovutvalget har omtalt IUCNs kategorier for vernede områder som «[d]e mest sentrale og anerkjente standardene».⁹⁰ Organisasjonen har definert marine verneområder på følgende måte:

A clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.⁹¹

Ut fra definisjonen er formålet med marint verneområde å oppnå langsiktig bevaring av naturen, med tilhørende økosystemer og kulturelle verdier. Videre stilles det krav om at vernet må være rettslig forankret, enten i lov eller eksempelvis i sedvanerett eller formelle avtaler med landeiere,⁹² jf. «through legal or other effective means».

Til forskjell fra IUCN inneholder ikke CBD en definisjon av marine verneområder. Konvensjonen oppstiller likevel en definisjon av «protected area», hvilket er legaldefinert i artikkel 2:

Protected area means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.

⁸⁷ Wolf og Bischoff (2013) s. 1

⁸⁸ The International Union for Conservation of Nature

⁸⁹ Jakobsen (2016) s. 7

⁹⁰ NOU 2004: 28 s. 310

⁹¹ Se <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about> ; se også <https://mpanews.openchannels.org/sites/default/files/mpanews/archive/MPA102.pdf> som bekrefter at det gjelder marine verneområder

⁹² IUCN WCPA, *Guidelines for Recognising and Reporting Other Effective Area-based Conservation Measures*, IUCN 2019, s. 18

Definisjonen er vidt utformet, blant annet ved at den omfatter etablering av beskyttede områder med ulike formål for øye, jf. «conservation objectives».⁹³ Legaldefinisjonen må videre leses i lys av formålsbestemmelsen til konvensjonens artikkel 1. Av artikkel 1 fremgår det at formålet med konvensjonen er «the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources [...]». I forlengelse av dette defineres «biological diversity» i artikkel 2 som:

the variability among living organisms from all sources including, *inter alia*, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

Av denne legaldefinisjonen kan det utledes at begrepet «biological diversity» inkluderer *marint* biologisk mangfold, jf. «marine [...]». Det er dermed klart at definisjonen av «protected areas» i artikkel 2 også omfatter marine verneområder.⁹⁴

Partsmøtet under CBD (COP) vedtok også i 2004 en definisjon av marine verneområder. Definisjonen bygger på alle kategoriene av beskyttede områder som IUCN har utarbeidet,⁹⁵ og lyder som følger:

Marine and Coastal Protected Area' means any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal diversity enjoys a higher level of protection than its surroundings.⁹⁶

Hovedforskjellen mellom denne definisjonen og definisjonen til CBD av «protected area», er at definisjonen til COP forutsetter at naturmangfoldet som ligger innenfor det vernede området er underlagt større grad av beskyttelse enn de øvrige omgivelsene.⁹⁷

En annen definisjon av marine verneområder, vedtatt under OSPAR-konvensjonen, er:

⁹³ Jakobsen (2016) s. 7

⁹⁴ Jakobsen (2016) s. 7

⁹⁵ CBD COP Decision VII/5, s. 2, punkt 10

⁹⁶ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD Secretariat), *Technical advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas*, CBD Secretariat 2004, s. 7

⁹⁷ Jakobsen (2016) s. 8

“Marine protected area” means an area within the maritime area for which protective, conservation, restorative or precautionary measures, consistent with international law have been instituted for the purpose of protecting and conserving species, habitats, ecosystems or ecological processes of the marine environment.⁹⁸

Denne definisjonen er mer presis enn de øvrige definisjonene hva gjelder verneformål, ved at den tydeliggjør hvilke deler av det marine miljøet som marine verneområder tar sikte på å beskytte.

Som det ovennevnte illustrerer, finnes det under dagens internasjonale regelverk ikke én felles rettslig definisjon av marine verneområder. Basert på de ulike definisjonene kan det likevel utledes tre sentrale kjennetegn ved begrepet. For det første er det tale om 1) et geografisk avgrenset område, 2) som er forvaltet eller regulert på en spesiell måte, 3) for å oppnå et eller flere verneformål.

⁹⁸ OSPAR 03/17/1-E Annex 9, punkt 1.1

3 Gjeldende folkerett

3.1 Havrettskonvensjonen

FNs havrettskonvensjon utgjør som nevnt den overordnede folkerettslige rammen for all forvaltning og aktivitet i havområder, luftrommet over disse, havbunnen og dens undergrunn. Konvensjonen inneholder regler som både pålegger statene plikter og samtidig tilkjenner dem rettigheter, på havet.⁹⁹ Den er per 10. desember 2020 ratifisert av 168 stater og har nærmest universell oppslutning.¹⁰⁰ Havrettskonvensjonen omtales ofte som «havets grunnlov».¹⁰¹ Det er likevel ikke slik at havrettskonvensjonen løser ethvert havrettsspørsmål. Flere av konvensjonens bestemmelser er utformet som rammer med behov for utfylling, enten av alminnelige folkerettslige regler eller av særlige traktatregler.¹⁰²

Havrettskonvensjonen inndeler havet i ulike områder: de indre farvann, sjøterritoriet, den eksklusive økonomiske sone, den tilstøtende sone, det åpne hav, kontinentalsokkelen og det internasjonale havbunnsområdet («the Area»)¹⁰³ I områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, i denne sammenheng på det åpne hav («high seas»), er all utøvelse underlagt reglene som følger av konvensjonens del VII. Som tidligere nevnt defineres «high seas» som «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», jf. artikkel 86 første punktum. For Polhavet er det farvannet utenfor den eksklusive økonomiske sonen, målt fra grunnlinjene til de arktiske kyststatene, som utgjør «high seas» i henhold til konvensjonens definisjon.¹⁰⁴

For åpent hav er utgangspunktet det grunnleggende prinsippet om havets frihet som fremgår av artikkel 87, hvilket innebærer at disse havområdene er «open to all States, whether coastal or land-locked».¹⁰⁵ Prinsippet innhold er nærmere presisert i artikkel 87 (1) tredje punktum, og gir statene frihet til «*inter alia*» skipsfart, havforskning, overflyvning og fiske.

⁹⁹ St.prp. nr. 37 (1995-1996) s. 6

¹⁰⁰ Meld. St. nr. 22 (2016-2017) s. 25

¹⁰¹ *l.c.*

¹⁰² St.prp. nr. 37 (1995-1996) s. 12

¹⁰³ Se havrettskonvensjonen del II, del V, del VI, del VII og del XI

¹⁰⁴ Det Norske Veritas, Report, *Specially Designated Marine Areas in the Arctic High Seas*, Norwegian Environment Agency 2014, s. 7, punkt 2.1

¹⁰⁵ Se konvensjonens artikkel 87 (1) første punktum

Bestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende regulert, jf. ordlyden «*inter alia*», og kan også omfatte frihet til å utnytte øvrige ressurser i havområdene. En forutsetning for at statene skal gis adgang til å utøve aktiviteter i dette området er at utøvelsen skjer med de begrensninger som følger av konvensjonen og andre folkerettslige regler.¹⁰⁶ En annen side ved prinsippet om havets frihet er nemlig at havområdene ikke er underlagt noen stats suverenitet. Dette fremgår eksplisitt av artikkel 89 som stadfester at «No State may validly purport to subject any part of the high seas to its sovereignty». Hovedregelen på åpent hav er derimot flaggstatsjurisdiksjon, der statene er underlagt sin hjemstats jurisdiksjon eller jurisdiksjonen til skipets flaggstat.¹⁰⁷ Det innebærer også at andre stater ikke har adgang til å gjøre sin lovgivning gjeldende overfor skip som seiler under fremmed flagg.

Samtidig som havrettskonvensjonen gir statene en rett til å utnytte havets ressurser gjennom artikkel 87, er statene underlagt en generell plikt til å beskytte det marine miljøet. Av konvensjonens del XII artikkel 192 fremgår det at «States have the obligation to protect and preserve the marine environment». Bestemmelsen inngår i konvensjonens del XII, menplikten gjelder alle havområder, også det åpne hav.¹⁰⁸ Artikkel 192 er imidlertid vidt formulert og gir en alminnelig plikt til å beskytte hele det marine miljøet, også uavhengig av hva trusselen mot miljøet måtte være.¹⁰⁹ Etersom bestemmelsen er utformet som en rammebestemmelse, vil dens rekkevidde ellers måtte tolkes i lys av konvensjonens øvrige bestemmelser.¹¹⁰ I forlengelse av artikkel 192 oppstiller artikkel 194 (5) en plikt for statene til å fastsette tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensing av det marine miljø. Av bestemmelsen fremgår det at statene skal fastsette tiltak som er «necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life». I likhet med artikkel 192 er denne bestemmelsen generelt utformet ved at den gir en vid adgang for kyststaten til å velge virkemiddel for å oppfylle pliktene. Marine verneområder er ikke nevnt eksplisitt i bestemmelsen, men vil utvilsomt kunne være et relevant virkemiddel for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene i artikkel 192 og 194 (5).

¹⁰⁶ Se artikkel 87 (1) annet punktum

¹⁰⁷ St.prp. nr. 37 (1995-1996) s. 61

¹⁰⁸ *ibid.*, s. 90

¹⁰⁹ Jakobsen (2016) s. 75

¹¹⁰ St.prp. nr. 37 (1995-1996) s. 90

Til tross for at havrettskonvensjonen ved artikkel 192 og 194 (5) gir adgang til å etablere marine verneområder for å beskytte det marine miljøet på åpent hav i Polhavet, har konvensjonen sine svakheter. En konsekvens av prinsippet om havets frihet og flaggstatsjurisdiksjon er at ingen stat ensidig har adgang til å utpeke enkelte havområder som marine verneområder eller håndheve disse overfor andre stater.¹¹¹ Selv om staten står fritt til å fastsette regler som blir gjeldende overfor egne statsborgere og skip når de utnytter havets ressurser innenfor et bestemt havområde, vil dette overordnet sett være et utilstrekkelig og lite effektivt tiltak for å beskytte hele det marine miljøet på åpent hav.¹¹² For å avhjelpe på dette følger det imidlertid en plikt av konvensjonens artikkel 197 for statene til å samarbeide om å beskytte miljøet:

States shall co-operate on a global basis and, as appropriate on a regional basis, directly or through competent international organizations, in formulating and elaborating international rules, standards and recommended practices and procedures consistent with this Convention, for the protection and preservation of the marine environment taking into account characteristic regional features.

Av bestemmelsen kan det utledes at stater kan etterleve sin plikt etter artikkel 197 ved eksempelvis å inngå en global eller regional avtale om å etablere marine verneområder, og ved å vedta reguleringer og restriksjoner innenfor denne avtalen. Til tross for at artikkel 197 ikke eksplisitt nevner marine verneområder som et virkemiddel for beskyttelse av miljøet, må det antas å omfattes av ordlyden «formulating and elaborating international rules, standards and recommended practices and procedures.»¹¹³ Hva gjelder regionale avtaler om etablering av marine verneområder på åpent hav er det imidlertid en svakhet at de bare vil binde stater som er part til avtalen. En slik avtale vil også være avhengig av samarbeid og koordinering med internasjonale organisasjoner som har mandat til å beskytte deler av åpent hav, slik som FNs sjøfartsorganisasjon eller regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner.¹¹⁴ Det vil kunne være tidkrevende og over tid føre til svekket effektivitet av internasjonalt samarbeid om beskyttelse av marint miljø.

