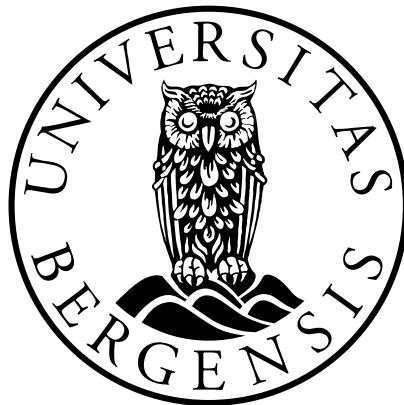


Ansvar for tapte fiskeredskaper til havs

*Om forurensningsloven og havressursloven som
verktøy for å bekjempe problemer knyttet til tap
av fiskeredskaper i norske havområder*

Kandidatnummer: 64

Antall ord: 14425



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

0.8.06.2020

Innhold

1	Innledning	5
1.1	<i>Problemstilling, aktualitet og tema</i>	5
1.2	<i>Rettskilder og metode.....</i>	7
1.2.1	<i>Legalitetsprinsippet på miljørettens område generelt, og betydningen for tolkning av plikter ved tap av fiskeredskap spesielt.....</i>	8
1.3	<i>Internasjonalt samarbeid og folkerettslige forpliktelser</i>	10
1.4	<i>Avgrensning.....</i>	12
1.5	<i>Videre fremstilling.....</i>	13
2	Havressursloven og forurensningslovens virkeområde.....	15
2.1	<i>Innledende bemerkninger</i>	15
2.2	<i>Havressurslovens stedlige og saklige virkeområde.....</i>	15
2.3	<i>Kommer forurensningsloven til anvendelse på plast fra fiskeredskaper i havet?.....</i>	18
2.3.1	<i>Forurensningslovens virkeområde</i>	18
2.3.2	<i>Nærmere om fiskeredskaper kan være "forurensning", jf. § 6</i>	19
2.4	<i>Oppsummering.....</i>	23
3	Tapte fiskeredskaper som forurensning.....	25
3.1	<i>Innledende bemerkninger</i>	25
3.2	<i>Plikten til å hindre forurensning</i>	25
3.3	<i>Er tapte fiskeredskaper tillatt forurensning etter forurensningsloven § 8?.....</i>	26
3.4	<i>Oppsummering.....</i>	28
4	Tapte fiskeredskaper som forsøpling	29
4.1	<i>Fiskeredskap som avfall, jf. forsøplingsforbudet</i>	29
4.2	<i>Ansvar for avfall etter forurensningsloven</i>	29
4.2.1	<i>Nærmere om avfallsbegrepet</i>	30
4.2.2	<i>Særlig om vilkåret «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet»</i>	32
4.3	<i>Forsøplingsforbudet i havressurslova § 28.....</i>	34
4.4	<i>Oppsummering.....</i>	37
5	Krav til gjenfangst av tapte fiskeredskap	38
5.1	<i>Innledende bemerkninger</i>	38
5.2	<i>Sokneplikten</i>	38
5.3	<i>Oppsummering.....</i>	43
6	Avslutning og oppsummering	45
	Litteraturliste.....	47

1 Innledning

1.1 Problemstilling, aktualitet og tema

Globalt produseres det årlig flere hundre millioner tonn plast, og det er antatt at mellom 4 og 12 millioner tonn plastavfall tilføres verdenshavene hvert år.¹ Plastavfall bruker mange hundre år på å brytes ned, og når dette skjer vil ikke plasten forsvinne, men fragmenteres til mindre og mindre biter til såkalt mikroplast.² Avfall i havet har store konsekvenser for samfunnet, økonomien og miljøet. Mengdene avfall i de europeiske havene er nå blitt så store at man i EU ikke anser det hensiktsmessig å bruke midler på å fjerne eksisterende avfall fra havet.³ Det er ansett som en bedre bruk av ressurser å innføre nye reguleringer hva gjelder håndtering av avfall, for å stanse tilførselen til havområdene. Bedre nasjonal regulering av håndtering og ansvar for avfall som går tapt på havet vil derfor være avgjørende for å takle de økende problemene.

Denne avhandlingen vil behandle enkelte bestemmelser i forurensningsloven⁴ og havressursloven.⁵ Jeg vil vurdere hvordan forurensningsloven og havressursloven kan fungere som verktøy for å bekjempe problemer knyttet til tap av fiskeredskaper i norske havområder. Avhandlingen vil avklare i hvilken grad de to lovene gir et dekkende grunnlag for å fange opp problematikken knyttet til plastavfall og plastforurensning fra fiskeredskaper. Forurensningsloven oppstiller ulike bestemmelser knyttet til avfall, jf. § 28, og forurensning, jf. § 7. Havressursloven har i likhet med forurensningsloven et generelt forsøplingsforbud, jf. § 28, og oppstiller et generelt krav om å søke etter redskaper som går tapt, jf. § 17. Med dette synes både forurensningsloven og havressursloven å være velegnet til å forhindre marint avfall og forurensning fra fiskeredskaper i norske havområder. På samme tid er bestemmelsene, som vi skal se, ikke utformet ubegrenset hva gjelder i hvilke situasjoner de gjelder, og hvilke tiltak den som håndterer redskapet må sette i verk ved tap. Avhandlingen vil undersøke hvilke momenter en må ta med i vurderingen ved tap av fiskeredskaper i norske

¹ St.meld. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi s. 41.

² *ibid.*

³ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 14.

⁴ LOV-1981-03-13-6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

⁵ LOV-2008-06-06-37 Lov om forvaltning av villevande marine ressursar (havressurslova).

havområder, og hvor langt den som håndterer fiskeredskapet er antatt å måtte gå ved tap av redskaper.

Tap av fiskeredskaper omfatter både utilsiktede og tilsiktede tap. Altså der redskapene ubevisst kommer bort fra den som håndterer redskapet, men også der redskapene går tapt som følge av mer bevisste handlinger. Eksempelvis ved at den som håndterer redskapet dumper det fra fartøyet.

Det biologiske mangfoldet i havet er sårbart for miljøendringer, og er til dels truet.⁶ Tapte fiskeredskaper byr på store konsekvenser for fisk og sjødyr ved at de kan vikle seg inn i redskapet og på denne måten kveles, eller drukne. I tilfeller der mange marine arter settes fast over lengre tid i såkalte spøkelsesgarn kan det også oppstå situasjoner med kannibalisme.⁷ Tapte redskaper bestående av plast byr på ytterligere problemer ved at de brytes ned til mikroplast, som vist over i punkt 1.1. Når plasten brytes ned kan den forveksles med mat av marine dyr, og på denne måten føre til forgiftning eller utsulting som følge av forstopping av fordøyelsessystemet.⁸

Data om plast i havet er vanskelig å fremskaffe, ettersom mye flyter rundt i havet eller synker til bunns. I praksis er derfor tall fra strandrydding og observasjoner det man foreløpig bygger på. I Norge er det rapportert at en vesentlig del av plastavfall langs kysten kommer fra fiskeflåten. Avfall fra fiskeredskaper var i 2014 den typen avfall som var hyppigst identifisert langs kysten av Svalbard.⁹ Fiskeridirektoratet organiserer årlig tokt for å hente opp tapte fiskeredskaper som er meldt inn i løpet av året. I 2019 fjernet Fiskeridirektoratet under et slik tokt 800 garn, 1242 teiner, 57 000 meter tauverk, 24 000 meter line og 800 meter vaier. Det ble i tillegg funnet deler av fiskeredskaper som til sammen fylte flere containere.¹⁰

Det er ikke bare forskere og miljøvernere som ser på plastavfall og plastforurensning fra tapte fiskeredskaper som et problem. Tapte fiskeredskaper i havet har også uheldige konsekvenser

⁶ European Commission SWD (2018) 254 final, Commission staff working document, Impact assessment «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 14 – 15.

⁷ Ole-Fredrik Lambertsen, , Monica White Martinsen, Lars-Bjørn Martinsen, , «Fiskeriministeren sjokkert etter tokt utenfor kysten: - Det er dyremishandling», *NRK*, 11.05.2020, https://www.nrk.no/nordland/fiskeriministeren-sjokkert-etter-tokt-utenfor-kysten_-det-er-dyremishandling-1.15011949 (lest 22 05. 2020).

⁸ Miljødirektoratets oppdragsrapport, Mepex og Salt, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen», (2018), publisert 31. 01. 2018, Oppdragsrapport M- 1052 s. 19

⁹ Miljødirektoratet, «Kunnskap om marin forsøpling i Norge 2014» (2015) s. 22.

¹⁰ Fiskeridirektoratet, «Tidens nordligste opprensningstokt er avsluttet», 30. 09. 2019, <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/0919/Tidens-nordligste-opprensningstokt-er-avsluttet> (lest 19.03.2020).

for fiskerinæringen selv, og kan føre til tap av inntekter og tid. Tapte fiskeredskaper kan sette seg fast i propeller eller føre til tap av flere redskaper ved at de setter seg fast i hverandre.¹¹ Når det i denne oppgaven skal vurderes hvordan havressursloven og forurensningsloven ivaretar forebygging av, og ansvar for, tap av fiskeredskaper, vil en avklaring av grensene for fiskerens plikter ved tap av fiskeredskaper dermed være av interesse og betydning for mange aktører.

1.2 Rettskilder og metode

Oppgavens tema reiser en rekke ulike spørsmål knyttet til skjæringspunktet mellom miljø- og havbruksrett. Her er det mange ulike motstridende hensyn og interesser som vektlegges og veies opp mot hverandre. Rettskildebildet på miljørettens område er sammensatt, og er kritisert for å være fragmentert og preget av sektorlovgivning.¹² Under vil jeg presentere noen særtrekk ved rettskildebildet og hvilke utfordringer som gjør seg spesielt gjeldende.

For å svare på de aktuelle spørsmålene vil oppgaven benytte rettsdogmatisk metode knyttet til innholdet i gjeldende rett (de lege lata). Rettskildene som tas i bruk vil hovedsakelig være tradisjonelle rettskilder etter alminnelig rettskildelære. Kildene vil brukes for å vurdere i hvilken grad forurensningsloven og havressursloven er samstemt, og om de sammen utgjør et utfyllende regelverk som i tilstrekkelig grad svarer på noen utvalgte spørsmål knyttet til grensene for plikter knyttet til tapte fiskeredskaper i norske havområder. Denne rettsdogmatiske analysen av problemet knyttet til plast i havet fra fiskeredskaper de lege lata vil noen steder gi grunnlag for rettspolitiske vurderinger knyttet til hvordan regelverket burde være (de lege ferenda).

Der dette lovverket ikke i tilstrekkelig grad kan svare på spørsmålene som oppstår vil det være relevant å se hen til andre rettskilder. Forarbeidene til forurensningsloven bygger på et grundig arbeid, og belyser en rekke ulike problemstillinger og temaer. Riktignok var konsekvensene knyttet til avfall, og mer konkret plastavfall og plastforurensning i norske havområder og tap av fiskeredskaper ikke et sentralt tema da forurensningsloven ble utarbeidet på 1970 og 1980-tallet. Dette er derfor heller ikke nærmere vurdert i forarbeidene.

¹¹ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 16.

¹² Hans Chr. Bugge, «Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?», *Forsker og formidler: Festeskrift til Erik Magnus Boe 2013*, Universitetsforlaget, 2013 s. 65-88 på s. 79.

Konsekvenser knyttet til tap av fiskeredskaper i havet er i noen grad belyst i forarbeidene¹³ til havressursloven, men heller ikke her er problematikken drøftet inngående.

Spørsmål knyttet til plastavfall i norske havområder generelt, og fiskeredskaper spesielt, er ikke behandlet nærmere i rettspraksis, hverken i Høyesterett eller i underrettspraksis. Det har videre generelt vært få tilfeller hvor spørsmål knyttet til miljørettslige problemstillinger har vært reist for domstolene. Det er imidlertid noen saker hvor miljørettslige spørsmål har vært tatt opp, og der disse vil ha relevans for denne fremstillingen vil de kunne brukes for å underbygge argumentasjonen. At spørsmål knyttet til tapte fiskeredskaper og plastavfall i norske havområder ikke nødvendigvis kan søkes besvart i havressursloven og forurensningslovens primærkilder, vil kunne by på visse metodiske utfordringer.

De siste tiårene har samfunnet og naturen gjennomgått store miljøendringer, og utviklingen går så raskt at de nasjonale og internasjonale rettslige tiltakene ikke alltid får den ønskede effekten de var ment å ha.¹⁴ Formålshensyn, retstekniske hensyn og hensynet til konsistent fortolkning av regelverkene kan dermed få relativt større plass i argumentasjonen i denne avhandlingen, knyttet til spørsmål om tolkning av grenser for plikter ved tap av redskaper i norske havområder. Imidlertid vil man også på miljørettens område være begrenset av legalitetsprinsippet hva gjelder krav til utvidende tolkning av lovbestemmelser. I forlengelsen av dette vil det være hensiktsmessig å se nærmere på hvilken posisjon legalitetsprinsippet har på miljørettens område, for å vurdere i hvilken grad miljørettslige hensyn kan vektlegges ved vurdering av grensen for plikter ved tap av fiskeredskaper.

1.2.1 Legalitetsprinsippet på miljørettens område generelt, og betydningen for tolkning av plikter ved tap av fiskeredskap spesielt

Det tidligere ulovfestede legalitetsprinsippet er nå hjemlet i Grunnloven § 113, hvor det følger at myndighetenes «inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Myndighetenes mulighet til å gripe inn i borgernes rettssfære er med dette begrenset til de handlinger som har klart rettsgrunnlag for en slik inngripen.

¹³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

¹⁴ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget (2015) s. 52.

På forvaltningsrettens område vil legalitetsprinsippet kunne fungere som en skranke for myndighetene overfor borgerne. Hva gjelder betydningen av legalitetsprinsippets hjemmelskrav på forvaltningsrettens område har særlig Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaksdommen) hatt stor betydning. I Fjordlaksdommen, uttalte Høyesterett på side 530 at «[j]eg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes. Også andre rettskildefaktorer enn loven selv må etter omstendighetene trekkes inn».

Dommen illustrerer legalitetsprinsippet funksjon som et relativt materielt hjemmelskrav, og at vurderingen av prinsippet gjennomslag må gjøres konkret i relasjon til det enkelte vedtak. Desto mer tyngende det aktuelle forvaltningsvedtaket er, desto strengere vilkår stilles til hjemmelsgrunnlaget for vedtaket.

Legalitetsprinsippet vil også kunne fungere som et tolkningsprinsipp ved spørsmål om utvidende tolkning. Legalitetsprinsippet fungerer da som en skranke mot å tolke inngrepshjemmelen utvidende ved tyngende vedtak.¹⁵ Desto mer tyngende vedtaket er, desto sterkere motstand vil legalitetsprinsippet yte mot en utvidende tolkning.

For miljørettens vedkommende gjør innføringen av miljøbestemmelsen i Grunnloven § 112 at legalitetsprinsippet får en særlig stilling. Grl. § 112 (1) fastslår at enhver «har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten».

Myndighetene er etter grunnlovsrevisjonen og innføringen av miljøparagrafen 112, gitt et særskilt ansvar for tredjepartsinteresser, bevaringen av natur og miljø.¹⁶ Mye usikkerhet knyttet til kunnskap om langtidsvirkninger av våre avtrykk og innvirkning på naturen, samt naturens egen tålegrense¹⁷ kan tale for at det på miljørettens område er større behov for fleksibilitet for myndighetene. Dersom dette ikke var tilfellet ville viktige miljø- og naturinteresser kunne lide. Dette kan tale for et mindre strengt legalitetsprinsipp på miljørettens område.

¹⁵Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 4. utgave, ved Jan E. Helgesen, Universitetsforlaget 1997. s. 125.

¹⁶ Bugge (2015), s. 152.

¹⁷ *ibid* s. 53.

Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) omhandler spørsmål knyttet til en kartlegging av forurensning i industriområder i Bergen. Et skipsmalingsfirma, Hempel Coatings AS, ble pålagt å foreta nærmere undersøkelser av mulig spredning av miljøgifter fra to eiendommer selskapet hadde solgt for å dekke underskudd. Ettersom selskapet var uten midler på tidspunktet kravet om undersøkelser ble reist, ble vedtaket henvist til morselskapet, Hempel A/S. Et av spørsmålene for Høyesterett var om morselskapet kunne omfattes av ordlyden «den ansvarlige» i forurensningsloven § 51. Dersom det var omfattet av ordlyden ville det offentlige kunne pålegge morselskapet å gjennomføre grunnundersøkelser på eiendommene, selv om eiendommene var eid av datterselskapet. I Hempel-dommen uttaler Høyesterett i avsnitt 78 at «[f]ør jeg konkluderer behandler jeg Hempels anførsel om at bestemmelsen om ansvarssubjekt i § 51 er så vag at den strider med det krav til klarhet som følger av legalitetsprinsippet. Jeg er enig i at bestemmelsen er noe vag, men, som jeg har redegjort for, ble denne lovgivningsteknikken bevisst valgt for å gi forurensningsmyndigheten mulighet til å fastsette pliktsubjektet etter en konkret vurdering, og jeg mener dette må aksepteres.» I Hempel-dommen synes Høyesterett med dette å ta til orde for at man på miljørettens område ikke skal operere med et strengt legalitetsprinsipp.

Backer har i juridisk teori tatt til orde for et lignende syn. Han skriver at når «miljøvernlovgivningen skal tolkes, må formålet ha stor vekt og ofte føre til at man unnlater en innskrenkende tolkning av forvaltningens kompetanse. Miljøretten er altså ikke noe sted for et strengt legalitetsprinsipp- det kunne lett bety at langsiktige fellesinteresser ble prisgitt til fordel for enkeltpersoners kortsiktige interesse».¹⁸

På bakgrunn av dette vil det på miljørettens område være grunnlag for å ta utgangspunkt i at det ikke er et strengt legalitetsprinsipp. Samtidig vil vurderingen måtte gjøres konkret i det enkelte tilfellet, og utgangspunktet om et svakere legalitetsprinsipp vil kun fungere som veiledning.

1.3 Internasjonalt samarbeid og folkerettslige forpliktelser

Mange miljøutfordringer er usynlige for mennesket, og påvirkningene på miljøet er ikke fullt ut avdekket. Dette gjelder spesielt for tapte fiskeredskaper i havet, ettersom disse ofte finnes i

¹⁸ Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave, Gyldendal 2002 s. 127.

lite beferdede områder, og under havoverflaten. Plastavfall i havet er et internasjonalt problem, og må derfor også løses ved hjelp av internasjonale verktøy. Gjennom ulike internasjonale organer arbeides det med å pålegge ansvar og forpliktelser for å motvirke miljøproblemer generelt og for å løse de ulike utfordringene knyttet til tapte fiskeredskaper på tvers av landegrenser spesielt. Norge har forpliktet seg til å følge opp problemene knyttet til tapte fiskeredskaper gjennom en rekke ulike internasjonale konvensjoner og avtaler. I det videre vil jeg kort vise til noen sentrale internasjonale traktater som omhandler tapte fiskeredskaper i havet, som Norge har bundet seg til, og hvordan Norges oppfølging av disse er gjennomført. Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på internasjonale forpliktelser utover dette i denne avhandlingen.

MARPOL¹⁹ er ansett for å være det viktigste internasjonale miljørettslige regelverket for skipsfart.²⁰ Konvensjonens vedlegg V²¹ gjelder for alle typer skip i sjøen, og er ment å regulere og redusere alle former for avfall fra disse, jf. regel 2.2. Vedlegg V inneholder en rekke ulike tiltak som kan regulere forurensning fra tapte fiskeredskaper. MARPOL konvensjonen er implementert i norsk rett gjennom skipssikkerhetsloven,²² ved forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger.²³

EUs direktiv om reduksjon av miljøpåvirkninger fra visse plastprodukter²⁴ er utviklet som ledd i EUs arbeid for et sirkulært og bærekraftig næringsliv.²⁵ Direktivet er ment implementert av medlemslandene innen 2021, jf. artikkel 4. EUs direktiv om reduksjon av miljøpåvirkninger fra visse plastprodukter er enda ikke implementert i norsk rett.²⁶ Formålet med direktivet er å minimere påvirkningen plastavfall har på miljøet, med særlig fokus på engangsartikler og fiskeredskaper, jf. artikkel 1 og 2. Det kan imidlertid reises spørsmål om direktivet vil ha betydning for Norge i relasjon til spørsmål om ansvar for tapte

¹⁹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 1973), 17. desember 1978 Ratifisert av Norge 15. august 1980.

²⁰ NOU 2005:14 På rett kjøp. Ny skipssikkerhetslovgivning s. 51.

²¹ MARPOL Annex V (Regulations for the Prevention of Pollution by Garbage from Ships) (entered into force 31. December 1988).

²² LOV-2007-02-16-9 Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).

²³ FOR-2012-05-30-488.

²⁴ Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

²⁵ Directive (EU) 2019/204 fortaleten (1).

²⁶ Direktivet er til vurdering i EFTA-landene og er ansett å være EØS-relevant og akseptabelt, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/sep/direktiv-om-engangsartikler-og-utstyr-fra-fiskeri/id2618846/> (lest 27. 04. 2020).

fiskeredskaper, da Norge er ansett som et av de beste landene på nettopp håndtering av tapte fiskeredskaper i havet.²⁷

OSPAR-konvensjonen²⁸ er en mellomstatlig samarbeidsavtale som har som formål å beskytte det Nord-Øst atlantiske hav mot forurensning og avfall. Gjennom konvensjonen er statene tilknyttet denne bundet til å «take all possible steps and eliminate pollution and shall take the necessary measures to protect the maritime sea against the adverse effects of human activities», jf. artikkel 2 (1) a. Etter konvensjonens artikkel 1 (d) er det klart at fiskeredskaper er omfattet av de forurensningskilder konvensjonen er ment å omfatte. Norge er tilsluttet konvensjonen, og er derfor forpliktet til å ta de nødvendige grep for å beskytte miljøet i Nord-Øst-Atlanteren. Dette innbefatter tilstrekkelig regulering av håndtering av tapte fiskeredskaper i de norske havområdene.

1.4 Avgrensning

Denne fremstillingen omhandler fiskeredskaper som ender opp som plastavfall og plastforurensning i norske havområder. Det er formålstjenlig å behandle og drøfte fiskeredskaper isolert ettersom disse ofte reiser særlige problemstillinger knyttet til måten redskapene går tapt på, og fordi det er knyttet særregler til bruk av redskapene i norske havområder. Dette innebærer at jeg ikke behandler andre typer plastavfall i havet. Oppgaven avgrenser for eksempel mot engangsplastartikler som bestikk og glass som havner på avveie, og mikroplast fra eksempelvis bildekk.