¹¹¹ Jakobsen (2016) s. 52

¹¹² *l.c.*

¹¹³ Jakobsen (2016) s. 53

¹¹⁴ *l.c.*

3.2 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) er den første globale konvensjonen som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold, både på land, i sjø og ferskvann. Konvensjonen ble vedtatt 22. mai 1992, trådte i kraft 29. desember 1993 og er ratifisert av 196 stater.¹¹⁵ Det øverste organet under konvensjonen er Partsmøtet (COP), hvilket står ansvarlig for gjennomføringen av konvensjonen. Alle de arktiske statene er part til konvensjonen, utenom USA.¹¹⁶ Ved flere anledninger har det blitt uttalt at konvensjonen utgjør «det viktigste globale instrumentet for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.»¹¹⁷ Den har tre hovedformål som følger av artikkel 1, hvilket er:

the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, [...]

For å oppnå disse tre hovedformålene inneholder konvensjonen en rekke generelle forpliktelser for avtalepartene til å vedta og gjennomføre tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturressursene. Disse forpliktelsene tar sikte på å beskytte alt naturmangfold mot enhver aktivitet som kan påvirke det, deriblant mot miljøutfordringer som forurensing, forsøpling og støy.¹¹⁸ I tillegg bidrar konvensjonsbestemmelsene til å identifisere økologisk og biologisk betydningsfulle områder.¹¹⁹

Konvensjonen omtales ofte som en «rammekonvensjon», hvilket innebærer at store deler av innholdet i konvensjonsforpliktelsene forutsettes å bli utfylt gjennom vedtak og prosesser.¹²⁰ Like fullt angir konvensjonen direkte forpliktelser for avtalepartene, deriblant krav om at bevaringen av biologisk mangfold skal foretas både *in situ* og *ex situ*. I henhold til konvensjonens artikkel 2 er *in situ*-bevaring definert som:

the conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties.

¹¹⁵ Se <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>

¹¹⁶ *l.c.*

¹¹⁷ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-biologisk-mangfold-cbd/id439664/>

¹¹⁸ Meld. St. nr. 22 (2016-2017) s. 57

¹¹⁹ *l.c.*

¹²⁰ NOU 2004: 28 s. 159

Ut fra bestemmelsens ordlyd kan det utledes at *in situ*-bevaring er en form for bevaring der økosystemer, naturlige habitater og populasjoner av arter ivaretas i sine naturlige omgivelser. For å oppnå slik bevaring som definert i artikkel 2 følger det en rekke virkemidler av artikkel 8. Et av tiltakene i bestemmelsen er etablering av «protected areas», hvilket også omfatter marine verneområder.¹²¹ Av artikkel 8 bokstav (a) fremgår det at:

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

Bestemmelsen fastsetter med dette en plikt for avtalepartene til å etablere et system av beskyttede områder, deriblant marine verneområder. I likhet med havrettskonvensjonens bestemmelser, er plikten generelt formulert og overlater stor grad av frihet til statene med tanke på konkrete fremgangsmåter for å oppfylle forpliktelsen. Dette er nødvendig da statene som er part til konvensjonen har ulik grad av ressurser, målsetninger og klimaprioriteringer, og plikten involverer forskjellige nasjonale og lokale interesser. Samtidig vil den generelle utformingen av bestemmelsen kunne bidra til at effektiviteten av gjennomføringen blir begrenset.¹²² Sammenlignet med havrettskonvensjonen er forpliktelsen i artikkel 8 (a) likevel i større grad konkretisert da den angir en eksplisitt hjemmel til å etablere marine verneområder. Til forskjell er artikkel 192 og 194 (5) i havrettskonvensjonen kun generelle hjemler for å beskytte det marine miljøet, som ikke angir spesifikke virkemidler. En svakhet ved artikkel 8 (a) er likevel at plikten er diskresjonær; den påhviler bare partene i den grad det er mulig og hensiktsmessig å opprette beskyttede områder, jf. ordlyden «as far as possible and as appropriate». Disse betingelsene innebærer likevel ikke at avtalepartene kan undra seg plikten til å etablere marine verneområder, men at etableringen må være innenfor hva som er mulig for avtalepartene og samtidig være det tiltaket som gir mest effektiv beskyttelse av biologisk mangfold i et gitt område.¹²³

COP har ved flere anledninger fremhevet viktigheten av marine verneområder som et tiltak for å ivareta biologisk mangfold:

¹²¹ Se tidligere definisjon av «protected areas» under oppgavens punkt 2.2

¹²² Jakobsen (2016) s. 173

¹²³ *ibid.*, s. 171

marine and coastal protected areas are one of the essential tools and approaches in the conservation and sustainable use of marine and coastal biodiversity.¹²⁴

På bakgrunn av dette har COP videreutviklet innholdet og omfanget av forpliktelsen i artikkel 8 (a) under det tiende partsmøtet¹²⁵ i Nagoya, Japan, i 2010. Der vedtok avtalepartene de såkalte Aichi-målene, hvilket er 20 konkrete mål for å sikre det biologiske mangfoldet innen 2020. Et av disse, mål nummer 11, er et internasjonalt mål om bevaring av 10% av kyst- og havområder innen 2020, og er fastsatt på følgende måte:

Target 11: By 2020, at least 17 per cent of terrestrial and inland water areas, and 10 per cent of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider landscapes and seascapes.¹²⁶

Når det gjelder konvensjonens virkeområde og artikkel 8 (a) som hjemmel for å etablere marine verneområder på åpent hav i Arktis, må det ses hen til konvensjonens artikkel 4 (a) og (b). Av artikkel 4 (a) fremgår det at konvensjonsbestemmelsene kommer til anvendelse på «components of biological diversity, in areas within the limits of its national jurisdiction». Det følger likevel av artikkel 4 (b) at konvensjonsbestemmelsene også gjelder:

In the case of processes and activities, regardless of where their effects occur, carried out under its jurisdiction or control, within the area of its national jurisdiction or beyond the limits of national jurisdiction.

Av artikkel 4 (a) og (b) kan det utledes at kyststaters adgang til å etablere marine verneområder etter artikkel 8 (a) er begrenset til området innenfor statens nasjonale jurisdiksjon, da det er konvensjonens primære geografiske virkeområde.¹²⁷ Bestemmelsen henviser her til havrettskonvensjonens system, der havrettskonvensjonens jurisdiksjonssoner er avgjørende for å fastlegge hvilke områder som automatisk er underlagt CBDs forpliktelser, jf. «in areas within the limits of national jurisdiction».¹²⁸ Ut fra havrettskonvensjonens system er det klart at forpliktelsene i CBD kommer til anvendelse for indre farvann,

¹²⁴ CBD COP Decision VII/5, s. 3, punkt 16

¹²⁵ CBD COP Decision IX/35

¹²⁶ Se <https://www.cbd.int/sp/targets/>

¹²⁷ NOU 2004: 28 s. 159

¹²⁸ Henriksen (2010) s. 258

territorialfarvann, den eksklusive økonomiske sone og på kontinentalsokkelen.¹²⁹ CBD gir dermed tydelig uttrykk for at kyststatene er forpliktet til å etablere marine verneområder i medhold av artikkel 8 (a) innenfor deres nasjonale jurisdiksjon, jf. artikkel 4 (a).

Når det gjelder CBDs virkeområde *utenfor* nasjonal jurisdiksjon, slik som i det sentrale polhavsbassenget, er rettstilstanden mer usikker.¹³⁰ Som nevnt kommer konvensjonsbestemmelsene til anvendelse for «processes and activities» som foretas under den enkelte kyststats jurisdiksjon eller kontroll, også i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, jf. artikkel 4 (b). Begrepene «processes» og «activities» er ikke definert i konvensjonen, men er bredt formulert og må antas å omfatte ulike former for aktivitet som kan påvirke miljøet, deriblant transport, industri og bruk av ressurser, slik som eksempelvis fiske.¹³¹ Reglene kan derfor tolkes slik at for de tilfeller der staters handlinger kan medføre negative konsekvenser for miljøet på åpent hav, slik som i Polhavet, er kyststaten underlagt forpliktelser etter CBD til å forhindre eller redusere skadeomfanget.¹³² Etablering av marine verneområder i Arktis vil i så fall kun være aktuelt som tiltak der kyststatens handlinger står i fare for å skade det biologiske mangfoldet på åpent hav. En øvrig svakhet vil være at det bare er den ansvarlige kyststaten som vil være forpliktet til å fatte tiltak i slike tilfeller, og ikke alle statene som er part til avtalen.

Ut fra ovennevnte fremstår det som at konvensjonens artikkel 8 (a) ikke er ment som en generell hjemmel til å etablere marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. I teorien er det også uttrykt usikkerhet om konvensjonen i det hele tatt gir hjemmel for å opprette verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹³³ Og hvis konvensjonen ikke gir slik hjemmel, så synes konvensjonens beskyttelse av marint biologisk mangfold på åpent hav, inkludert i Arktis, å være begrenset. Det er likevel verdt å merke seg at artikkel 5 pålegger statene en plikt til å samarbeide, også med relevante internasjonale organisasjoner, «in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biological diversity», så langt det er mulig og hensiktsmessig. Imidlertid vil ikke et slikt samarbeid nødvendigvis bli like godt og effektivt

¹²⁹ Henriksen (2010) s. 258; se også NOU 2004: 28 s. 159

¹³⁰ Prip (2019) s. 5; De Santo (2018) s. 35; NOU 2004: 28 s. 159

¹³¹ Henriksen (2010) s. 258; Jakobsen (2016) s. 96

¹³² De Santo (2018) s. 35, fotnote 9

¹³³ Prip (2019) s. 5; De Santo (2018) s. 35; NOU 2004: 28 s. 159

som et verneområde, all den tid koordineringen mellom stater og organisasjoner forutsetter enighet om tid og fremgangsmåte.

3.3 Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren

Marine verneområder er også regulert gjennom regionale miljøavtaler, slik som konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR-konvensjonen). OSPAR-konvensjonen ble vedtatt 22. september 1992 og trådte i kraft 25. mars 1998. Akronymet OSPAR skyldes at konvensjonen avløste to tidligere konvensjoner;¹³⁴ Oslo-konvensjonen¹³⁵ som forbød dumping av skadelig avfallsstoffer i Nordøst-Atlanteren, og Paris-konvensjonen¹³⁶ som satte grenser for landbasert havforurensning i Nordsjøen og det østlige Atlanterhavet. OSPAR-konvensjonen har 15 stater som avtaleparter, i tillegg til EU,¹³⁷ og har OSPAR-kommisjonen som øverste beslutningsorgan.¹³⁸ Konvensjonen regnes for å være «det primære instrument i den nordøstatlantiske region når det gjelder gjennomføringen av miljøbestemmelsene i Havrettskonvensjonen del XII».¹³⁹ Selv om den ikke vedtar tiltak rettet mot fiske eller shipping, samarbeider OSPAR-kommisjonen med relevante aktører som Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon¹⁴⁰ (NEAFC), IMO og ISA, vedrørende dette.¹⁴¹ Formålet med konvensjonen fremgår av dens fortale og stadfester blant annet:

that concerted action at national, regional and global levels is essential to prevent and eliminate marine pollution and to achieve sustainable management of the maritime area, that is, the management of human activities in such a manner that the marine ecosystem will continue to sustain the legitimate uses of the sea and will continue to meet the needs of present and future generations; [...].