Av plasshensyn vil det skilles mellom fiskeredskaper som plastavfall i havet, og fiskeredskaper som ender opp på strender og i kystområder. Som hovedregel vil plast nær kysten, eller plast som har funnet veien helt til land havne på privat eiendom. Det er slått fast i teori og praksis at hovedregelen er at den private eiendomsretten ut i sjøen strekker seg til marbakken, eller til to meters dyp ved middels lav vannstand.²⁹ I slike tilfeller vil ofte eieren av eiendommen, enten dette er kommunen eller en privatperson, ha et insentiv til å rydde opp og fjerne den marine plasten. Dersom eieren av eiendommen ikke på eget initiativ fjerner

²⁷ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 21.

²⁸ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 22.09.1992, Paris, (entered into force 25.03.1998) (OSPAR Convention). Undertegnet av Norge 22. 09. 1992.

²⁹ Blant annet Rt. 2005 s. 1577 A avsnitt 31 og Ernst Nordtveit «Grenser for fast eiendom» *Jussens venner*, 1990 s. 23-71, på s. 49-53.

avfallet, vil forurensningsloven § 28 åpne opp for at et slik ansvar kan pålegges. Av bestemmelsen fremgår det at det ikke er lov å «oppbevare» avfall. Ordlyden «oppbevare» omfatter de tilfeller hvor grunneier over lengre tid selv lagrer avfall på eiendommen, men også de tilfeller hvor vedkommende ikke har bidratt til forsøplingen, ikke har utvist subjektiv skyld. Dette synes også å være utgangspunktet i forarbeidene til forurensningsloven og praksis.³⁰ Ansvar for fiskeredskaper som ender opp på strender og i kystområder er dermed relativt klart regulert, og reiser ikke de samme utfordringer som plast i havet.

Som hovedregel har enhver rett til å ta del i fiske i norske havområder gjennom allemannsretten. Avhandlingen vil behandle norske havområder, men vil avgrenses mot områdene rundt Svalbard og Jan Mayen, som reguleres av eget lovverk og forskrifter,³¹ og mot aktivitet utenfor den økonomiske sone. Dette vil jeg vil komme tilbake til i punkt 2.

For tilfeller av forurensning og forsøpling kan den ansvarlige pålegges ansvar, og sanksjoner i form av erstatning, jf, blant annet forurensningsloven. § 55, og et eventuelt straffansvar, jf. eksempelvis straffeloven³² § 240, jf. § 241, forurensningsloven § 78. I hvilken utstrekning forvaltningen kan pålegge slikt ansvar og sanksjoner vil ikke vurderes nærmere i denne avhandlingen av hensyn til oppgavens omfang. I tilfeller der den som håndterer redskapet mister dette på sjøen vil vedkommende ofte være på lite beferdede områder, ofte langt ute på havet. Her kan det oppstå spørsmål om krav til bevis. Spørsmål om beviskrav og bevisbyrden ved tap av fiskeredskaper i norske havområder vil imidlertid heller ikke drøftes nærmere i denne fremstillingen.

1.5 Videre fremstilling

I punkt 2 i fremstillingen vil havressursloven og forurensningslovens saklige og geografiske virkeområder vurderes nærmere. Det er hensiktsmessig å foreta en vurdering av disse spørsmålene tidlig for å sette de videre problemstillingene i kontekst og perspektiv. På bakgrunn av funnene i punkt 2 knyttet til forurensningsbegrepet i forurensningsloven vil jeg i avhandlingen i punkt 3 undersøke nærmere om tapte fiskeredskaper vil være omfattet av forurensningsloven § 8 om lovlig forurensning. I punkt 4 vil utstrekningen av og grensene for

³⁰ Ot.prp. nr. 11(1979- 1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). s. 135 og LF-2014-203312.

³¹ Eksempelvis Lov-1920-02-09 Svalbardtraktaten, LOV-1925-07-17-11 Lov om Svalbard, LOV-1930-02-27-2 Lov om Jan Mayen § 2.

³² LOV-2005-05-20-28 Lov om straff (straffeloven).

forsøplingsforbudet i henholdsvis forurensningsloven og havressurslovens § 28 undersøkes nærmere. Punkt 5 omhandler momenter og spørsmål knyttet til grensene for sokneplikten i havressursloven § 17. Avslutningsvis vil punkt 5 ta for seg avsluttende bemerkninger, refleksjoner knyttet til forurensningsloven og havressursloven de lege lata, og rettspolitiske betraktninger rundt spørsmål reist underveis i avhandlingen.

2 Havressursloven og forurensningslovens virkeområde

2.1 Innledende bemerkninger

For at man skal kunne pålegge et ansvar om å fjerne fiskeredskaper fra havet etter havressursloven og forurensningsloven er det avgjørende at de respektive lovene kan pålegge de ansvarlige et slikt ansvar. I dette kapittelet vil det derfor ved bruk av rettsdogmatisk metode gjøres nærmere rede for om havressursloven og forurensningslovens virkeområder og formål de lege lata omfatter tilfellet av tapte fiskeredskaper i norske havområder.

Denne fremstillingen legger opp til en analyse av havressursloven og forurensningsloven på likestilte grunnlag. Imidlertid fordrer gjennomgangen av forurensningsloven på bakgrunn av lovens oppbygning under dette punktet en mer inngående vurdering av skillet mellom avfall og forurensning, enn hva havressursloven gjør. Dette gjør at gjennomgangen av lovene under dette punktet allikevel blir noe ulik.

2.2 Havressurslovens stedlige og saklige virkeområde

Havressurslovens stedlige virkeområde fremgår av § 4. Her følger det i 1. ledd at loven gjelder «på norsk fartøy, på norsk landterritorium, unntekt Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjøterritorium og i indre farvatn, på den norske kontinentalsokkelen og i område oppretta med heimel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5»

Ordlyden «sjøterritorium» knytter seg til territorialfarvannsloven³³ (terfl.) § 2 som slår fast at sjøterritoriet «omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse». Det «indre farvatn» er her ment som «farvann som ligger innenfor grunnlinjene», jf. terfl. § 3. Ordlyden «grunnlinjene» knytter seg som regel til lavvannslinjen langs kysten, jf. terfl. § 1 (3). Den økonomiske sone strekker seg som hovedregel 200 nautiske mil ut i havet fra

³³ LOV-2003-06-27-57 Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).

grunnlinjene, jf. økonomiske soneloven § 1 (2).³⁴ Utenfor disse grensene er det internasjonale konvensjoner og avtaler som gjelder.

Det er mange som deltar i fiske i de norske havområdene, både privatpersoner og næringsdrivende utnytter de ressursene som finnes der. Det vil derfor være aktuelt å få en oversikt over hvilke aktører havressursloven tar sikte på å regulere aktiviteten til.

Havressurslovens personelle virkeområde fremgår av § 5 hvor det følger av første ledd at loven «gjeld for alle innanfor det stadlege område til lova». At loven gjelder for «alle» tilsier at loven er ment å regulere fisket foretatt både av privatpersoner og profesjonelle aktører innenfor lovens stedlige virkeområde. Ordlyden «alle» innebærer videre at loven får virkning overfor både norske og utenlandske fartøy i Norges økonomiske sone, jf. § 4 (3), jf. (1). Dette støttes også av forarbeidene.³⁵ Det er likevel en viss begrensning hva gjelder regulering av utenlandske fartøy, som kun vil være bundet «når det er fastsett i forskriftene», jf. § 5 (1). I det norske territorialfarvannet setter havressursloven kapittel 4 a begrensninger hva gjelder utenlandsk aktivitet.

Havressurslovens saklige virkeområde fremgår av § 3. Her er det fastslått at loven «gjeld all hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar og tilhøyrande genetisk materiale. Viltlevande marine ressursar er fisk, sjøpattedyr med heilt eller delvis tilhald i sjøen, andre marine organismar og plantar med tilhald i sjøen eller på eller under havbotnen, og som ikkje er privat eige.»

Loven gjelder med dette aktivitet tilknyttet fiske, og vil dermed også kunne omfatte tap av fiskeredskaper i forbindelse med høsting av de marine ressursene.

Havressurslovens formålsparagraf slår fast at loven skal «sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna», jf. § 1. De «viltlevande marine ressursane» det her siktes til er de arter, organismer og planter som er listet opp i § 3.

Normal språklig forståelse av ordlyden «bærekraftig [...] forvaltning» tilsier at utnyttelsen av de marine ressursene skal skje i lys av at det marine livsmangfold skal bevares. Uttaket og

³⁴ LOV-1976-12-17-91 Lov om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven).

³⁵ NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven). s. 216.

utnyttelsen av havets ressurser må ikke gå utover hensyn til kontinuitet og fornyelse. Dette underbygges av forarbeidene hvor det følger at «med berekraftig forvaltning meiner departementet vidare ei forvaltning av dei levande marine ressursane som gjer ei høgast mogleg langsiktig avkastning av ressursane, slik at evna til reproduksjon på lengre sikt ikkje vert svekka». ³⁶ Ordlyden i formålsparagrafen synes med dette å ta til orde for at lovens bestemmelser vil kunne tolkes til fordel for miljøet ved tap av fiskeredskaper.

En bærekraftig forvaltning må imidlertid ikke forveksles med vern av de viltlevende marine ressursene. Henvisningen til bærekraftig forvaltning synes hovedsakelig å være knyttet til fiskerinæringens egen bærekraft, i det § 1 også fremhever at loven skal sikre en «samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning» og «sysselsetjing». Dette innebærer at «rammevilkåra legg til rette for verksemd som gjev eit overskot til samfunnet. At hausting og utnytting skal vere samfunnsøkonomisk lønsamt inneber at inntektene av verksemda overstig summen av kostnader som inkluderer bruk av ressursar som er prissette i marknadene og andre ressursar samfunnet verdset». ³⁷ Loven synes med dette hovedsakelig å ha et næringsperspektiv, med fokus på å utnytte fiskeressursene i havet. Imidlertid gir stadig økende grad av kunnskap forståelse for at en best mulig grad av utnyttelse av ressursene fordrer beskyttelse av det biologiske mangfoldet i havet. Dette perspektivet kommer frem når en leser bestemmelsen i sammenheng med § 7 (2) bokstav a og b. ³⁸

Havressurslova § 7 (2) fastslår at forvaltningen må legge vekt på «ei føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtalar og retningslinjer» og «ei økosystembasert tilnærming som tek omsyn til leveområde og biologisk mangfald», jf. bokstav a og b. Bestemmelsene er ment å fremme mål om vern av miljøet. Imidlertid taler ikke ordlyden «legges vekt på» for at fiskerimyndighetene har en absolutt plikt til å sikre en helhetlig økosystembasert havforvaltning, men heller at dette er noe de kan ta hensyn til.

En må imidlertid ikke ha overdreven tiltro til betydningen av formuleringene i slike hensynsbestemmelser. Til tross for at formålsbestemmelsen vil ha betydning i vurderinger knyttet til havressursloven, vil den enkelte bestemmelse i loven måtte vurderes konkret. De overordnede og abstrakt formulerte hensynene i formålsbestemmelsen vil ofte ikke gi nærmere holdepunkter for tolkningene.

³⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 178.

³⁷ *ibid* s. 30.

³⁸ *ibid* s. 31.