Konvensjonens anvendelsesområde følger av artikkel 1, der det geografiske området strekker seg til østkysten av Grønland i vest, sør til Gibraltarstredet og til Nordpolen i nord.¹⁴² Det

¹³⁴ NOU 2004: 28 s. 168, fotnote 30

¹³⁵ Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft (Oslo Convention) (1972)

¹³⁶ Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources (Paris Convention) (1974)

¹³⁷ For oversikt over statene som er part til avtalen, se <https://www.ospar.org/organisation/contracting-parties>

¹³⁸ NOU 2005: 10 s. 264

¹³⁹ *I.c.*

¹⁴⁰ North-Atlantic Fisheries Commission

¹⁴¹ Meld. St. 37 (2012-2013) s. 17; De Santo (2018) s. 38

¹⁴² Konvensjonens artikkel 1 (a); Jakobsen (2016) s. 113

maritime området er videre inndelt i fem regioner, der de arktiske havområdene (region 1) er den nordligste delen av OSPAR-regionene og består av ca. 40% av det marine området.¹⁴³ For øvrig er det verdt å merke seg at konvensjonens maritime område overlapper geografisk med NEAFC sitt Regulatory Area, bortsett fra noen områder i Barentshavet under russisk jurisdiksjon som ikke er innenfor OSPAR sitt anvendelsesområde.¹⁴⁴ Videre fastsetter begge aktørene tiltak for å beskytte marine økosystemer, men der OSPAR benytter begrepet «marine protected areas», anvender NEAFC begrepet «closed areas» for områder som er stengt for bunnfiske.¹⁴⁵ Grunnet denne overlappingen ble OSPAR og NEAFC enige om et rettslig samarbeidsinstrument i 2014.¹⁴⁶

OSPAR-konvensjonen inneholder overordnede bestemmelser, hvilket er utdypet i fem annekser, som gjelder for både avtalepartene og for OSPAR-kommisjonen. En av de generelle bestemmelsene er artikkel 2 (1) (a) som krever at avtalepartene skal

take all possible steps to prevent and eliminate pollution and shall take the necessary measures to protect the maritime areas against the adverse effects of human activities so as to safeguard human health and to conserve marine ecosystems and, when practicable restore marine areas which have been adversely affected.

Bestemmelsen skiller med dette ikke mellom områder innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon, hvilket innebærer at avtalepartene er forpliktet til å beskytte det marine miljøet uavhengig av om det er underlagt deres suverenitet eller suverene rettighetsområde. Artikkel 2 (1) (a) er videre spesifisert gjennom blant annet annekset V. Vedlegget til konvensjonen ble vedtatt i 1998, og er rettslig bindende på lik linje med de generelle bestemmelsene i konvensjonen.¹⁴⁷ Anneks V inneholder generelle bestemmelser for beskyttelse og bevaring av økosystemer og biologisk mangfold. Disse bestemmelsene utgjør også et rettslig grunnlag for gjennomføring av de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold til å beskytte det marine miljøet.¹⁴⁸ Vedlegget gir blant

¹⁴³ Se <https://www.ospar.org/convention/the-north-east-atlantic/i> ; se også Meld. St. 20 (2014-2015) s. 8

¹⁴⁴ De Santo (2018) s. 38

¹⁴⁵ *l.c.*

¹⁴⁶ Collective arrangement between competent international organisations on cooperation and coordination regarding selected areas in areas beyond national jurisdiction in the North-East Atlantic (2014)

¹⁴⁷ Se OSPAR-konvensjonens artikkel 14

¹⁴⁸ Koivurova og Molenaar, *International Governance and Regulation of the Marine Arctic: Overview and gap analysis*, WWF International Arctic Programme 2009, s. 16

annet hjemmel for etablering av marine verneområder, hvor det i artikkel 2 (a) fremgår at avtalepartene skal:

take the necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected.

Ordlyden «necessary measures to protect and conserve [...]» er taus angående hvilke konkrete tiltak som utgjør nødvendige tiltak. OSPAR-kommisjonen har imidlertid ved sin praksis og tidligere uttalelser gjort det klart at etablering av marine verneområder omfattes av bestemmelsen. Allerede i 1998 fremmet OSPAR-kommisjonen «the establishment of a network of marine protected areas to ensure sustainable use and protection and conservation of marine biological diversity and its ecosystems»,¹⁴⁹ hvilket senere ble bekreftet i kommisjonens anbefaling 2003/03 som «recalls the commitment made in the Sintra Statement.»¹⁵⁰ I den nevnte anbefalingen ble det også stadfestet at avtalepartene årlig skal innrapportere vedtatte marine verneområder innenfor OSPAR.¹⁵¹

Hva spesifikt gjelder OSPAR sin rettslige kompetanse til å etablere marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, var nettopp dette et tema i dokumentet «OSPAR's Regulatory Regime»,¹⁵² som ble utformet på OSPAR-kommisjonens møte i Brussel i 2009. I dokumentet ble det konkludert med at OSPAR «has competence to: a. set up a process to designate and establish a network of MPAs in ABNJ».¹⁵³ Det rettslige grunnlaget for OSPARs adgang til å etablere marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, også i Arktis, følger av havrettskonvensjonens bestemmelser og OSPAR-konvensjonens egne bestemmelser.¹⁵⁴ Som tidligere nevnt er statene etter havrettskonvensjonen pålagt en generell plikt til å beskytte det marine miljøet på åpent hav,¹⁵⁵ samt en plikt til å samarbeide seg imellom for å sikre bevaring og beskyttelse av dette miljøet.¹⁵⁶ Videre fastsetter OSPAR-konvensjonen, som illustrert, ved artikkel 2 (1) a og annek V en plikt for avtalepartene til å foreta nødvendige tiltak for å sikre det marine området, også inkludert økosystemer og

¹⁴⁹ OSPAR Commission, *Sintra Statement*, Sintra 22-23 July 1998, s. 10

¹⁵⁰ OSPAR 03/17/1-E Annex 9, fortale

¹⁵¹ *ibid.*, s. 4, punkt 5

¹⁵² OSPAR 09/22/1-E, Annex 6

¹⁵³ *ibid.*, s. 9, punkt 6

¹⁵⁴ *ibid.*, s. 1-5, punkt 2.1-2.20

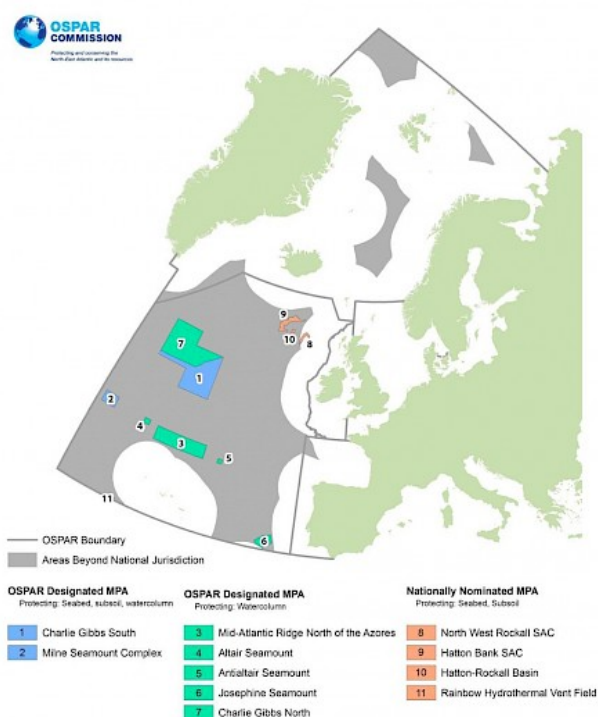
¹⁵⁵ Se blant annet havrettskonvensjonen artikkel 192

¹⁵⁶ Se blant annet havrettskonvensjonen artikkel 197

biologisk mangfold. I forbindelse med redegjørelsen av sin rettslige kompetanse til å etablere marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, fremhevet OSPAR-kommisjonen at:

Given the general obligations under the OSPAR Convention, however, OSPAR has a wide mandate when it comes to identifying and assessing specific areas within the OSPAR Maritime Area in need of protection. The role of OSPAR is important, since no other international organisation has the mandate for setting in place an integrated process for the protection of an area in ABNJ having regard to human activities and their cumulative impacts on the basis of the ecosystem approach (including *i.a.* the assessment of the status of the environment, the identification of features to be protected, the establishment of objectives and measures).¹⁵⁷

På nåværende tidspunkt har OSPAR etablert 10 marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Disse er Charlie-Gibbs South MPA, Milne Seamount Complex MPA, Mid-Atlantic Ridge north of the Azores High Seas MPA, Altair Seamount High Seas MPA, Antialtair High Seas MPA, Josephine Seamount High Seas MPA, Charlie-Gibbs North High Seas MPA, Hatton Bank SAC, Hatton-Rockall Basin og Rainbow Hydrothermal Vent Field. Merk imidlertid at verneområde nr. 8, North West Rockall SAC, som er inkludert i kartet, er underlagt Storbritannias nasjonale jurisdiksjon.¹⁵⁸



Figur 2. Kart som viser marine verneområder som OSPAR har etablert utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹⁵⁹

¹⁵⁷ OSPAR 09/22/1-E, Annex 6, s. 5, punkt 2.21

¹⁵⁸ Se <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction>

¹⁵⁹ *l.c.*

Til tross for utviklingen under OSPAR med et nettverk av marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, har det fremdeles ikke blitt etablert marine verneområder på åpent hav innenfor de arktiske havområder (region 1). Det har gjentatte ganger blitt tatt initiativ til å etablere en «Arctic Ice High Seas MPA»,¹⁶⁰ men arktiske stater som Norge, Island og Danmark har gjennomgående vært motstandere av et slikt forslag. OSPARs pionerarbeid i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon illustrerer likevel at det er mulig å få til et regionalt samarbeid for etablering av marine verneområder på åpent hav.¹⁶¹

Om OSPAR likevel skulle lykkes med å etablere verneområder på åpent hav innenfor OSPARs region 1, er det likevel svakheter også ved dette rammeverket. Før det første har ikke OSPAR-kommisjonen tilstrekkelig kompetanse til å fatte vedtak eller anbefalinger hva gjelder fiske og shipping, hvilket utgjør to av de største truslene mot biologisk mangfold.¹⁶² Det innebærer at ansvaret i stor grad legges over på avtalepartene og andre internasjonale organisasjoner for å vedta bevaringstiltak innenfor de marine verneområdene vedrørende dette.¹⁶³ Videre er det slik at selv om vedtakene om vern er rettslig bindende overfor avtalepartene, er bevaringstiltakene innenfor verneområdene kun anbefalinger, hvilket svekker effektiviteten av disse. Uavhengig av dette vil ikke statene ha adgang til å håndheve eventuelle brudd på disse reguleringene, ettersom statene ikke har annet enn flaggstatsjurisdiksjon på det åpne hav.¹⁶⁴ Et annet viktig moment er at OSPAR-konvensjonen kun er bindende for stater som er part til avtalen. Sentrale arktiske stater som Canada, USA og Russland utgjør ikke en av disse 15 statene,¹⁶⁵ og de vil dermed heller ikke være bundet av verneområdene som er vedtatt under konvensjonen. Det innebærer at nettverket av marine verneområder ikke vil utgjøre en helhetlig beskyttelse av det marine miljøet i Arktis. Dette understøttes også av at virkeområdet til OSPAR-konvensjonen kun dekker deler av det marine Arktis, herunder Nordøst-Atlanteren.