2.3 Kommer forurensningsloven til anvendelse på plast fra fiskeredskaper i havet?

2.3.1 Forurensningslovens virkeområde

Forurensningsloven § 7 fastslår at «ingen» må forurense. På samme vis fastslår § 28 at «ingen» må forsure miljøet. Ordlyden «ingen» tilsier at bestemmelsene er ment å omfatte alle som handler på et vis som er i strid med lovens bestemmelser, uavhengig av om disse er privatpersoner eller næringsdrivende.

Forurensningsloven gir med dette uttrykk for det alminnelige prinsippet om at det er forurenser som skal betale, og det er den avfallet skriver seg fra som har ansvaret for opprydning. Dette er fastslått i forurensningsloven § 56, jf. § 53 (3).

Ved spørsmål knyttet til om plast fra fiskeredskaper i norske havområder kan være omfattet av forurensningsloven, vil det først måtte vurderes om situasjonen fanges opp av forurensningslovens stedlige virkeområde. Forurensningslovens stedlige virkeområde reguleres i § 3. Av § 3 fremgår det at forurensningsloven gjelder for «forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg i riket», jf. (2) nr. 1. Forurensningsloven sitt alminnelige virkeområde omfatter med dette alle landbaserte kilder til avfall og forurensning, og vil omfatte kilder i sjøen utstrakt til territorialgrensen.³⁹ Territorialgrensen strekker seg ut til 12 nautiske mil fra Norges kystlinje, jf. territorialfarvannloven § 1, jf. § 2. Der fiskeredskaper går tapt ut til 12 nautiske mil vil redskapet både som forurensning og avfall klart omfattes av forurensningsloven bestemmelser.

Fisket i havet drives imidlertid ikke kun innenfor den norske territorialgrensen, men også i den norske økonomiske sone som går ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen.⁴⁰ For den økonomiske sone har loven særlige regler om virkeområdet. Det fremgår av forurensningsloven § 3 (2) nr. 3 at forurensningsloven vil komme til anvendelse «for forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe Norges økonomiske sone». Bestemmelsen gjelder kun for «forurensningskilder» og «forurensning». Derimot er formuleringene knyttet til avfall, «avfall og kilder for avfall», som en finner i § 3(2) nr. 1., ikke er nevnt. Leser man § 3 i sammenheng, fremstår presiseringen av

³⁹ Hans Chr. Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 11, Rettsdata.no (lest 24. februar 2020).

⁴⁰ Økonomiske soneloven § 1.

«forurensningskilder og avfall og kilde til avfall» i nr. 1 som en bevisst forskjell fra «forurensningskilder som befinner seg i [...] Norges økonomiske sone». Forurensningsloven gjelder etter dette ikke for avfall og kilder til avfall som befinner seg utenfor 12 nautiske mil, i økonomisk sone.

Dette reiser spørsmålet om fiskeredskaper faller inn under forurensningslovens definisjon av «forurensning», jf. § 6. Dersom fiskeredskaper ikke omfattes av forurensningsdefinisjonen vil det innebære at forurensningsloven kun kommer til anvendelse på tapte fiskeredskaper i sjøen så lenge de går tapt innenfor Norges territorialgrense på 12 nautiske mil.

2.3.2 Nærmere om fiskeredskaper kan være “forurensning”, jf. § 6

I dagligtale vil ordet forurensning favne mange ulike forhold og kilder, og ordets innhold vil kunne variere etter hvilket område man befinner seg på. Heller ikke i norsk rett er begrepet «forurensning» definert entydig, begrepet har ulikt innhold i ulike lover.⁴¹

I forurensningsloven § 6 (1) defineres «forurensning» i ulike kategorier. Forurl. § 6 (1) nr. 1 omfatter «tilførsel av fast stoff [...] til luft, vann, eller i grunnen» «som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Ordlyden «fast stoff» er vidtrekkende, og vil kunne omfatte enhver form for solid stoff. Forarbeidene til forurensningsloven gir ingen nærmere anvisning på hva som er ment å være omfattet av ordlyden, utover at det i NUT 1977:1 uttaler at stoff «omfatter også bakterier, virus og enzymer».⁴² Utsagnet synes å være et ønske fra lovgivers side om å sikre at alle former for stoff er omfattet av ordlyden.

Sett i lys av at forurensningsdefinisjonen er ment å favne vidt, og omfatte enhver form for stoff, vil fiskeredskaper som utgangspunkt kunne omfattes av definisjonen «fast stoff».

I tolkningen av begrepet forurensning er det relevant for denne avhandlingen at forurensningsloven har valgt å skille forurensning og avfall i ulike bestemmelser, og at hvorvidt noe kan betegnes som avfall eller forurensning får betydning for hvilke plikter

⁴¹ Hans Chr. Bugge, *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, Tano Aschehoug (1999) s. 215.

⁴² NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977 s. 112.

forvaltningen kan pålegge subjektet. For faste stoffer er det avgjørende at disse tilføres til luft, vann eller, i grunnen. Skillet mellom avfall og forurensning er imidlertid ikke helt klart.

«Avfall» er definert i forurensningsloven § 27 (1) som «løsøregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere». Ordlyden «løsøregjenstander» vil omfatte alle gjenstander, avgrenset mot fast eiendom. Forarbeidene har fastslått at man her har ment å skille avfall fra definisjonen av forurensning fordi «avfall som oftest utgjøres av ting som er klart avgrenset mot omgivelsene og har en forholdsvis varig form».⁴³ Alternativet «stoffer» tilsier både faste, men også kjemiske sammensetninger. Forarbeidene legger til grunn at uttrykket ««stoffer» omfatter både «fast stoff, væske eller gass», jfr. definisjonen i § 6 nr. 1 hvor en har funnet det hensiktsmessig med en mer detaljert oppregning.»⁴⁴ Begrepene «avfall» og «forurensning» synes med dette å dekke mye av det samme, både språklig og praktisk.

Forarbeidene slår videre fast at dersom «avfall ikke fører til forurensning, følger det direkte av loven at bestemmelsene om forurensning ikke kommer til anvendelse. Omvendt, vil hensettelse av fast stoff på grunnen, (som kan være forsøpling) ikke bli regnet som forurensning før stoffet går i grunnen [...] Dersom avfall samtidig fører til forurensning, vil både reglene om forurensning og reglene om forsøpling gjelde».⁴⁵ Forurensningslovens forarbeider er med dette klare på at noen forhold vil kunne omfattes av både regelsettet om forurensning og avfall. Dette vil eksempelvis kunne være der det er fare for at et batteri lekker kjemikalier til grunnen det ligger på. At noen tilfeller vil kunne omfattes av både bestemmelsene om forurensning og bestemmelsene om avfall taler ytterligere i retning av at grensene mellom forurensning og avfall ikke er klare. På samme tid har lovgiver klart ønsket å skille mellom avfall og forurensning hva gjelder utstrekning i havet, jf. forurl. § 3.

For tilfeller av forurensning stilles det som vilkår at det må ha vært en «tilførsel» av fast stoff til vann, luft eller til grunnen.

Ordlyden «tilførsel» tilsier at det må forekomme en form for tilsetning eller sammenblanding av det aktuelle faste stoffet med luft, vann eller i grunnen. Ordlyden vil omfatte både aktive

⁴³ Ot.prp. nr. 11 s. 133.

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ *ibid* s. 93.

handlinger, men også det å unnlate å handle. Med det oppstår spørsmål om et fiskeredskap vil være omfattet av ordlyden «tilført» det marine miljø når det har kommet ut i vannet.

Ved vurderingen av når et fast stoff er tilført vann, luft eller i grunnen tar Backer til orde for at «[t]ilførsel av faste stoffer behøver ikke nødvendigvis ha partikkelform for å gå inn under definisjonen. Men større faste gjenstander kan bare være dekket av definisjonen dersom de - gjennom delvis oppløsning - kan blande seg med resipienten».⁴⁶ Backer går ikke nærmere inn på hva slike større gjenstander vil være, men han synes å mene at disse gjenstandene heller vil være omfattet av avfallsdefinisjonen.

Bugge tar på sin side til orde for at stein og grus som helles ut i et vann vil omfattes av begrepet «forurensning».⁴⁷ Bugge skriver at «[s]teinsprut ved sprengning e.l. som rammer mennesker og gjenstander, er det etter vanlig språkbruk ikke naturlig å kalle forurensning. [...] [s]tein som blir liggende på bakken, omfattes ikke av § 6 - det er ikke tilførsel til grunnen. Havner steinen derimot i sjø eller vassdrag, er det vanskelig å komme utenom definisjonen, selv om dette kanskje ikke samsvarer med vanlig språkbruk. Her blir grensetrekningen unektelig nokså hårfin».⁴⁸ Bugge skriver samtidig at ordbruken i § 6 (1) nr. 1 «er valgt for å markere at «tilførselen» må gå ut i en resipient for å være forurensning. Sjøppel, kasserte gjenstander osv. som ikke avgir væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, faller altså utenfor definisjonen forurensning».⁴⁹

Vurderingen synes etter dette å måtte ses i sammenheng med vilkåret om at tilførselen av det aktuelle faste stoffet «kan være til skade eller ulempe» for miljøet etter § 6. Eksempelvis kan det tenkes i tilfellet for tapte fiskeredskaper i sjøen, at et garn laget av naturfiber vil ha liten påvirkning på naturen når disse brytes ned.⁵⁰ For slike tilfeller vil en vanskelig kunne kalle resultatet av nedbrytningen «forurensning», nettopp fordi utfallet av nedbrytningen og sammenblandingen ikke «kan være til skade eller ulempe» for miljøet. Motsatt vil garn laget av plast som brytes ned til mikroplast i større grad anses som «forurensning», dette fordi

⁴⁶ Backer, (2002), s. 219.

⁴⁷ Bugge, (1999), s. 217.

⁴⁸ *ibid* s. 217 note 665.

⁴⁹ *ibid*, (1999), s. 223.

⁵⁰ Furuset, Anders, «Nedbrytbare garn fortsatt ikke gode nok», *Tekfisk*, 31. oktober 2018, <https://fiskeribladet.no/tekfisk/nyheter/?artikkel=63176> (lest 17.03.2020).

mikroplast kan absorberes av ulike marine arter, eller de kan ta feil av matkilder og mikroplasten.⁵¹

At noe «er eller kan være til skade eller ulempe» for miljøet tilsier at den aktuelle tilførselen kan medføre en negativ konsekvens på miljøet. Ordlyden er med dette vid og åpner opp for en rekke ulike og mulige følger, men gir ingen nærmere anvisning på hvilke typer skader og ulemper som er omfattet. Bestemmelsen kan ses i sammenheng med forurensningslovens formålsparagraf hvor det følger at lovens formål er å «verne det ytre miljø mot forurensning» og «å redusere mengden av avfall», jf. § 1 (1). Bestemmelsen fastslår videre at loven skal sikre «en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivsel eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse», jf. § 1 (2). Med dette er det skade og ulemper som kan knyttes opp mot helse og sikkerhet for dyr og mennesker, samt å hindre at slike forhold går utover de økosystembaserte prosessene, og natur og dyreliv som skal omfattes av ordlyden.

Fiskeredskaper som garn og teiner kan gjøre stor skade i lang tid før de mister sin funksjon dersom disse går tapt i sjøen. Der redskapet helt eller delvis består av plast vil plasten fra redskapene brytes ned til mikroplast over tid, og slippe ut ulike kjemikalier i vannet. Dersom liner og tauverk går tapt vil fisk og sjødyr kunne vikles inn i disse.