¹⁶⁰ Biodiversity Committee, *Meeting of the Biodiversity Committee (BDC)*, Cork, Irland: 2-6 March 2015, punkt 5.22; Intersessional Correspondence Group, *Meeting of the Intersessional Correspondence Group on Marine Protected Areas (ICG-MPA)*, Lisbon, Portugal: 13-15 October 2015, punkt 4.3; Biodiversity Committee, *Meeting of the Biodiversity Committee (BDC)*, Gothenburg, Sweden: 29 February-4 March 2016, punkt 5.8

¹⁶¹ Hossain og Morris (2017) s. 121

¹⁶² Jakobsen (2016) s. 230; OSPAR 09/22/1-E, Annex 6 s. 5, punkt 2.22

¹⁶³ Jakobsen (2016) s. 230

¹⁶⁴ *l.c.*

¹⁶⁵ Se <https://www.ospar.org/organisation/contracting-parties>

3.4 Praksis under Arktisk Råd

Under Arktisk Råd pågår det også et samarbeid mellom de arktiske statene om å etablere marine verneområder i regionen. Helt siden tidlig på 1990-tallet og dannelsen av Arktisk Råd har etablering av et nettverk av verneområder stått sentralt på agendaen, som et tiltak for å beskytte det marine miljøet i Arktis.¹⁶⁶ Som redegjort for tidligere fokuserer to av rådets seks arbeidsgrupper på marint biologisk mangfold, herunder CAFF og PAME. Oppgaven med å etablere et nettverk av verneområder ble allerede i 1993 delegert til CAFF,¹⁶⁷ men prosjektet ble terminert i 2006 grunnet manglende resultater og vilje til videre satsing.¹⁶⁸ Under PAME ble arbeidet tatt opp igjen,¹⁶⁹ ved at utviklingen av et nettverk av marine verneområder i Arktis ble fremhevet som en strategisk handling under den oppdaterte «Arctic Marine Strategic Plan».¹⁷⁰ Dette førte til vedtakelsen av et felles rammeverk for marine verneområder i Arktis i 2015, herunder «Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas».¹⁷¹

Rammeverket fastsetter en felles visjon, formål og prinsipper for statene for å utvikle et nettverk av marine verneområder i Arktis, basert på beste praksis og tidligere initiativer fra Arktisk Råd.¹⁷² Rammeverket er ikke juridisk bindende, men gir anbefalinger til de arktiske medlemsstatene. Det innebærer at etableringen av marine verneområder foretas ut fra statenes egne myndigheter, prioriteringer og tidsperspektiver.¹⁷³ Visjonen til rammeverket er som følger:

An ecologically connected, representative and effectively-managed network of protected and specially managed areas that protects and promotes the resilience of the biological diversity, ecological processes and cultural heritage of the Arctic marine environment, and the social and economic benefits they provide to present and future generations.¹⁷⁴

¹⁶⁶ Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), *Declaration on the protection of Arctic Environment*, Rovaniemi, Finland, 14 June 1991, punkt 2.2 Principles viii

¹⁶⁷ Koivurova (2009) s. 49

¹⁶⁸ *ibid.*, s. 52

¹⁶⁹ Rottem (2020) s. 65

¹⁷⁰ PAME The Arctic Marine Strategic Plan (2015-2025), 2015, s. 14, punkt 7.2.10

¹⁷¹ PAME Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas, 2015

¹⁷² *ibid.*, s. 5

¹⁷³ *l.c.*

¹⁷⁴ *ibid.*, s. 6

For å oppnå denne visjonen har rammeverket fastsatt en rekke prinsipper, mål og målsetninger for det pan-arktiske nettverket.¹⁷⁵ Videre følger det av rammeverket at de arktiske statene må sørge for at ethvert verneområde i nettverket tilfredsstillende tre kriterier: 1) det må oppfylle IUCN sin definisjon av marine verneområder, 2) det må bidra til å oppnå minst ett av målene og målsetningene til nettverket, 3) det må foreligge en forvaltningsplan eller lignende beskyttelsesregime som er spesifisert i lovgivningen, hvorpå denne planen blir implementert.¹⁷⁶

Rammeverket har som fokus å utvikle og forvalte et nettverk av marine verneområder innenfor den eksklusive økonomiske sonen til de arktiske statene,¹⁷⁷ hvilket avgrenser mot marine verneområder på åpent hav i Arktis. Imidlertid er siktemålet med samarbeidet at det også skal krysse nasjonale grenser, med den konsekvens at rammeverket anerkjenner eventuelle koblinger til landterritorier og åpent hav.¹⁷⁸ Det skyldes at aktiviteter som foregår på landterritorier eller på åpent hav kan ha påvirkning på habitater og biologisk mangfold innenfor 200-milssonene. En vesentlig svakhet ved rammeverket er imidlertid at det ikke primært tar sikte på å etablere marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i Arktis.

For det tilfellet at marine verneområder på åpent hav i regionen omfattes av nettverket, har det regionale samarbeidet også andre svakheter. Som tidligere nevnt er ikke rammeverket rettslig bindende for medlemsstatene, og det består av vernede områder som hver stat melder inn. Det overlater stor grad av frihet til medlemsstatene vedrørende gjennomføringen av rammeverkets visjon, og innebærer at dets effektivitet er avhengig av innsatsen og målsetningen til hver enkelt stat.¹⁷⁹ En utfordring i den forbindelse er at statene har ulike politiske prioriteringer, lovgrunnlag og tilnærminger. I tillegg krever etableringen av et slikt nettverk et omfattende samarbeid mellom medlemsstatene og øvrige aktører som operer i regionen. Imidlertid fremgår det lite veiledning av rammeverket om hvordan slikt samarbeid rent faktisk skal foregå.¹⁸⁰

¹⁷⁵ *ibid.*, s. 9-10

¹⁷⁶ *ibid.*, s. 11

¹⁷⁷ *l.c.*

¹⁷⁸ *l.c.*; se også Rottem (2020) s. 65; Jakobsen (2016) s. 237

¹⁷⁹ PAME Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas, 2015, s. 17

¹⁸⁰ Jakobsen (2016) s. 243

3.5 Oppsummert – på hvilken måte er den nåværende reguleringen ufullstendig?

Ut fra oppgavens del 3.1-3.4 synes det klart at det nåværende rettslige regelverket, samt eksisterende praksis under regionale aktører, er fragmentert og ufullstendig med tanke på regulering av marine verneområder i Arktis. Når det gjelder havrettskonvensjonen, nevner den hverken marine verneområder eller andre områdebaserte forvaltningsverktøy som virkemiddel for å beskytte miljøet. Konvensjonen inneholder bare generelle bestemmelser som pålegger statene en plikt til å beskytte det marine miljøet på åpent hav, samt en plikt til å samarbeide for å oppnå dette.¹⁸¹ Videre er en konsekvens av konvensjonens prinsipp om havets frihet¹⁸² og flaggstatsjurisdiksjon at ingen stat alene har adgang til å utpeke eller håndheve marine verneområder på åpent hav. At konvensjonen gir en adgang og plikt til å samarbeide for å beskytte miljøet, eksempelvis gjennom et regionalt nettverk av marine verneområder, vil heller ikke gi tilstrekkelig beskyttelse av det marine miljøet i regionen, ettersom det kun binder stater som er part til den regionale avtalen.

Konvensjonen om biologisk mangfold oppstiller en eksplisitt hjemmel til å etablere verneområder, også marine verneområder, gjennom artikkel 8 (a). Imidlertid gjelder bestemmelsen kun unntaksvis for områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, slik som i Arktis. Det er bare i de tilfeller der kyststatens handlinger får konsekvenser for det biologiske mangfoldet på åpent hav,¹⁸³ at konvensjonen muligens kan gi hjemmel til å opprette marine verneområder i Arktis – men dette er, som nevnt, kontroversielt.

Under OSPAR har det pågått et regionalt samarbeid der det har blitt opprettet flere marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, men det har foreløpig ikke blitt etablert noen i de arktiske havområdene. Uansett utgjør nettverket under OSPAR et regionalt samarbeid som kun er bindende overfor medlemsstatene, og som bare dekker deler av det marine Arktis. I tillegg har ikke OSPAR kompetanse til å vedta bevaringsvedtak innenfor de marine verneområdene hva gjelder fiske og shipping, og det biologiske mangfoldet vil dermed ikke være ivaretatt i sin helhet.

¹⁸¹ Se havrettskonvensjonens artikkel 192, artikkel 194 (5) og artikkel 197, samt redegjørelse for disse bestemmelsene under oppgavens punkt 3.1

¹⁸² Se havrettskonvensjonen artikkel 87

¹⁸³ Se CBD artikkel 4 (b)

Når det gjelder praksis under Arktisk Råd har rådet etablert et pan-arktisk nettverk av marine verneområder på tvers av landegrensene, men som utvikles og forvaltes innenfor de nasjonale lovene til de arktiske statene. Nettverket er følgelig ikke primært ment å fungere som et rammeverk for etablering av marine verneområder i havområdene utenfor nasjonal jurisdiksjon. For øvrig er rammeverket heller ikke rettslig bindende og overlater dermed stor grad av skjønn til medlemsstatene.

Med andre ord er det nåværende rettslige regimet preget av instrumenter som på hver sin måte er utilstrekkelige for å etablere marine verneområder på åpent hav. Havrettskonvensjonen kommer til anvendelse på åpent hav i Arktis, men inneholder ikke regler som eksplisitt foreskriver bruk av marine verneområder. Til forskjell gir CBD slik hjemmel til etablering av marine verneområder, men konvensjonens primære formål er reguleringstiltak innenfor nasjonal jurisdiksjon. Nåværende praksis dekker enten kun deler av det marine Arktis, eller omfatter hele regionen, men har som primært mål å etablere marine verneområder *innenfor* nasjonal jurisdiksjon. Det synes dermed klart at det er et behov for nye regler som kan styrke det havrettslige vernet av biologisk mangfold på åpent hav, gjennom marine verneområder.

4 Nye folkerettslige reguleringstiltak: BBNJ-forhandlingene

4.1 Veien mot en ny gjennomføringsavtale

Den globale prosessen med å utvikle en ny gjennomføringsavtale under FNs havrettskonvensjon for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, startet allerede i 2003. Under FNs «Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea» (UNICPOLOS) ble det stilt spørsmål ved fraværet av et rettslig rammeverk som i tilstrekkelig grad beskytter biologisk mangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹⁸⁴ Diskusjonen førte til opprettelsen av en Ad Hoc Open-ended Informal Working Group (Ad Hoc Working Group) med det formål å vurdere spørsmål tilknyttet bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon.¹⁸⁵ Først i 2011 anbefalte den etablerte «Ad Hoc Working Group» at en prosess burde igangsettes av FNs generalforsamling med sikte på «possible development of a multilateral agreement» under havrettskonvensjonen.¹⁸⁶ Det ble videre anbefalt at prosessen burde ta for seg en såkalt «package deal» med fire temaer, herunder 1) marine genetiske ressurser, 2) områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, 3) konsekvensutredninger og 4) kapasitetsbygging.¹⁸⁷ Forslaget fikk bred politisk støtte under FNs konferanse om bærekraftig utvikling i Rio de Janeiro i 2012, hvorpå statene uttalte at de forpliktet seg til å:

address, on an urgent basis, the issue of the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including by taking a decision on the development of an international instrument under the Convention on the Law of the Sea.¹⁸⁸

Denne forpliktelsen ble deretter fulgt opp av FNs generalforsamling,¹⁸⁹ og i 2015 konkluderte «Ad Hoc Working Group» med at de hadde bestemt seg for å «develop an internationally binding instrument under the Convention on the conservation and sustainable use of marine

¹⁸⁴ UNGA A/58/95, punkt 98; Kraabel (2020) s. 1-2

¹⁸⁵ UNGA A/Res./59/24, punkt 73

¹⁸⁶ UNGA A/Res./66/231, Annex, punkt (a)

¹⁸⁷ *ibid.*, punkt (b)