Tapte og mistede fiskeredskaper kan dermed klart medføre store konsekvenser for planter, dyr og organismer i havet. Tapte fiskeredskaper synes derfor i utgangspunktet å omfattes av forurensningsdefinisjonen i forurl. § 6.

Til tross for at ordlyden er utformet vidt for å fange opp alle former for forurensning setter forarbeidene en begrensning. «Skadene eller ulempen kan imidlertid ikke komme i betraktning hvis den er helt betydningsløs. Denne reservasjonen får betydning hvis det gjelder helt kortvarige ulemper (som det f.eks kan være tale om ved støy) eller hvor virkningene på annen måte er sterkt begrenset (f. eks til noen få planter)».⁵²

Dermed kan det reises spørsmål om det enkelte tapte garnet, tauverket eller teinen er tilstrekkelig til å utgjøre en «skade eller ulempe» og dermed anses som forurensning.

⁵¹ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 17.

⁵² NUT 1977:1 s. 112.

Sammenhengen i forurensningslovens oppbygning tilsier at det er den enkelte «tilførsel» av «fast stoff» som er ment omfattet av § 6. En slik tolkning av ordlyden vil innebære at ethvert tapte fiskeredskap, enten dette er en trål eller en dupp, i seg selv må kunne være til «skade eller ulempe» for at det skal kunne anses som «forurensning».

Med dette synes det klart at man ved vurderingen av om fiskeredskap kan omfattes av forurensningsdefinisjonen må sees hen til hvilken materialsammensetning det aktuelle redskapet består av, og i hvilken grad det enkelte redskapet vil kunne medføre «skade eller ulempe» for miljøet når det brytes ned.

Da havressursloven ble utarbeidet, ønsket man at forurensningsdefinisjonen skulle være sammenfallende med forurensningsloven § 6.⁵³ Det er derfor av interesse å se på hvordan tap av fiskeredskaper ble forstått ved vedtakelsen av havressursloven. Havressurslovens forarbeider om merknader til lovens § 17 slår fast at mistede «eller etterlatne reiskapar kan reknast som ureining», altså forurensning.⁵⁴ Havressurslovens forarbeider støtter med dette klart opp om tanken på at fiskeredskaper kan omfattes av forurensningsdefinisjonen. Forarbeidene til havressurslova vil kunne anses som et slags etterarbeid til forurensningsloven. Etterarbeid har generelt sett vært ansett for å ha mindre vekt i norsk rettskildetradisjon.⁵⁵ Samtidig er det på miljørettens område større rom for å ta i betraktning et bredere rettskildetilfang der det er grunnlag for det, som diskutert i punkt 1.4.1 over. Forurensningslovens forarbeider har lagt til grunn at lovens bestemmelser må ses i lys av andre lover for å hindre motstrid og sikre sammenheng på rettsområdet.⁵⁶ Til tross for at forurensningslovens forarbeider her egentlig kun tar til orde for å se loven i sammenheng med det lovverk som fantes på den tiden, bygger synspunktet på et mer allment prinsipp, og et retts teknisk hensyn om å sikre en tolkning som skaper indre sammenheng i regelverket. Dette taler for at tap av fiskeredskap bør kunne anses som forurensning både etter forurensningsloven og havressursloven.

2.4 Oppsummering

⁵³ NUT 1977: 1 s. 195.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 20 s. 192.

⁵⁵ Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, Universitetsforlaget, s. 159.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 11 s. 9.

Etter dette er det klart at havressurslovens geografiske virkeområde, jf. § 4, vil fange opp problematikken knyttet til tapte fiskeredskaper i de norske havområdene. Hva gjelder lovens saklige virkeområde synes tapte fiskeredskaper til en viss grad å være omfattet av de hensyn loven er ment å ivareta. Det må imidlertid legges opp til en helhetlig vurdering av fiskerinæringens økonomiske interesser og ivaretagelse av havets ressurser. I den nærmere fastsettelsen av grensene for utstrekningen for tapte redskaper må lovens bestemmelser vurderes i lys av, og vil til en viss grad begrenses av, vekten næringshensyn tilskrives i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1.

Forurensningslovens saklige virkeområde vil klart omfatte tapte fiskeredskaper i norske havområder, § 3 og § 1. Det stedlige virkeområdet omfatter tapte fiskeredskaper som går tapt innenfor territorialgrensa, jf. forurl. § 3 (2) nr. 1, uavhengig av om tapet klassifiserer som avfall eller forurensning etter loven. For tapte fiskeredskaper som tapes utenfor territorialgrensen, i økonomisk sone, vil redskaper kun omfattes av forurensningslovens virkeområde der redskapet kan anses for å være «forurensning», jf. § 6 (1) nr. 1. For spørsmål om tapte fiskeredskaper etter forurensningsloven vil det derfor være avgjørende hvor redskapet går tapt, og hva redskapet består av. Hvorvidt det aktuelle redskapet er å anse som forurensning beror på en nærmere vurdering av redskapets materielle sammensetning og den potensielle skade eller ulempe det kan påføre miljøet. Dersom et fiskeredskap bestående av hovedsakelig naturfiber går tapt i den økonomiske sonen vil det sannsynligvis anses som avfall, og faller dermed utenfor lovens geografiske virkeområde.

3 Tapte fiskeredskaper som forurensning

3.1 Innledende bemerkninger

I punkt 3.3.2 ble det gjort rede for hvordan tapte fiskeredskaper i noen tilfeller kan falle inn under forurl. § 6 definisjon av «forurensning». Imidlertid er ikke all forurensning er ulovlig. Under dette punktet vil det, ved bruk av rettsdogmatisk analyse vurderes plikten til å unngå forurensning og grensene for lovlig forurensning etter forurensningsloven knyttet opp mot tapte fiskeredskaper. Spørsmålet som skal drøftes under dette punktet er om tapte fiskeredskaper de lege lata kan omfattes av det som anses som lovlig forurensning, jf. forurl. § 8.

3.2 Plikten til å hindre forurensning

Før det ses på forurensningslovens bestemmelser om lovlig forurensning, vil det være hensiktsmessig å se hen til forurensningslovens alminnelige utgangspunkt hva gjelder forurensning. Dette utgangspunktet følger av forurl. § 7 (1), og her fastslås det at «[i]ingen må ha, gjøre, eller sette i verk noe som kan medfører fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11». Bestemmelsen gir uttrykk for forurensningslovens generelle utgangspunkt om at det er ulovlig å forurense.⁵⁷

En naturlig forståelse av ordlyden «gjøre eller sette i verk noe» tilsier at alle handlinger og tiltak vil omfattes av bestemmelsen. I forarbeidene er det uttalt at alternativet «omfatter ikke bare aktive handlinger som umiddelbart fører til utslipp, men også det å sette i verk noe som senere kan føre til forurensning».⁵⁸

Ordlyden «kan medføre fare for forurensning» tilsier at det ikke stilles krav til at den aktuelle handlingen vil medføre forurensning, men at det foreligger en viss mulighet for at forurensning kan forekomme.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 11 s. 96.

⁵⁸ *ibid.*

Dersom en fisker taper et fiskeredskap som består av plast i norske havområder vil dette kunne omfattes av ordlyden «gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning» da det tapte fiskeredskapet vil brytes ned til mikroplast og på denne måten vil kunne medføre skade eller ulempe for miljøet.

Forurensningsloven åpner på samme tid, som nevnt, opp for at noen tilfeller av forurensning er lovlig, jf. § 7 (1). Et slikt unntak følger av forurensningsloven § 8 som er aktuelt for vårt vedkommende, og som det vil ses nærmere på i det videre.

3.3 Er tapte fiskeredskaper tillatt forurensning etter forurensningsloven § 8?

Forurl. § 8 (1) nr. 1 slår fast at «[v]anlig forurensning fra fiske» er «tillatt etter denne lov i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9». For forurensning fra fiske som ikke kan anses «vanlig» vil det alminnelige forurensningsforbudet etter § 7 gjelde.

Ordlyden «vanlig» gir anvisning på alle de handlinger som er innenfor det normale. Begrepet «vanlig» gir uttrykk for en rettslig standard, som vil endres med tiden og utviklingen av ny teknologi. Hva som anses som «vanlig» må ses i lys av hva som normalt praktiseres innenfor det enkelte typetilfelle, og den enkelte bransje. En slik tolkning støttes av forarbeidene som slår fast at det avgjørende for om noe er å anse som «vanlig» forurensning er «om skadene og ulempene etter en samlet vurdering kan sies å holde seg innenfor rammene av det en sedvanlig må regne med fra virksomhetstyper det er tale om».⁵⁹ Dette innebærer at dersom det blir vanlig med en mer intensiv drift av fiskeri, som slipper ut mer forurensning, vil den økte forurensningen kunne anses «vanlig». På samme tid vil det kunne stilles strengere krav til metode og bruk av nye løsninger i takt med at teknologien utvikler seg.

Det følger av forarbeidene at unntaket fra forurensningsforbudet i forbindelse med fiske «omfatter i prinsippet forurensninger som skriver seg fra fangstmetodene og behandling som foregår i umiddelbar sammenheng med fangsten.»⁶⁰ Forarbeidsuttalelsen kan tas til orde for at man her sikter til noe annet enn «fangstredskapene». Bestemmelsen er ment å omfatte

⁵⁹ Ot.prp. nr. 11 s. 101.

⁶⁰ *ibid* s. 99.

vanlig forurensning knyttet til metoden ved bruk av redskapene, at det for eksempel slippes ut smøreoljer i maskineri o.l.

På samme tid er uttalelsen vid og vil i teorien kunne omfatte store deler av aktiviteten knyttet til fiske, også tap av redskaper i forbindelse med fangsten. Ettersom tap av fiskeredskaper i stor utstrekning skjer i umiddelbar sammenheng med fangsten, vil det i utgangspunktet kunne være omfattet av unntaket om lovlig forurensning i forurensningsloven.

Med dette reises det spørsmål om tap av fiskeredskaper kan anses som «vanlig forurensning fra fiske», jf. forurl. § 8 (1) nr. 1.

I mangel av praksis knyttet til fiskeredskaper, er det interessant å se hen til Rt. 2013 s. 684 A. Her hadde et brønnboringsfirma sluppet ut vann blandet med tørrstoff i et vassdrag i forbindelse med brønnboring. Spørsmålet for Høyesterett var hvorvidt utslippet av avløpsvannet var omfattet av «vanlig forurensning» fra «midlertidig anleggsvirksomhet», jf. forurl. § 8 (1) nr. 3. Høyesterett kom til at det aktuelle utslippet ikke kunne anses som «vanlig forurensning», og la i avsnitt 28 særlig vekt på at forurensningen fra firmaet med lette midler kunne vært unngått. Dommen gir uttrykk for at selv i de tilfeller hvor forurensningen kan forekomme som en del av den enkelte virksomhet, vil ikke unntaket i § 8 åpne for å tillate forurensning som kunne vært unngått med enkle grep.

Til tross for at det er åpnet opp for at forurensning fra primærnæringene opplistet i § 8 kan være tillatt, er det i forarbeidene presisert at på «bakgrunn av flere av de virksomheter som er oppregnet kan føre til alvorlige forurensninger, har en ikke ønsket å si at forurensningene uten videre er lovlige.»⁶¹ Lovgiver har med dette ikke ønsket å lovliggjøre enhver form for forurensning fra virksomhetene opplistet i § 8, men mer presist det som må anses som naturlige sider av virksomheten. Eksempelvis for fiskeri kan nevnes utslipp av mindre mengder fiskeslo. Dersom et fartøy skulle slippe ut store mengder slo vil dette imidlertid kunne anses som forurensning. I lys av forarbeidenes uttalelse synes det ikke å være grunnlag for å tolke unntakene utvidende, men at man heller skal forstå unntakene i § 8 restriktivt. Føre-var prinsippet og lovens formål om å verne det ytre miljø, jf. § 1, taler klart i samme retning.

⁶¹ Ot.prp. nr. 11 s. 99.

Spørsmål knyttet til tapte fiskeredskaper kan eksempelvis dreie seg om tilfeller der den ansvarlige bruker et slitt redskap, eller feil redskap, eller bruker redskapet feil, som dermed vil øke sjansene for tap. Tapet ville i et slikt tilfelle lett kunne vært unngått dersom de nødvendige reparasjoner ble gjort, eller korrekt utstyr ble benyttet, eller ble benyttet på en korrekt måte. Tap av fiskeredskaper på en slik måte vil ikke kunne anses som «vanlig forurensning», jf. § 8 (1) nr. 1.

3.4 Oppsummering

Gjennomgangen av forul. § 8 har vist at det som utgangspunkt er behov for å tolke bestemmelsen restriktivt i lys av miljøhensyn. Dette taler for at man ved vurdering av lovlig forurensning i forbindelse med fiske kun kan omfatte forurensning i umiddelbar sammenheng med fangstmetoden. Eksempelvis å slite ned tauverk, eller mindre utslipp av smøreoljer på maskin i forbindelse med bruk. Behovet for en restriktiv tolkning av § 8 taler klart for at tapte fiskeredskaper ikke kan anses som vanlig forurensning fra fiskeri, og at man derfor må falle tilbake på forurensningsforbudet i § 7.

4 Tapte fiskeredskaper som forsøpling

4.1 Fiskeredskap som avfall, jf. forsøplingsforbudet

I punkt 2 ble det redegjort for hvordan fiskeredskaper som avfall vil være omfattet av forurensningslovens bestemmelser der disse går tapt innenfor territorialgrensa, jf. forurl. § 3 (2) nr. 1. I dette punktet vil det for forurensningslovens vedkommende kun fokuseres på tap av redskaper innenfor territorialgrensa. Hva gjelder havressurslovens bestemmelser vil tapte redskaper som avfall være omfattet også i den økonomiske sonen.⁶² Som vi skal se nærmere på oppstiller både forurensningsloven og havressursloven alminnelige forbud mot å forsøple naturen. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for forsøplingsforbudet i forurensningsloven og havressursloven. Spørsmålene som skal drøftes er om, og eventuelt hvor langt, forbudene fanger opp tap av fiskeredskaper som ender i sjøen. I forlengelsen av denne rettsdogmatiske analysen av bestemmelsene, vil jeg vurdere om forbudene er tilstrekkelig omfattende for å verne mot den miljørisikoen tap av fiskeredskaper utgjør, i lys av formålene bak loven. Uten at grensen er klar, beveger analysen seg her mer over i spørsmål om hvordan reglene bør være, altså de lege ferenda-vurderinger.

4.2 Ansvar for avfall etter forurensningsloven

Det generelle forsøplingsforbudet fremgår av forurl § 28. Her følger det at «[i]ngen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.» Dersom noen skulle handle i strid med dette forbudet oppstiller forurensningsloven ulike sanksjonsmuligheter, jf. kapittel 12.

Forurensningsloven § 28 (3) slår fast at den ansvarlige er forpliktet til å «sørge for nødvendig opprydding». Etter forurl. § 37 (1) kan kommunen gi «pålegg» om at den som har handlet i strid med § 28 skal «fjerne det, rydde opp innen en viss frist, eller at han skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding». For at slike sanksjoner skal kunne pålegges, og for at et tilfelle med tap av fiskeredskap skal falle inn under forurensningslovens

⁶² Ot.prp. nr. 20 s. 21.

forbud mot å «tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall», er det avgjørende at de aktuelle fiskeredskapene kan anses som «avfall», jf. forurensningsloven § 27 (1). Det er derfor av stor betydning å avklare når en kan betegne tapte fiskeredskaper som «avfall» etter forurensningsloven.

4.2.1 Nærmere om avfallsbegrepet

«[A]vfall» er definert i forurl. § 27 som «løsøregjenstander [...] som noen har kassert». At gjenstanden er «kassert» tilsier at eieren har oppgitt tingen eller prøvd å kvitte seg med den. Grensen for når noe kan betegnes som avfall når ting havner i havet er imidlertid ikke regulert nærmere i forurensningsloven. Dette kan skape uklarhet hva gjelder når noen kan pålegges forpliktelser etter forurensningsloven for tapte fiskeredskaper. Dette fordi grensene for når noe er oppgitt av eieren kan være uklare hva gjelder spesielt passive fiskeredskaper, som vist nedenfor.

Det er ikke avgjørende for hvorvidt gjenstanden kan betegnes som avfall eller ikke om den ikke lenger har økonomisk verdi.⁶³ Det følger av forarbeidene at ting som er kommet på «avveie ved uhell må betraktes som avfall dersom de objektivt sett ikke kan utnyttes til sitt påtenkte formål, eller dersom en må anta at eieren har oppgitt å søke etter dem».⁶⁴

Som forarbeidene presiserer er det som utgangspunkt avgjørende for vurderingen av om noe kan betegnes som avfall, om eieren kan sies å ha oppgitt redskapet eller ikke.⁶⁵ Forarbeidene legger til grunn at det har formodningen mot seg at eieren har oppgitt gjenstanden der denne er av en viss verdi.⁶⁶ Fiskeredskapet vil med dette ikke betegnes som «avfall» der fiskeren forsøker å finne det. Der fiskeredskapet kommer bort fra fartøyet uten at mannskapet legger merke til det må det foretas en konkret vurdering av om fiskeredskapet er oppgitt eller ikke.

Spørsmål om grensen for når noe kan anses oppgitt vil særlig kunne være vanskelig å trekke for fiskeredskaper, og spesielt fiskeredskaper som en lar være igjen i sjøen uten oppsyn over en viss tid, eksempelvis som tilfellet er for garn og teiner. For fiskeredskaper vil det måtte være avgjørende om man etter en helhetsvurdering kan si at eieren av fiskeredskapet har ansett det tapt. I praksis vil man ved funn av redskaper i sjøen måtte foreta en konkret og

⁶³ Ot.prp. nr. 11 s. 133.

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ *ibid.*

samlet vurdering. I en slik vurdering vil en rekke ulike momenter kunne være av betydning, etter hva som er relevant. Noen momenter vil her bli trukket frem.

Det kan for det første være et argument for at redskapet er kassert (er avfall) at det er utdatert, og typisk ikke lenger er i bruk i bransjen. Et annet moment kan være om redskapet er sterkt preget av å ha ligget lenge i sjøen, f. eks fordi ulike organismer gror på det, og det er helt eller delvis nedgravd av sedimenter. Dersom et passivt fiskeredskap blir stående i sjøen over lang tid vil det gjerne samle seg opp mange fisk og dyr i det som ikke klarer å komme seg fri. Etter en tid vil disse dø, og de vil igjen kunne fungere som agn for andre fisker og dyr, som så fanges i garnet, såkalt spøkelsesfiske. Dersom fiskeredskaper bærer preg av å drive spøkelsesfiske, vil det kunne være et ytterligere moment i retning av at eieren har oppgitt det, og at det kan betegnes som «avfall».

Fiskere er pålagt å merke fiskeredskapene sine⁶⁷ og å melde disse tapt til Kystvaktentralen.⁶⁸ For fritidsfiskere kan tap av fiskeredskaper meldes inn via Fiskeridepartementets app «fritidsfiske- appen».⁶⁹ I lys av disse mulighetene kan det reises spørsmål om manglende merking og innmelding i seg selv kan være et argument for at fiskeredskaper kan anses som avfall.

I Rt. 1924 s. 170 var det reist spørsmål for Høyesterett knyttet til dereliksjon av et anker. I dommen hadde et ukjent skip mistet et anker i Puddefjorden i Bergen. Høyesterett fant at eieren ikke kunne «med fuldt overlæg bindende og definitivt frafalde eiendomsretten til gjenstander av saa betydelig værdi, som det her gjælder, til fordel for mulige okkupanter», eieren ble heller ansett for å ha midlertidig mistet besittelsen.⁷⁰ Til tross for at dommen ikke konkret behandler spørsmålet om avfall, vil den allikevel få betydning for den foreliggende vurdering. Eieren av ankeret hadde ikke meldt inn tapet av ankeret til hverken politi eller havnevesen, og gjorde seg heller ikke tilkjenne da funnet av ankeret ble meldt i avisen. Det var heller ikke gjort andre forsøk på å finne igjen ankeret.

Dommen er av eldre dato, og det vil kunne være grunnlag for å si at rettsutviklingen er vesentlig endret i dag sammenlignet med 1924. Dommen kan imidlertid tyde på at tapte

⁶⁷ FOR-2004-12-22-1878 Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen kapittel XVI.

⁶⁸ Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen § 78 (2).

⁶⁹ Fiskeridepartementet, «Meld tapt og funne fiskereiskapar i fritidsfiske-appen», 29.09.2017 <https://www.fiskeridir.no/Fritidsfiske/Meld-tapt-og-funne-reiskap> (lest 23.03.2020).

⁷⁰ Rt. 1924 s. 170 på s. 171.

gjenstander i sjøen, inkludert tapte fiskeredskaper, i noen tilfeller ikke vil anses som avfall til tross for at de ikke er merket, og det ikke er mulig å identifisere eieren av det, dersom den aktuelle gjenstanden er av en viss verdi. For tapte fiskeredskaper vil dette eksempelvis være tilfellet for tapte tråler, der disse fortsatt er mulig å reparere. Der en finner sluk eller mindre kostbare teiner vil disse som utgangspunkt lettere anses som «avfall».

Dersom man etter en konkret og helhetlig vurdering er kommet frem til at det tapte fiskeredskapet er å anse som «avfall», jf. § 27, kan en vurdere hvorvidt tapet kan omfattes av alternativene «tømme» eller «etterlate», jf. § 28.

At bestemmelsen omfatter både å «tømme» og å «etterlate» avfall tilsier at ordlyden er vid, og omfatter både aktive og mer ubevisste tilfeller av forsøpling. Alternativet «tømme» vil kunne ramme aktive tilfeller av dumping av større mengder avfall på ikke-regulerte avfallssteder.⁷¹ Ordlyden «etterlate» omfatter både bevisste handlinger og mindre bevisste handlinger, der man eksempelvis lar avfall være igjen etter seg. Det følger direkte av forarbeidene at bestemmelsen med dette er ment å omfatte handlinger som ikke er begått med hensikt, «slik som spredning av gjenstander ved uhell, f.eks. at en lastebil med avfall velter».⁷² Med dette er det klart at det ikke kreves subjektiv skyld fra den ansvarlige før denne kan pålegges plikter etter forurensningsloven.

For at en skal kunne pålegges plikter etter forurensningsloven stilles det videre vilkår at det aktuelle avfallet kan virke «skjemmende eller være til skade eller ulempe» for miljøet.