¹⁸⁸ UNGA A/Res./66/288, punkt 162

¹⁸⁹ UNGA A/Res./67/78, punkt 181

biological diversity of areas beyond national jurisdiction». ¹⁹⁰ I lys av dette vedtok FNs generalforsamling en resolusjon om å utvikle en ny internasjonalt bindende avtale om bevaring og bruk av biologisk mangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon. ¹⁹¹ Den samme resolusjonen etablerte en Preparatory Committee (PrepCom), og i løpet av 2016 og 2017 ble det holdt fire slike møter. Formålet med disse møtene var å utarbeide materielle og prosessuelle anbefalinger til generalforsamlingen vedrørende den nye avtalen. De fire møtene resulterte i en avsluttende PrepCom Report. ¹⁹² Basert på denne rapporten vedtok FNs generalforsamling 24. desember 2017 å igangsette forhandlinger om en ny avtale under havrettskonvensjonen om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. ¹⁹³ Den fjerde og siste forhandlingsrunden var fastsatt til 23. mars – 3. april 2020, men ble utsatt på ubestemt tid grunnet den pågående koronaviruspandemien. ¹⁹⁴

4.2 Forholdet mellom det nåværende havrettsregimet og den nye avtalen

Den nye gjennomføringsavtalen er ment å omhandle alle områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, der ingen konkrete havområder er tema for forhandlingene. Ettersom sentrale deler av det marine Arktis ligger utenfor nasjonal jurisdiksjon vil avtalen følgelig komme til anvendelse på det maritime området også i denne regionen. ¹⁹⁵ Forhandlingene konsentrerer seg om de fire temaene som første gang ble lagt frem av «Ad Hoc Working Group» i 2011; marine genetiske ressurser, områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, konsekvensutredninger og kapasitetsbygging. De fire elementene representerer til sammen en forhandlingsstruktur som kan betegnes som en «package deal», der det ikke foreligger enighet om noe, før det er enighet om alt. ¹⁹⁶

Som oppgavens del 3 illustrerer, eksisterer det på nåværende tidspunkt et rettslig rammeverk for marine verneområder i Arktis som består av globale og regionale konvensjoner, i tillegg til en viss praksis under OSPAR og Arktisk Råd. Til tross for at rammeverket er mangelfullt,

¹⁹⁰ UNGA A/Res./69/780, punkt 1.1 (e)

¹⁹¹ UNGA A/Res./69/292, punkt 1

¹⁹² UNGA A/AC.287/2017/PC.4/2

¹⁹³ UNGA A/Res./72/249

¹⁹⁴ UNGA A/74/L.41

¹⁹⁵ Prip (2019) s. 1

¹⁹⁶ Mendenhall mfl. (2019) s. 1

reiser det likevel spørsmålet om hva slags rolle den nye gjennomføringsavtalen skal spille innenfor det allerede etablerte havrettsregimet i regionen. Allerede siden etableringen av PrepCom har det vært en forutsetning fra FNs generalforsamling at en ny avtale «should not undermine existing relevant instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies.»¹⁹⁷ Hvilken betydning denne uttalelsen får for forholdet mellom det eksisterende havrettsregimet og en ny gjennomføringsavtale under havrettskonvensjonen er imidlertid uklart. Ordlyden av «should not undermine» tilsier at avtalen ikke skal gå på bekostning av allerede eksisterende institusjoner med mandat og jurisdiksjon i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Kravet synes likevel ikke å være absolutt, all den tid den valgte formuleringen fra generalforsamlingen anvender «should» istedenfor «shall». Resultatet er at formuleringen fremstår som vag og fleksibel, hvorpå den etterlater seg et stort rom for ulike tolkninger for forhandlingspartene.

I løpet av PrepCom-møtene ble tre ulike generelle begreper brukt for å beskrive forskjellige reguleringsmodeller som den nye avtalen kan innta i møte med det eksisterende havrettsregimet, herunder global, regional og hybrid.¹⁹⁸ Selv om de ulike begrepenes innhold ikke har blitt tolket likt av forhandlingspartene, kan det likevel utledes visse fellestrekk, som er nærmere presentert nedenfor.¹⁹⁹

4.3 Ulike tilnæringer til avtalen

4.3.1 Global reguleringsmodell

Forhandlingspartene som i hovedsak foretrekker at den nye avtalen inntar en global reguleringsmodell er i favør av sterke institusjoner på globalt nivå, hvilket omfatter et beslutningsorgan, et vitenskapelig rådgivende organ og et sekretariat.²⁰⁰ Beslutningsorganet vil gjerne ha kompetanse til å etablere marine verneområder på åpent hav, eksempelvis i Arktis. En fordel ved en slik overordnet og global tilnærming er at ansvaret for å treffe konkrete tiltak for å ivareta marint biologisk mangfold, slik som marine verneområder, vil påhvile enhver part til avtalen, hvilket potensielt er samtlige av de 168 stater som har tiltrådt havrettskonvensjonen. Det forutsetter imidlertid at hver og en av statene uttrykkelig slutter

¹⁹⁷ UNGA Res. 69/292, punkt 3

¹⁹⁸ Clark (2020) s. 1

¹⁹⁹ *ibid.*, s. 1-2

²⁰⁰ *ibid.*, s. 4

seg til den endelige gjennomføringsavtalen. Ved at ansvaret er fordelt mellom avtalepartene, og ikke til institusjoner som OSPAR og Arktisk Råd, vil avtalen videreføre og tydeliggjøre forpliktelsene til statene som allerede følger av havrettskonvensjonen. En annen fordel er at denne modellen legger grunnlaget for å få et mer rettidig, omfattende og sammenhengende system av etablering av marine verneområder enn det som er mulig ved eksisterende regionale og sektorielle organisasjoner.²⁰¹ Ved å bygge videre på nåværende ordning vil det blant annet være tidkrevende å utvide mandatene og endre protokollene til de eksisterende institusjonene,²⁰² eksempelvis ved å utvide OSPAR' sitt maritime område. Også i de tilfellene der dette blir gjort vil det likevel være nødvendig med et samarbeid mellom flere organisasjoner med ulike prosesser, prioriteringer og tidsrammer. Arbeidet med å etablere ett enkelt marint verneområde i Polhavet vil kunne ta svært lang tid, og dermed gå på bekostning av tiltakets effektivitet.²⁰³ Ved at avtalen får en global og overordnet innretning i møte med dagens rammeverk vil man kunne unngå dette.

Forhandlingspartene som er imot et rettslig instrument med en global tilnærming synes å være bekymret for at en slik ordning vil undergrave eksisterende regionale og sektorielle organisasjoner, slik som Arktisk Råd og OSPAR. Dette gjelder selv om en forutsetning ved avtalen er at den «should not undermine [...]», all den tid det er uenighet om hva som ligger i dette begrepet.²⁰⁴ Flere av de arktiske statene, deriblant Russland, USA og Norge, har gitt uttrykk for skepsis til en global tilnærming.²⁰⁵ Det skyldes nok den eksepsjonalistiske holdningen de arktiske statene innehar til forvaltningen av regionen.²⁰⁶ Allerede i 2008 foreslo Europaparlamentet å igangsette forhandlinger om en ny konvensjon som spesifikt retter seg mot beskyttelse av Arktis,²⁰⁷ og da særlig de internasjonale havområdene i Polhavet.²⁰⁸ De arktiske kyststatene svarte med å vedta Ilulissat-erklæringen samme år der de uttalte at de anser det nåværende rettslige rammeverket i regionen som tilstrekkelig og at de «[...] therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.»²⁰⁹ Ilulissat-erklæringen ble videre fulgt opp av kyststatene i

²⁰¹ *l.c.*

²⁰² *l.c.*

²⁰³ *l.c.*

²⁰⁴ *l.c.*

²⁰⁵ Kraabel (2020) s. 2, s. 4; Prip (2019) s. 2

²⁰⁶ Kraabel (2020) s. 5

²⁰⁷ European Parliament P6_TA(2008)0474

²⁰⁸ Hossain (2016) avsnitt 8

²⁰⁹ Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008

2015.²¹⁰ Motviljen overfor et nytt rettslig instrument for regionen synes å komme fra et ønske om å selv kontrollere aktivitet i regionen. De arktiske kyststatene ønsker å ha kontroll over utviklingen av ressursutnyttelse, forvaltning og kommersiell aktivitet.²¹¹ Av den grunn foretrekker de å støtte oppunder Arktisk Råd og slik vise at ingen del av Arktis er et uregulert ingenmannsland, fremfor å bidra til utviklingen av et nytt konkurrerende globalt regime for regionen.²¹² Arktisk Råd sitt mangelfulle forsøk på å etablere et nettverk av marine verneområder under CAFF på starten av 2000-tallet, samt det ufullstendige arbeidet med å opprette et nytt underordnet organ,²¹³ kan også tolkes som at de arktiske kyststatene er lite villige til å regulere Polhavet gjennom nye rettslige instrumenter.

4.3.2 Regional reguleringsmodell

Forhandlingspartene som foretrekker en ny avtale med en regional tilnærming, er opptatt av at avtalen skal operere innenfor det allerede etablerte rettslige regimet, fremfor at det opprettes et nytt system.²¹⁴ Ved en slik modell vil gjennomføringsavtalen typisk angi bestemmelsene, eksempelvis gi hjemmel til å etablere et marint verneområde, som deretter skal gjennomføres av regionale og sektorielle institusjoner som opererer i regionen, slik som OSPAR. Til forskjell fra den globale modellen vil det her ikke være nødvendig med et nytt beslutningsorgan og et vitenskapelig rådgivende organ.²¹⁵ Det er hovedsakelig de arktiske statene eller stater med en særlig interesse i denne regionen, slik som Kina, Japan og Sør-Korea, som støtter oppunder en regional modell.²¹⁶

Ulempen ved en regional modell er at en slik tilnærming i liten grad bidrar til å avhjelpe manglene ved det allerede eksisterende havrettsregimet.²¹⁷ Det skyldes at det nettopp er omfanget av regionale og sektorielle aktører med ulik tilnærming, praksis og geografisk rekkevidde som utgjør det fragmenterte regelverket vi har i dag. Den eneste organisasjonen som har adgang til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy i Polhavet i sin helhet er FNs sjøfartsorganisasjon.²¹⁸ Imidlertid er det aktuelle virkemiddelet da PSSAs, som er sektorielle

²¹⁰ Prop. 29 S (2019-2020) s. 1

²¹¹ Rottem (2020) s. 93

²¹² *l.c.*

²¹³ Prip (2019) s. 7; De Lucia (2019) s. 9

²¹⁴ Clark (2020) s. 3

²¹⁵ *l.c.*

²¹⁶ De Lucia (2019) s. 2; Kraabel (2020) s. 4

²¹⁷ Clark (2020) s. 3

²¹⁸ De Lucia (2019) s. 6

tiltak for å beskytte mot negative virkninger fra skipsfart, og ikke tverrsektorielle marine verneområder.²¹⁹ Arktisk Råd har som nevnt ingen kompetanse til å fastsette bindende vedtak overfor medlemsstatene, og kan kun gi anbefalinger til statene om å etablere marine verneområder innenfor egen jurisdiksjon.²²⁰ OSPAR og NEAFC dekker på sin side bare en liten del av Polhavet gjennom deres praksis.²²¹ Ved at den nye avtalen eventuelt viderefører dette rettslige systemet for etablering av marine verneområder i Arktis, vil den samtidig bidra til å opprettholde dagens mangelfulle regulering av ivaretagelse av biologisk mangfold i regionen.