4.2.2 Særlig om vilkåret «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet»

For at en handling skal omfattes av forsøplingsforbudet, setter forul. § 28 som vilkår at det aktuelle avfallet «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». At bestemmelsen rammer tilfeller som «kan virke» skjemmende eller være til skade eller ulempe tilsier at det ikke stilles krav om at det må foreligge slike miljømessige ulemper på det aktuelle tidspunktet, men også senere oppståtte skader eller ulemper vil være omfattet. På denne måten åpner loven opp for at man kan gå tidlig inn og hindre at avfallet medfører negative konsekvenser for miljøet.

⁷¹Ot.prp. nr. 11 s. 134.

⁷²ibid. s. 135.

Ordlyden «skjemmende» er et skjønnsmessig ord og må vurderes konkret. Hvorvidt avfallet er «skjemmende» legger opp til en vurdering av estetiske hensyn. Dette fremgår av forarbeidene hvor det legges vekt på at plasseringen av avfallet vil ha betydning for vurderingen, og at de skjemmende forholdene kan motvirkes ved at avfallet «tildekkes eller skjermes mot innsyn ved f. eks beplantning».⁷³ Det avgjørende for om vilkåret er oppfylt synes med dette å være om avfallet kan ses, og om det oppfattes som lite estetisk. Mange fiskeredskaper har sitt virke under havoverflaten og vil derfor ikke kunne sees. Det kan derfor reises spørsmål ved om tapte fiskeredskaper i norske havområder kan omfattes av alternativet «skjemmende».

I HR-2017-331-A var det spørsmål om en kommune kunne pålegge en reder som eier av et sunket skip kostnader for fjerning av skipet. I sin begrunnelse hadde Kystverket lagt til grunn at et skipsvrak i et naturreservat vil være «skjemmende» selv om det ikke er synlig over vann.⁷⁴ Ved behandling i både tingrett og lagmannsretten ble det sunkne skipsvraket vurdert slik at alternativet «skjemmende» ikke var oppfylt.⁷⁵ I behandlingen av saken i Høyesterett ble ikke alternativet «skjemmende» vurdert nærmere, ettersom redere i sin anke kun henviste til gyldigheten av vedtaket.⁷⁶ Til tross for at Høyesterett ikke vurderte om skipsvraket var skjemmende kan mye tyde på at fjerning av avfall fra havbunnen ikke kan kreves med grunnlag i at det virker «skjemmende» da det aktuelle avfallet ikke vil være synlig.

Til tross for at dommen gjelder fjerning av «skip», jf. § 37 (2) og ikke alminnelig avfall etter § 28, vil mange av de samme hensynene gjøre seg gjeldende her. I likhet med et sunket skip, vil ikke tapte fiskeredskaper som er under havoverflaten kunne ses av mange, og vil derfor ikke beskrives som «skjemmende» før fiskeredskapet eventuelt flyter i land. Tilfeller der fiskeredskapet flyter inn til land faller imidlertid utenfor det denne fremstillingen er ment å omfatte.

Det andre alternativet i forurensningsloven § 28 er at avfallet kan være til «skade eller ulempe» for miljøet. Ordlyden er vid og setter ingen grenser utover at det vil ramme avfall som kan ha en negativ konsekvens for miljøet. I forarbeidene legges det vekt på at det i denne

⁷³ Ot.prp. nr. 11 s. 134.

⁷⁴ Avsnitt 88.

⁷⁵ Avsnitt 91 og 92.

⁷⁶ Avsnitt 93.

vurderingen må tas hensyn til «hele det økologiske miljø». ⁷⁷ Utover dette gir ikke forarbeidene ytterligere veiledning om hvordan vilkåret skal forstås. Imidlertid vil sammenhengen i lovverket kunne tale for at skade eller ulempevilkåret skal forstås på lik linje som etter § 6. At det avgjørende er om de aktuelle skader og ulemper kan knyttes opp mot helse og sikkerhet for dyr og mennesker, samt å hindre at slike forhold går ut over økosystemene, og natur og dyrelivet. ⁷⁸

Faststående fiskeredskaper, slik som teiner og garn, som på ulikt vis går tapt vil stå i fare for å drive spøkelsesfangst over lengre tid. Som nevnt i punkt 1, vil fisk og sjødyr kunne vikle seg inn i redskapene og påføres store skader. Det er med dette klart at tapte fiskeredskaper kan være til «skade eller ulempe» for miljøet.

4.3 Forsøplingsforbudet i havressurslova § 28

Som det ble drøftet i punkt 2.2, vil tapte fiskeredskaper være omfattet av havressursloven i det norske sjøterritorium, jf. § 4. ⁷⁹ Forbudet mot forsøpling etter havressursloven fremgår av § 28. Her følger det at «det er forbode å kaste, eller unødvendig etterlate reiskapar, fortøyingar og andre gjenstandar i sjøen eller på botnen som kan skade marint liv, hemme gjennomføring av hausting, skade haustingsreiskapar eller setje fartøy i fare», jf. 1. ledd. Den som overtrer forbudet kan pålegges å rydde opp etter seg, eller betale for opprydning, jf. § 28 (2) og (3). ⁸⁰

Alternativet «kaste» setter et forbud mot bevisst å kvitte seg med gjenstander i havet. Ordlyden vil omfatte å kvitte seg med mindre, men også større mengder avfall.

Det andre mulige alternativet etter § 28 er «unødvendig etterlate». En «unødvendig etterlate[lse]» av fiskeredskap vil omfatte mindre bevisste og passive handlinger. For eksempel hvor vedkommende lar gjenstanden være igjen etter seg, enten ved at gjenstanden mistes, forsvinner eller man av andre grunner ikke kan gjøre rede for hvor redskapet er. En kan påstå at redskapet er etterlatt når eieren ikke lenger har noen intensjon om å hente det opp igjen. Det avgjørende er imidlertid at etterlatelsen er «unødvendig». At fiskeredskapet er

⁷⁷ NUT 1977: 1 s. 148.

⁷⁸ Se nærmere drøftelsen i punkt 2.3.2.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 20 s. 21.

⁸⁰ I motsetning til forurensningsloven gir imidlertid havressursloven ikke på nåværende tidspunkt grunnlag for straff for slike handlinger. Det vil imidlertid ikke gås nærmere inn på dette i denne avhandlingen av plasshensyn.

etterlatt «unødvendig» tilsier at det er gjort uten tilstrekkelig forklaring eller praktisk formål. Forarbeidene legger til grunn at man særlig tar sikte på «unødvendig etterlating av garn og andre faststående reiskapar. Slik etterlating vil vere unødvendig når reiskapar, fortøyingar eller andre utsette gjenstandar ikkje vert skjøtta av haustar, eller har eit destruktivt formål. [...] Føresegna krev likevel at dei etterletne reiskapane, fortøyinga eller gjenstanden må ha ei viss reell eller potensiell skadeevne i området overfor viltlevande marine ressursar, den generelle utøvinga av haustinga eller sjøtryggleiken».⁸¹

Ved vurderingen av hva som anses unødvendig eller nødvendig legges det opp til en konkret proporsjonalitetsvurdering i det enkelte tilfellet. Her vil behovet for handling, altså en etterlatelse, måtte veies opp mot mulige negative konsekvenser det kan ha på det marine liv om man gjennomfører handlingen. I lys av uttalelsene fra forarbeidene vil det stilles krav til at man kan peke på faktiske muligheter for skade på det marine liv, at slike negative konsekvenser kun teoretisk sett kan oppstå vil ikke være tilstrekkelig.

I en slik vurdering vil § 28 sitt formål, å hindre tilførsel av avfall i sjøen fra ulike fartøy for å sikre bærekraftig bruk av ressursene og hindre unødvendig press på disse, være sentral. Samtidig må en tolerere en viss grad av avfallsutslipp fra fiskerinæringen. Fiskerne arbeider på havet, med sterke naturkrefter i sving, og mange uforutsette situasjoner eller hindringer. Vilkåret «unødvendig» åpner opp for å gi fiskerne et visst spillerom for handling der det oppstår behov for å la redskaper gå tapt, og la mistede fiskeredskaper være igjen i sjøen.

Vurderingen legger med dette opp til en nærmere redegjørelse for de negative miljøkonsekvensene av tapte fiskeredskaper på de marine ressursene, opp mot rimelighets- og samfunnsøkonomiske hensyn. En rettesnor for vurderingen av om det har vært en unødvendig etterlatelse av fiskeredskapene vil være hva som er normal bruk av redskapet.

Eksempelvis vil de fleste som har fisket med stang ha opplevd at de har mistet en sluk fordi det har satt seg fast i bunnen. Særlig vil tap av sluk være vanlig dersom man fisker etter bunnfisker, slik som torsk og sei. Slike hendelser vil være normalt knyttet til fiske, og kan kanskje ikke anses som «unødvendig etterlat[else]» av fiskeredskapene, men heller normal bruk av redskapet. Imidlertid kan dette stille seg annerledes der fiskeren gang på gang taper redskapet grunnet feil bruk, slike tilfeller vil kunne anses som «unødvendig».

⁸¹ Ot.prp. nr. 20 s. 199.

Det kan også tenkes tilfeller der et fartøy fisker med not eller trål. Disse kan, ved fiske langs bunnen sette seg fast. Der dette skjer kan det bli spørsmål om mannskapet må kutte trålen eller noten fri fra fartøyet for å sikre sikkerheten for mannskapet, båten og hindre tap av annet utstyr. Det må i slike tilfeller foretas en proporsjonalitetsvurdering av verdien av utstyret som kan gå tapt om det ikke kuttet av og muligheten for å sette sikkerhet til mannskapet om bord i fare, opp mot mulighetene for skade på de marine ressursene. Det må imidlertid vurderes i lys av hvilket utstyr det aktuelle fartøyet brukte. Dersom utstyret var slitt, hadde rifter eller skader vil sannsynligheten for tap øke og tapet kan i slike tilfeller anses «unødvendig».

Et vanskelig spørsmål oppstår her som følge av at mange fiskeredskaper etter sitt formål settes i sjøen i en viss tid for at man skal kunne utnytte seg av ressursene, særlig ved bruk av passive redskaper som teiner og garn. Til tross for at fiskeredskapet normalt vil stå uten direkte tilsyn i en viss tid, oppstår spørsmålet om det og eventuelt når, en vil kunne si at tilfellet kvalifiseres til å være «etterlat[t]», og at etterlatelsen kan sies å være «unødvendig».

For slike tilfeller vil en også måtte foreta en konkret objektiv vurdering av de ytre omstendighetene. Særlig der garn eller teiner er preget av å være gjengrodd eller der det er flere døde fisk eller sjødyr vil en kunne si at et slikt passivt redskap er «etterlat unødvendig». I noen områder av havet vil det være mer fiskeaktivitet, og båttrafikk, noe som kan ytterlig vanskeliggjøre situasjonen. I disse situasjonene kan fiskeredskapene hektes fast i hverandre, og garn kan settes over andre garn som allerede er satt ut. Dette kan øke sjansene for at fiskeredskaper går tapt. Det kan også oppstå tilfeller der redskaper hektes fast i propellen på kryssende båter og på denne måten både går tapt, og gjør skade på det aktuelle fartøyet. Eller at markeringsblåsen kan festes i båten og redskapet kan flyttes til dypere vann. I slike tilfeller kan det oppstå spørsmål knyttet til om tapet er «unødvendig» fordi den aktuelle fiskeren burde kjent til de farer som kunne oppstå, og den høye sannsynligheten for at tap kunne inntreffe.