4.3.3 Hybrid reguleringsmodell

En ny avtale som er utarbeidet etter en hybridmodell vil kunne variere mye innenfor de to ytterpunktene regional modell og global modell,²²² men forutsetter gjerne en ansvarsfordeling mellom regionalt og globalt nivå. Et fellestrekk ved de fleste versjonene av hybridmodellen er at den følger den globale modellens institusjonelle arkitektur med et beslutningsorgan, et vitenskapelig rådgivende organ og et sekretariat, men at det er regionale og sektorielle organisasjoner som gjennomfører arbeidet under avtalen.²²³ Hvilke funksjoner og hvilken myndighet som skal tillegges de ulike organene vil derimot variere fra hybridmodell til hybridmodell. Eksempelvis har USA foreslått en løsning der et beslutningsorgan har ansvaret for å identifisere hvilke områder som har behov for beskyttelse og gi forslag til passende tiltak, hvorpå det er eksisterende institusjoner som har ansvaret for å gjennomføre disse tiltakene.²²⁴ Det kan blant annet være å sørge for opprettelse av marine verneområder.

I likhet med den regionale modellen er en svakhet ved denne tilnærmingen at det er diskutabelt om avtalen egentlig vil kunne forbedre det nåværende rettslige havregimet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, slik som i Arktis.²²⁵ Som nevnt er dette fordi den i stor grad vil være avhengig av eksisterende rettslige institusjoner, som Arktisk Råd og OSPAR, som på nåværende tidspunkt ikke har en tilstrekkelig effektiv og helhetlig beskyttelse av det marine miljøet i regionen.

²¹⁹ *l.c.*

²²⁰ *l.c.*

²²¹ *l.c.*

²²² Clark (2020) s. 4

²²³ *l.c.*

²²⁴ *ibid.*, s. 5

²²⁵ *ibid.*, s. 4

4.4 Avtaleutkastet

Under dette punktet vil det ses nærmere på deler av avtaleutkastet, for å vurdere hvilken av de tre tilnærmingene avtalen synes å basere seg på, spesifikt vedrørende marine verneområder. Innledningsvis må det understrekes at bestemmelsene er en del av et *avtaleutkast* som fremdeles er gjenstand for forhandling. Den endelige utformingen vil dermed kunne bli helt annerledes enn det som legges til grunn her. Avtaleutkastet er det såkalte «Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction».²²⁶ Områdebaserte forvaltningsverktøy, deriblant marine verneområder, er tiltenkt regulert i avtalens del III.

Innledningsvis i avtaleutkastets fortale understrekes «the need for the comprehensive global regime to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction». I henhold til artikkel 3, jf. artikkel 1 nr. 4, kommer avtalen til anvendelse på «high seas and the Area», hvilket blant annet omfatter Polhavet utenfor de arktiske statenes eksklusive økonomiske sone.

Marine verneområder er foreslått legaldefinert i avtalens artikkel 1 nr. 10 som:

Marine protected area means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation and sustainable use objectives [and that affords higher protection than the surrounding areas].

På nåværende tidspunkt er definisjonen nærmest identisk med den som følger av CBD artikkel 2 av «protected area». Den eneste forskjellen mellom definisjonene er at avtaleutkastet har droppet «regulated», men inkluderer «sustainable use objectives» som akseptable formål. I likhet med CBDs definisjon er definisjonen vidt formulert, særlig da den i tillegg åpner for at det kan etableres marine verneområder med det formål å sikre bærekraftig bruk. Det foreligger imidlertid ikke endelig enighet mellom forhandlingspartene om denne definisjonen av marine verneområder. Eksempelvis ønsker både USA, EU og

²²⁶ A/CONF.232/2020/3

IUCN å fjerne «biodiversity», men har delte meninger om alt eller bare deler etter begrepet «conservation» skal utgå.²²⁷

I avtaleutkastets artikkel 4 nr. 1 slås det for ordensskyld fast at avtalen skal tolkes i overensstemmelse med havrettskonvensjonen, og at ingenting i avtalen «shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under the Convention». Når det gjelder forholdet mellom avtalen og relevante rettslige instrumenter, rammeverk og relevante institusjoner, er det foreslått vedtatt i artikkel 4 nr. 3 en tilsvarende forutsetning som ved FN-resolusjon 69/292:

3. This agreement shall be interpreted and applied in a manner that [respects the competences of and] does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.

Om dette innebærer at avtalen inntar en global, regional eller hybrid reguleringsmodell overfor det etablerte havrettsregimet må vurderes nærmere ut fra de konkrete bestemmelsene i avtaleutkastet. I avtaleutkastets del III artikkel 15 nr. 1 er det foreslått at statene som er part til avtalen «shall promote coherence and complementarity in the establishment of area-based management tools, including marine protected areas, through:

[(a) Relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, without prejudice to their respective mandates, in accordance with this Part;]

[(b) The process in relation to area-based management tools, including marine protected areas, set out in this Part, including by:

(i) Adopting conservation and [management] [sustainable use] measures to complement measures designated under relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional or sectoral bodies; »

Ordlyden av artikkel 15 nr. 1 (a) og (b) nr. (i) understreker at etablering av marine verneområder etter den nye avtalen må skje på en måte som ikke går utover mandatet til eksisterende aktører som benytter slike tiltak, samt at de nye verneområdene må harmonisere

²²⁷ Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020, for consideration at the fourth session of the Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (the Conference), in response to the invitation by the President of the Conference in her Note of 18 November 2019 (A/CONF.232/2020/3), s. 9, s. 20-22

med tiltak opprettet under disse aktørene. Basert på denne bestemmelsen kan det synes som at avtalen inntar en regional tilnærming, der den benytter seg av allerede eksisterende rettslige instrumenter og tilstreber å utfylle dagens regelverk.

Videre følger det av avtaleutkastets artikkel 15 nr. 2 (alternativ til nr. 1 (b) (ii)) at:

[2. Alt. to para. 1 (b) (ii) Where there is no relevant legal instrument or framework or relevant global, regional, subregional or sectoral body to establish area-based management tools, including marine protected areas, States Parties shall cooperate to establish such an instrument, framework or body and shall participate in its work to ensure the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.]²²⁸

Bestemmelsen foreslår med dette en plikt for statene til å samarbeide for å etablere marine verneområder, forutsatt at det ikke er institusjoner som kan gjøre det i utgangspunktet. Med tanke på Arktis er dette interessant da det vil være områder i Polhavet hvor det ikke er relevante aktører som kan etablere marine verneområder, eksempelvis på åpent hav utenfor OSPAR-konvensjonen sitt virkeområde. Bestemmelsen vil dermed kunne pålegge de arktiske statene å samarbeide for å etablere marine verneområder på åpent hav i regionen, noe de tidligere har unnlatt å gjøre; blant annet under Arktisk Råd sitt pan-arktiske nettverk.²²⁹

Avtaleutkastet legger videre opp til en institusjonell arkitektur etter en global tilnærming med en «Conference of the Parties», jf. artikkel 48, et vitenskapelig rådgivende organ «Scientific and Technical Body», jf. artikkel 49, og et «secretariat», jf. artikkel 50. Vedørende forslag til etablering av marine verneområder foreslås det at statene sender inn sine forslag til sekretariatet, jf. artikkel 17 nr. 1, jf. artikkel 50. Sekretariatet skal deretter overføre forslaget til avtalens «Scientific and Technical Body» for nærmere vurdering, jf. artikkel 18 nr. 2. Videre er det «Conference of the Parties» som er ansvarlig for å treffe alle beslutninger som angår marine verneområder, jf. artikkel 19, men det er fremdeles uklart hvor langt denne myndigheten strekker seg. Hva gjelder implementeringen av disse beslutningene foreslås det at statene skal fremme «the adoption of measures within relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies of which they are members (...)», jf. artikkel 20 nr. 4.

²²⁸ *l.c.*

²²⁹ De Lucia (2019) s. 6

På nåværende tidspunkt synes det dermed som at avtaleutkastet vil basere seg på en form for hybridmodell.²³⁰ Avtaleutkastets institusjonelle oppsett og regulering av internasjonalt samarbeid og koordinering legger opp til et samspill mellom stater, eksisterende institusjoner og nye overordnede organer. Hvilken grad av myndighet og kompetanse som skal tillegges de ulike aktørene er imidlertid ikke avklart og vil måtte fastsettes gjennom de videre avtaleforhandlingene.

4.5 Hva innebærer den nye avtalen for det etablerte havrettsregimet i Arktis?

Det avgjørende spørsmålet blir dermed på hvilken måte den nye gjennomføringsavtalen vil påvirke det nåværende rettslige rammeverket for marine verneområder i Arktis, som er presentert tidligere i oppgaven. I henhold til avtaleutkastets artikkel 4 nr. 1 er gjennomføringsavtalen underlagt havrettskonvensjonen, der havrettskonvensjonen fremdeles utgjør den overordnede folkerettslige rammen som gjennomføringsavtalen må være i overensstemmelse med. Den nye avtalen vil dermed fungere som en konkretisering og utfylling av de generelle forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonens artikkel 192, 194 (5) og 197, ved at den eksplisitt gir hjemmel til å fatte konkrete tiltak for å beskytte havmiljøet, eksempelvis ved etablering av marine verneområder.

Hva gjelder forholdet til CBD er det naturlig å se på den nye avtalen på tilsvarende måte, nemlig som en arena for å gjennomføre forpliktelsene om bevaring *in situ* gjennom marine verneområder,²³¹ herunder ambisjonen om å verne 10% av kyst- og havområdene.²³² Det gjelder selv om konvensjonens virkeområde utenfor nasjonal jurisdiksjon er begrenset, ettersom den angir nåtidens mest konkrete globale rettsregler for etablering av marine verneområder, samt oppfordrer til samarbeid om dette mellom avtalepartene.

Når det gjelder regionalt samarbeid under OSPAR og Arktisk Råd om etablering av marine verneområder på åpent hav i Arktis, synes det som at avtalen inntar en hybridmodell i møte med disse. Det kan illustreres ved at statene gjennom avtalen foreslås pålagt å etablere marine verneområder både gjennom de regionale aktørene, jf. artikkel 20 nr. 4, og i samarbeid med

²³⁰ Kraabel (2020) s. 7

²³¹ Se CBD artikkel 8 (a)

²³² Aichi-mål nr. 11

dem, jf. artikkel 15 nr. 1. I tillegg foreslås det i artikkel 15 nr. 1 (b) (i) at slike tiltak må utfylle tidligere vedtatte marine verneområder under eksisterende aktører. Ut fra dette fremstår det på nåværende tidspunkt som at regionalt samarbeid som under OSPAR og Arktisk Råd ikke vil bli erstattet av nye organer gjennom den nye avtalen. Tvert imot vil OSPAR kunne benyttes under den nye avtalen til å etablere marine verneområder i et område der organisasjonen har mandat til å treffe slike tiltak. Lignende kan også tenkes for Arktisk Råd, forutsatt at rådet i fremtiden innfører et rammeverk av marine verneområder som blir gjeldende også utenfor nasjonal jurisdiksjon. Videre vil avtalen potensielt gjennom artikkel 15 nr. 2 kunne pålegge de arktiske statene en plikt til å samarbeide om å opprette marine verneområder, forutsatt at det ikke er noen relevante aktører med slik kompetanse i det aktuelle havområdet. Plikten vil i så fall gi de arktiske statene en sterk oppfordring til å gjennomføre arbeidet med marine verneområder på åpent hav i Polhavet, noe det ikke har vært vilje til tidligere.

5 Avsluttende betraktninger

Viktigheten av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er betydelig. Det skyldes at biologisk mangfold bidrar til å opprettholde et stort omfang av ressurser og tjenester, deriblant sjømat og råvarer, genetiske og medisinske ressurser, og kulturelle tjenester.²³³ Samtidig er det overhengende trusler mot havmiljøet fra blant annet klimaendringer og forurensning, overfiske, sjøfart og økt global maritim handel, samt turisme.²³⁴ Dette gjelder også for havmiljøet i Arktis, ettersom regionen har et unikt og rikt biologisk mangfold, samtidig som den er gjenstand for tiltagende utenrikspolitisk interesse.²³⁵ Interessen er også økende i takt med at regionen blir stadig mer tilgjengelig for utnyttelse grunnet klimaendringene og smeltingen av sjøisen.

Marine verneområder er i den sammenheng et relevant virkemiddel som kan bidra til både beskyttelse og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold. Det nåværende rettslige rammeverket for etablering av marine verneområder i Arktis er imidlertid fragmentert og utilstrekkelig. Det skyldes både fraværet av en allmenn definisjon av marine verneområder, i tillegg til at rammeverkets geografiske virkeområde, innhold og hvilke stater som er part, er lite samstemt.²³⁶ De arktiske statene synes å være av den oppfatning at regionen er godt nok ivaretatt gjennom det nåværende regelverket.²³⁷ Denne oppgaven har imidlertid gitt et bidrag til å vise at akkurat når det gjelder marine verneområder på åpent hav i Arktis, er gjeldende folkerett utilstrekkelig. Nettopp derfor er det viktig at det i skrivende stund pågår globale forhandlinger i FN om et nytt regelverk som retter seg mot bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Marine verneområder er ett tema under disse forhandlingene.

På nåværende tidspunkt synes det som at den nye avtalens intensjon er å supplere og utfylle de mer generelle reglene om beskyttelse av havmiljøet som følger av havrettskonvensjonen artikkel 192, 194 (5) og 197, samt CBD artikkel 8 (a). Dette underbygges også av at en uttalt forutsetning ved avtalen er at den «should not undermine existing relevant instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies.»²³⁸ Hva som konkret ligger i

²³³ Kraabel (2018) s. 140

²³⁴ *I.c.*; Jakobsen (2016) s. 404

²³⁵ Jakobsen (2016) s. 16

²³⁶ Prip (2019) s. 6

²³⁷ Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008

²³⁸ UNGA Res. 69/292, punkt 3

denne forutsetningen er fremdeles gjenstand for forhandling mellom avtalepartene, og mye gjenstår da den fjerde og siste forhandlingsrunden har blitt utsatt på ubestemt tid grunnet den pågående koronaviruspandemien. Ut fra det foreliggende avtaleutkastet synes avtalen foreløpig å legge opp til en «hybridmodell» der ansvaret og kompetansen til å fremme vernetiltak er fordelt mellom nye og eksisterende institusjoner. Eksempelvis foreslås det vedtatt at etablering av marine verneområder må foretas på en måte som harmoniserer med, fremfor at de strider imot, tidligere opprettede verneområder under eksisterende instrumenter. I tillegg foreslås det opprettet nye organer for å vurdere forslag til opprettelse av marine verneområder, samtidig som det oppfordres til at nåværende aktører og stater fortsetter med pågående vernearbeid. Mandatet og kompetansen til nye aktørene må imidlertid fastsettes nærmere gjennom nye forhandlingsrunder. I den nylig vedtatte nordområdemeldingen bemerket den norske regjeringen at «Norge arbeider for at avtalen skal finne sin plass i den etablerte havrettsstrukturen og virke sammen med eksisterende sektorielle og regionale organer som IMO, NEAFC, OSPAR, NAMMCO og Arktisk Råd».²³⁹

Avslutningsvis kan man stille spørsmålet om den nye avtalen reelt sett vil føre til tilstrekkelig beskyttelse av marint biologisk mangfold, gjennom tiltak som marine verneområder, i Arktis. Her som ellers vil det være avhengig av innsatsen til hver enkelt stat som er part til forhandlingene, og da særlig av de arktiske statene; disse har til nå markert seg som de sterkeste motstanderne av ytterligere regulering av de internasjonale havområdene i regionen. Det kan likevel tenkes at de pågående forhandlingene og det endelige regelverket, uansett form og innhold, vil tilføre de arktiske statene en økt bevissthet og vilje til å etablere marine verneområder på åpent hav i Arktis, enn det som tidligere har vært tilfellet. Det er imidlertid ikke tvil om at behovet for en ny avtale om beskyttelse og bærekraftig bruk av biologisk mangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon er sårt tiltrengt, også i Arktis.

²³⁹ Meld. St. nr. 9 (2020-2021) s. 21

Litteraturliste

Juridisk litteratur

Bøker

- Hossain og Morris (2017) Hossain, Kamrul og Kathleen Morris, «Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction: Plausible Legal Frameworks for Protecting High Arctic Waters», *The Future of the Law of the Sea: Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Gemma Andreone (red.), Springer International 2017, s. 105-126
- Jakobsen (2016) Jakobsen, Ingvild Ulrikke, *Marine Protected Areas in International Law: An Arctic perspective*, Brill Nijhoff 2016
- Kraabel (2018) Kraabel, Kristine Dalaker, «The BBNJ PrepCom and Institutional Arrangements: The Hype about the Hybrid Approach», *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goal 14*, Myron H. Nordquist, John Norton Moore og Ronán Long (red.), Brill Nijhoff 2018, s. 137-172
- Rottem (2020) Rottem, Svein Vigeland, *The Arctic Council: Between Environmental Protection and Geopolitics*, Palgrave Pivot 2020
- Ruud og Ulfstein (2011) Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, Universitetsforlaget 2011
- Wolf og Bischoff (2013) Wolf, Sarah og Jan Asmus Bischoff, *Marine Protected Areas*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2013,
<https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e2029?rskey=aLHjJ8&result=6&prd=EPIL>

Artikler

- Clark (2020) Clark, Nichola A., «Institutional arrangements for the new BBNJ agreement: Moving beyond global, regional, and hybrid», *Marine Policy* 2020, s. 1-8
- De Lucia (2019) De Lucia, Vito, «The BBNJ negotiations and ecosystem governance in the arctic», *Marine Policy* 2019, s. 1-10

- De Santo (2018) De Santo, Elizabeth M., «Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction», *Marine Policy* 2018, s. 34-43
- De Santo mfl. (2020) De Santo, Elizabeth M., Elizabeth Mendenhall, Elizabeth Nyman og Rachel Tiller, «Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction», *Marine Policy* 2020, s. 1-9
- Henriksen (2010) Henriksen, Tore, «Conservation and Sustainable Use of Arctic Marine Biodiversity: Challenges and Opportunities», *Arctic Review on Law and Politics* 2010, s. 249-278
- Hossain (2016) Hossain, Kamrul, «Arctic Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Framing A Legally Binding MPA Regime? », *ASIL Insights – American Society of International Law* 2016, <https://www.asil.org/insights/volume/20/issue/14/arctic-marine-biodiversity-areas-beyond-national-jurisdiction-framing>
- Koivurova (2009) Koivurova, Timo, «Governance of protected areas in the Arctic», *Utrecht Law Review* 2009, s. 44-60
- Kraabel (2020) Kraabel, Kristine Dalaker, «Institutional arrangements in a BBNJ treaty: Implications for Arctic marine science», *Marine Policy* 2020, s. 1-8
- Mendenhall mfl. (2019) Mendenhall, Elizabeth, Elizabeth De Santo, Elizabeth Nyman og Rachel Tiller, «A soft treaty, hard to reach: The second intergovernmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction», *Marine Policy* 2019, s. 1-8
- Prip (2019) Prip, Christian, «Arctic Ocean governance in light of an international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction», *Marine Policy* 2019, s. 1-8
- Tiller mfl. (2018) Tiller, Rachel, Elizabeth De Santo, Elizabeth Mendenhall og Elizabeth Nyman, «The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction», *Marine Policy* 2018, s. 239-242

Nettsider

Convention on Biological Diversity: List of Parties.

<https://www.cbd.int/information/parties.shtml> [sist innom 09.12.20]

Convention on Biological Diversity: Aichi Biodiversity Targets. Sist oppdatert 18.09.2020

<https://www.cbd.int/sp/targets/> [sist innom 09.12.20]

Den norske regjeringen: Arktisk Råd. Sist oppdatert 23.03.2020

<https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/arktisk-rad/id2008503/> [sist innom 09.12.20]

Den norske regjeringen: Konvensjonen om biologisk mangfold. Sist oppdatert 01.12.2005

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-biologisk-mangfold-cbd/id439664/> [sist innom 09.12.20]

Durham University: Arctic maps.

<https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/> [sist innom 09.12.20]

IUCN: Protected areas. About.

<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about> [sist innom 09.12.20]

MPA News: The New IUCN Definition for “Protected Area”: Examining Its Effects on MPA Practice. Vol. 10, No. 5. November 2008

<https://mpanews.openchannels.org/sites/default/files/mpanews/archive/MPA102.pdf> [sist innom 09.12.20]

OSPAR Commission: Contracting Parties.

<https://www.ospar.org/organisation/contracting-parties> [sist innom 09.12.20]

OSPAR Commission: MPAs In Areas Beyond National Jurisdiction.

<https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction> [sist innom 09.12.20]

OSPAR Commission: Region 1: Arctic Waters.

<https://www.ospar.org/convention/the-north-east-atlantic/i> [sist innom 09.12.20]

PAME Protection of the Arctic Marine Environment: Marine Protected Areas.

<https://pame.is/index.php/projects/marine-protected-areas> [sist innom 09.12.20]

United Nations: Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction.

<https://www.un.org/bbnj/> [sist innom 09.12.20]

United Nations Sustainable Development Goals: Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources. Goal 14 Targets.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/> [sist innom 09.12.20]

Weber, Jan Erik, «Polhavet», Store norske leksikon. Sist oppdatert 6. september 2019

<https://snl.no/Polhavet> [sist innom 09.12.20]

Østhagen, Andreas: «A Sea of Conflict? The Growing Obsession with Maritime Space», *The Arctic Institute*. Sist oppdatert 12. februar 2019
<https://www.thearcticinstitute.org/sea-conflict-growing-obsession-maritime-space/> [sist innom 09.12.20]

Norske rettskilder

Lover og forskrifter

Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Forskrift 23. juni 2020 nr. 1339 om vern av Innervisten marine verneområde i Vevelstad kommune, Nordland fylke

Forskrift 23. juni 2020 nr. 1340 om vern av Ytre Karlsøy marine verneområde (Olggut Gálssá mearrasuodjalanguovlu) i Karlsøy kommune, Troms og Finnmark fylke

Forarbeider

St.prp. nr. 37 (1995-1996)	Om samtykke til 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982
NOU 2004: 28	Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)
NOU 2005: 10	Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser – Havressursloven
Meld. St. nr. 33 (2012-2013)	Klimatilpasning i Norge
Meld. St. nr. 37 (2012-2013)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan)
Meld. St. nr. 20 (2014-2015)	Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten
Meld. St. nr. 22 (2016-2017)	Hav i utenriks- og utviklingspolitikken

Prop. 29 S (2019-2020) Samtykke til ratifikasjon av avtale for å hindre uregulert fiske i den internasjonale delen av Polhavet av 3. oktober 2018

Meld. St. nr. 9 (2020-2021) Mennesker, muligheter og norske interesser i nord

Internasjonale rettskilder

Traktater

Statue of the International Court of Justice, San Francisco, 24 October 1945 (entered into force 24 October 1945) [ICJ-statuttene]

Convention on the International Maritime Organization, Geneva, 6 March 1948 (entered into force 17 March 1958)

Vienna Convention on the Law of the Treaties (VCLT), Vienna, 23 May 1969 (entered into force 27 January 1980) [Wien-konvensjonen]

Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft (Oslo Convention), Oslo, 15 February 1972 (entered into force 7 April 1974) [Oslo-konvensjonen]

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), 1973 (Convention), 1978 (1978 Protocol), 1997 (Protocol – Annex VI) (entered into force 2 October 1983)

Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources (Paris Convention), Paris, 4 June 1974 (entered into force 6 May 1978) [Paris-konvensjonen]

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay, 10 December 1982 (entered into force 16 November 1994) [Havrettskonvensjonen]

Convention on biological diversity (CBD), Rio de Janeiro, 5 June 1992 (entered into force 29 December 1993) [Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)]

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris, 22 September 1992 (entered into force 25 March 1998) [OSPAR-konvensjonen]

Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, Nuuk, 12 May 2011 (entered into force 19 January 2013)

Collective arrangement between competent international organisations on cooperation and coordination regarding selected areas in areas beyond national jurisdiction in the North-East Atlantic, September 2014,

<https://www.ospar.org/documents?v=33030>

Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic, Kiruna, 15 May 2013 (entered into force 25 March 2016)

Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation, Fairbanks, 11 May 2017 (entered into force 23 May 2018)

Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean, Ilulissat, 3 October 2018

Utkast til traktat (BBNJ-forhandlingene)

UNGA A/Conf.232/2020/3 United Nations General Assembly, Revised Draft Text of an Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, A/Conf.232/2020/3 (18 November 2019)

Kommentarer til avtaleutkast Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020, for consideration at the fourth session of the Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (the Conference), in response to the invitation by the President of the Conference in her Note of 18 November 2019, (A/CONF.232/2020/3)
https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/textual_proposals_compilation_article-by-article_-_15_april_2020.pdf

Rettsavgjørelser

Guinea-Bissau v. Senegal *Arbitral Award of 31 July 1989*, International Court of Justice, Judgement, 21 November 1991

Libya Arab Jamahiriya v. Chad *Territorial Dispute*, International Court of Justice, Judgement, 3 February 1994

Botswana v. Namibia *Kasikili/Sedudu Island*, International Court of Justice, Judgement, 13 December 1999

Iran v. USA *Oil Platforms*, International Court of Justice, Judgement, 6 November 2003

Erklæringer

Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), *Declaration on the protection of Arctic Environment*, Rovaniemi, Finland, 14 June 1991,
http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf

United Nations Conference on Environment & Development, *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Brazil, 3 – 14 June 1992,
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

OSPAR Commission, *Sintra Statement*, Ministerial Meeting of the OSPAR Commission, 22-Sintra 23 July 1998, Summary Record OSPAR 98/14/1-E, Annex 45

World Summit on Sustainable Development (WSSD), *Report of the World Summit on Sustainable Development: Annex, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26 august – 4 September 2002, UN Doc. A/Conf.199/20, Annex (WSSD Plan of Implementation)

Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008,
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf

Resolusjoner, vedtak og andre beslutninger

Arktisk Råd

PAME Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas, 2015

Protection of the Arctic Marine Environment (PAME). Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas: A Network of Places and Natural Features Specially-managed for the Conservation and Protection of the Arctic Marine Environment, 2015,
https://www.pame.is/images/03_Projects/MPA/MPA_Report.pdf

PAME The Arctic Marine Strategic Plan (2015-2025), 2015

Protection of the Arctic Marine Environment (PAME). The Arctic Marine Strategic Plan (2015-2025): Protecting Marine and Coastal Ecosystems in a Changing Arctic, 2015,
<https://www.pame.is/index.php/document-library/amsp-documents/174-amsp-2015-2025/file>

Europaparlamentet

European Parliament
P6_TA(2008)0474

European Parliament. Resolution of 9 October 2008 on Arctic Governance, P6_TA(2008)0474,

FNs Generalforsamling

- UNGA A/58/95 United Nations General Assembly. Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, A/58/95 (26 June 2003)
- UNGA A/Res./59/24 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: Oceans and the law of the sea, A/Res./59/24 (17 November 2004)
- UNGA A/Res./66/231 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly, Annex: Recommendations of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction., A/Res./66/231 (24 December 2011).
- UNGA A/Res./66/288 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: The future we want, A/Res./66/288 (27 July 2012)
- UNGA A/Res./67/78 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: Oceans and the Law of the sea, A/Res./67/78 (11 December 2012)
- UNGA A/Res./69/780 United Nations General Assembly. Outcome of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction and Co-Chairs' summary of discussion, Annex, A/69/780 (13 February 2015)
- UNGA A/Res/69/292 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, A/Res./69/292 (19 June 2015)
- UNGA A/Res./70/1 United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/Res./70/1 (25 September 2015)
- UNGA A/AC.287/2017/PC.4/2 United Nations General Assembly. Report of the Preparatory Committee established by General Assembly resolution 69/292: Development of an international

	legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/AC.287/2017/PC.4/2 (31 July 2017)
UNGA A/Res./72/249	United Nations General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly: International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/Res./72/249 (24 December 2017)
UNGA A/74/L.41	United Nations General Assembly. Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/74/L.41 (11 March 2020)
<i>OSPAR</i>	
OSPAR 03/17/1-E Annex 9	OSPAR Commission. OSPAR Recommendation 2003/03 on a Network of Marine Protected Areas, Meeting of the OSPAR Commission, 23-27 June 2003, Summary Record OSPAR 03/17/1-E, Annex 9
OSPAR 09/22/1-E, Annex 6	OSPAR Commission. OSPAR's Regulatory Regime for establishing Marine Protected Areas (MPAs) in Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) of the OSPAR Maritime Area, Meeting of the OSPAR Commission 22-26 June 2009, Summary Record OSPAR 09/22/1-E, Annex 6
<i>Partsmøtet (COP) under konvensjonen om biologisk mangfold</i>	
CBD COP Decision VII/5	Convention on Biological Diversity. Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its seventh meeting. VII/5. Marine and coastal biological diversity. UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5 (13 April 2004)
CBD COP Decision IX/35	Convention on Biological Diversity. Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its ninth meeting. IX/35. Date and venue of the tenth meeting of the Conference of the Parties. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/35 (9 October 2008)

Rapporter, møtereferater og lignende dokumenter

Arktisk Råd

Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), *Arctic Biodiversity Assessment: Status and trends in Arctic Biodiversity*, CAFF 2013,
<http://arcticlcc.org/assets/resources/ABA2013Science.pdf>

Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation (TFAMC), *Report to Ministers of the Task Force on Arctic Cooperation*, Arctic Council Secretariat 2017,
<https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1923/2017-04-30-Edocs-4079-v3-TFAMC-report-to-ministers-with-cover-and-colophon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), *Snow, Water, Ice and Permafrost (SWIPA): Summary for Policy-makers*, AMAP 2017,
<https://swipa.amap.no>

CBD

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD Secretariat), *Technical advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas*, CBD Secretariat 2004
<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-13.pdf>

OSPAR

Biodiversity Committee, *Meeting of the Biodiversity Committee (BDC)*, Cork, Irland: 2-6 March 2015, Summary Record BDC 15/10/1-E,
<https://www.ospar.org/meetings/archive/biodiversity-committee-13>

Intersessional Correspondence Group, *Meeting of the Intersessional Correspondence Group on Marine Protected Areas (ICG-MPA)*, Lisbon, Portugal: 13-15 October 2015, ICA-MPA 15/9/1-E
<https://www.ospar.org/meetings/archive/intersessional-correspondence-group-on-marine-protected-areas-2>

Biodiversity Committee, *Meeting of the Biodiversity Committee (BDC)*, Gothenburg, Sweden: 29 February-4 March 2016, Summary Record BDC 16/9/1-E,
<https://www.ospar.org/meetings/archive/biodiversity-committee-631>

Øvrige

Koivurova, Timo og Erik J. Molenaar, *International Governance and Regulation of the Marine Arctic: Overview and gap analysis*, WWF International Arctic Programme 2009,
<http://arcticgovernance.custompublish.com/international-governance-and-regulation-of-%09the-marine-arctic-overview-and-gap-analysis.4640536-142902.html>

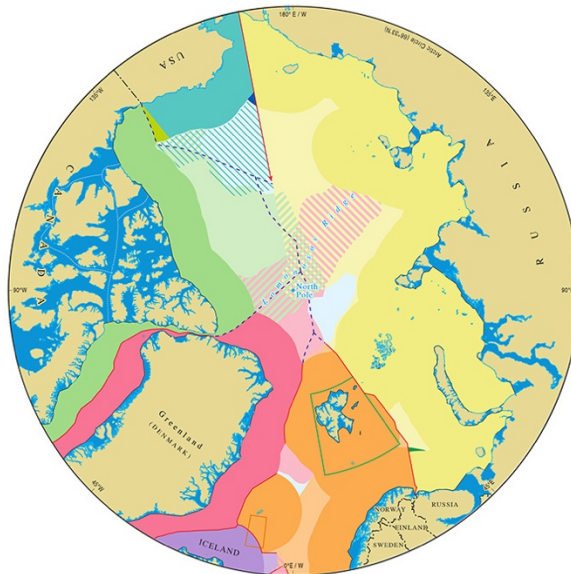
Det Norske Veritas, *Specially Designated Marine Areas in the Arctic High Seas, Report for Norwegian Environment Agency*, Report no./DNV Reg No.: 2013-1442 / 17JTM1D-26 REV 2, Norwegian Environment Agency 2014,

<https://www.pame.is/document-library/shipping-documents/arctic-marine-shipping-assessment-documents/recommendation-ii/343-specially-designated-marine-areas-in-the-arctic-part-ii/file>

IUCN WCPA, *Guidelines for Recognising and Reporting Other Effective Area-based Conservation Measures*, ICUN 2019,

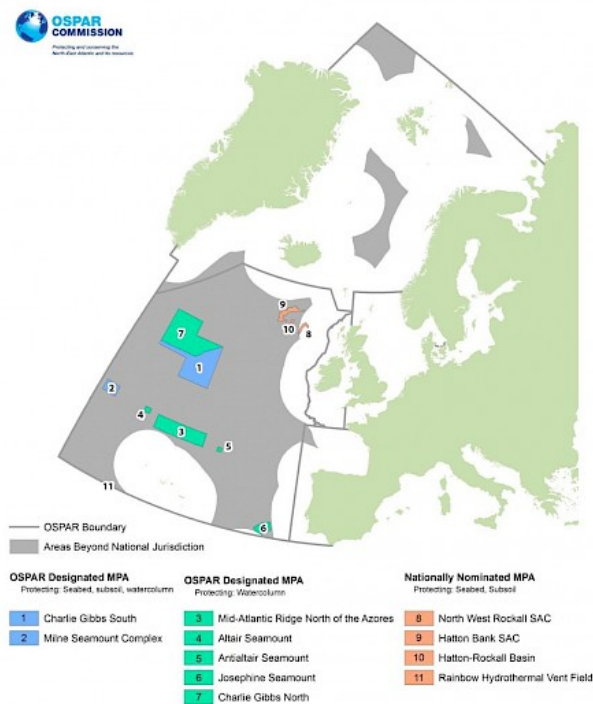
https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/guidelines_for_recognising_and_reporting_oecms_-_january_2018.pdf

Lister over tabeller, figurer o.l.



Figur 1. Kart som viser maritime soner i Arktis, inkludert havområder utenfor 200 nautiske mil. Kilde: Durham University: Arctic maps.

<https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/> [sist innom 09.12.20]



Figur 2. Kart som viser marine verneområder som OSPAR har etablert utenfor nasjonal jurisdiksjon. Kilde: OSPAR Commission: MPAs In Areas Beyond National Jurisdiction.

<https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction> [sist innom 09.12.20]