Et annet spørsmål som oppstår i denne anledning er der fiskeren velger å ikke ta opp garn eller teiner i tilfeller hvor det er i ferd med å blåse opp til storm. Her vil fiskeren ta et bevisst valg hvor vedkommende nærmest kan være sikker på at det aktuelle fiskeredskapet vil kunne gå tapt om det ikke hentes opp. Dette fordi fiskeredskapet kan flytte på seg, eller markeringsblåsen går under vann, men vedkommende velger å la være. Sikkerheten for den enkelte fisker er ikke nevnt som aktuelt hensyn å ta i betraktning i havressursloven. Det vil allikevel måtte anses som grunnleggende hensyn i en vurdering av grensene for ansvar for

tapte fiskeredskaper. Det vil på generelt grunnlag ikke kunne kreves av den enkelte fisker at vedkommende skal risikere sin egen sikkerhet av hensyn til å begrense unødvendig belastning på de marine ressurser.

4.4 Oppsummering

Der fiskeredskaper går tapt innenfor territorialgrensen etter forurensningsloven, jf. § 3 vil det kunne omfattes av lovens bestemmelser om avfall. Går de tapt utenfor territorialgrensa vil ikke forurensningslovens bestemmelser om avfall komme til anvendelse. Etter havressursloven vil tapte fiskeredskaper omfattes av lovens bestemmelser selv i den økonomiske sone, jf. § 4.

Gjennomgangen av havressurslovens og forurensningslovens forsøplingsforbud har vist at forurensningslovens virkeområde gjør at ansvar lettere kan pålegges den ansvarlige, i det det kun stilles vilkår om at det aktuelle fiskeredskapet kan medføre en «skade eller ulempe for miljøet». Det settes, i motsetning til i havressursloven ingen begrensning i hvilke ulemper eller skader som vil omfattes, dermed vil fiskeredskapets påvirkning på fugler og pattedyr som livnærer seg av sjøen kunne tillegges vekt. Ansvar etter havressursloven vil imidlertid gjelde fra det tapte redskapet er unødvendig etterlatt, og det stilles ingen krav om at eieren har oppgitt dette. Eieren av redskapet vil være ansvarlig og omfattes også av forbudet der vedkommende ikke vet hvor redskapet er, og uavhengig av om redskapet er ødelagt eller fortsatt er intakt.

5 Krav til gjenfangst av tapte fiskeredskap

5.1 Innledende bemerkninger

Havressursloven § 28 oppstiller, som vist over, et generelt forbud mot å påføre de marine ressursene en unødig belastning ved på ulikt vis å la fiskeredskaper være igjen i havet. Der en slik situasjon allikevel skulle oppstå oppstiller havressursloven et ytterligere virkemiddel for å hindre unødig belastning på de marine ressursene, ved at den ansvarlige er forpliktet til å lete opp igjen det tapte fiskeredskapet. Dette er den generelle sokneplikten. Denne generelle plikten til å lete og fiske opp fiskeredskaper følger av § 17. I dette kapitlet vil det ved alminnelig rettsdogmatisk metode drøftes de lege lata grensene for kravet til gjenfangst i § 17.

5.2 Sokneplikten

Det fremgår av havressursloven § 17 (1) at den «som mistar eller må kutte reiskapar, har plikt til å sokne etter reiskapane.» Bestemmelsen oppstiller en generell plikt om å søke etter redskaper som på ulikt vis kommer bort fra fartøyet, eller der fiskeren ikke lenger kan gjøre rede for posisjonen til fiskeredskapet.

Ordlyden «mistar» tilsier at det er tale om tilfeller der fiskeredskap på ulike vis utilsiktet er kommet bort fra fartøyet. Alternativet «må kutte» gir anvisning på at sokneplikten vil gjelde der man eksempelvis av sikkerhetsmessige grunner har vært nødt til å skille redskapet fra fartøyet. Dette vil f. eks kunne være der fiskeredskapet sitter fast, og vil kunne gjøre skade på fartøyet eller andre redskaper om det ikke kuttet.

Forarbeidene begrunner sokneplikten med den unødvendige belastningen tapte redskaper kan påføre de marine ressurser, og sårbare områder, samt problemene tapte redskaper kan skape for andre fiskere.⁸² Både bestemmelsen og forarbeidenes begrunnelse for sokneplikten tyder på at den generelle sokneplikten er ment å favne vidt.

⁸² Ot.prp. nr. 20 s. 192.

På samme tid åpner § 17 (1) andre setning opp for at det i enkelte tilfeller kan være grunnlag for å gjøre unntak fra den generelle sokneplikten. Som eksempel trekker forarbeidene frem de tilfellene hvor «reiskapane er kutte på grunn av uver og det vil setje fartøy og mannskap i fare for å sokne etter dei tapte reiskapane. Likeins kan ein tenkje seg andre tilfelle der det bør gjerast unntak fra plikta til å sokne».⁸³

Er man imidlertid innenfor de typiske tilfellene sokneplikten er ment å regulere, gis det imidlertid hverken i § 17(1) første setning, eller i forarbeidene retningslinjer for hvor stor innsats det er forventet at fiskerne skal legge ned i søket etter det tapte redskapet. For slike tilfeller synes ikke § 17 å sette noen øvre grense for hvor omfattende søk fiskeren må foreta.

At fiskerne er pålagt en plikt til å sokne etter tapte redskaper, samtidig som det er åpnet opp for å gjøre unntak, kan tyde på at sokneplikten ikke etter sitt innhold er generell og allmenngyldig, men heller at plikten er relativ. Dette kan tyde på at man ved vurderingen av hvor langt sokneplikten i § 17 kan strekkes, må foreta en konkret proporsjonalitetsvurdering for å vurdere om det kan være rom for å gjøre unntak fra den generelle plikten. For å vurdere om det skal gjøres unntak må man foreta en helhetlig vurdering av hvilket redskap som er tapt og hvilken skade redskapet potensielt kan utgjøre på de marine ressursene. Herunder må det blant annet vurderes hvilke komponenter redskapet består av, om dette er plast, naturfiber, metall eller tre, opp mot hvilke negative påvirkninger redskapet kan ha på miljøet. Etersom redskaper bestående av eksempelvis plast vil gjøre større skade, enn eksempelvis naturfiber. Andre momenter som kan ha betydning i en slik vurdering er om redskapet har rømmingsmuligheter, noe som vil kunne begrense den umiddelbare negative påvirkningen på de marine ressursene.

For vurderingen av hvor langt sokneplikten er ment å favne kan også havressurslovens formålsbestemmelse, jf. § 1 virke retningsgivende. Formålsbestemmelsen understreker at havressursloven skal sikre en «berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltelvande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet», jf. § 1. Leser man § 17 i lys av behovet for en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene vil de potensielt negative konsekvensene som tapte fiskeredskaper kan ha på marine ressurser tale for at sokneplikten må strekkes langt, jf. sammenhengen mellom § 1 og § 17.

⁸³ Ot.prp. nr. 20 s. 192- 193.

I tillegg til å sikre en bærekraftig forvaltning har havressursloven samtidig som formål å fremme «samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning» av de marine ressursene og «å medvirke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna», jf. § 1. Dette gir føringer på at sokneplikten må ses i lys av hensyn til næringsutvikling og andre samfunnsmessige hensyn. Dersom et mannskap må foreta søk etter tapte fiskeredskaper over store områder, vil dette kunne bli en svært belastende prosess. Det vil kreve tid, penger i form av utgifter til blant annet drivstoff og mannskap, og tapt tid til fiske. Dette vil spesielt gjøre seg gjeldende der tapet skyldes storm og uvær. I slike tilfeller vil sterke strømminger i havet kunne gjøre at lokasjon av redskapene blir vanskelig å fastslå, og at søkeområdet dermed må utvides.

Som nevnt ovenfor åpner forarbeidene klart opp for at det kan gjøres unntak fra sokneplikten grunnet uvær som kan føre til at fartøyet eller mannskapet settes i fare.⁸⁴ Forarbeidene gir imidlertid ingen klar veiledning på om man da er fullstendig fritatt sokneplikten, eller om fiskeren i slike tilfeller for eksempel er forpliktet til å dra ut på sjøen igjen når stormen har lagt seg og søk trygt kan gjennomføres. Et annet spørsmål er om fiskerne er forpliktet til å tilkalle hjelp for å be andre gjennomføre søket, dersom de selv ikke har det nødvendige utstyret for å fiske redskapet opp igjen, eller av andre grunner ikke har mulighet til å gjøre det selv. Ettersom sokneplikten også omfatter tilfeller der fartøyet «må kutte» redskapet fra fartøyet, altså at sokneplikten ikke bare gjelder der redskapet mistes, men også i mer uoversiktlige situasjoner, kan det tyde på at bestemmelsen er ment å omfatte en plikt også i slike tilfeller.

Som vist over vil havressursloven hjemle krav om søk etter redskaper der disse kan utgjøre en negativ belastning på de marine ressursene, særlig fremheves de umiddelbare virkningene slik som spøkelsesfiske.⁸⁵ Det vil imidlertid kunne reises spørsmål knyttet til grensen for sokneplikten i tilfeller der fiskeredskapet ikke utgjør en større fare for de marine ressursene på det tidspunktet de går tapt, men der de vil bli en belastning over tid.

Det er anslått at man i Norge satte ut om lag 330 000 hummerteiner i 2017.⁸⁶ Dersom markeringsblåsen på et slikt redskap skulle gå under vann, eller teinen flyttes langt bort og på denne måten går tapt for eieren vil den bli veldig vanskelig for den ansvarlige å finne igjen. Imidlertid vil også slike tilfeller i utgangspunktet omfattes av den alminnelige sokneplikten.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 20 s. 192- 193.

⁸⁵ *ibid.* s. 192.

⁸⁶ Miljødirektoratets oppdragsrapport, Mepex og Salt, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen», (2018), publisert 31. 01. 2018, Oppdragsrapport M- 1052, s. 86.

På samme tid utvikles stadig ny teknologi, og det er blitt vanligere å ta i bruk hummer- og krabbeteiner med rømningsmuligheter.⁸⁷ Når sjødyrene har mulighet til å komme seg ut av de tapte fiskeredskapene vil ikke hensynet til de negative innvirkningene på de marine ressursene stå like sterkt som argument for at den ansvarlige skal sokne etter redskapet. Dette til tross for at tilstedeværelsen av teiner laget av plast i seg selv i det lange løp vil kunne påvirke miljøet negativt, ved f. eks nedbrytning til mikroplast.

Dette siste argumentet rører ved situasjonen hvor tapte fiskeredskaper ikke nødvendigvis vil utgjøre en fare for de marine ressursene, men hvor tap av spesielt plastbaserte redskaper vil kunne utgjøre en negativ påvirkning på natur og miljø mer generelt. Slik som at ulike arter tar feil av plast og mat, eller at plastredskapet over tid slipper ut ulike kjemiske stoffer i vannet som fører til forurensning.⁸⁸ Havressursloven er utformet for å beskytte de villevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet, jf. § 3. Til tross for at havressursloven i dag har et mer utvidet virkeområde sammenlignet med den tidligere saltvannsfiskekloven,⁸⁹ og nå har som formål å beskytte alle villevende organismer som lever i sjøen,⁹⁰ er det mange arter som er avhengig av havets ressurser, men som ikke selv lever i sjøen. Slike arter kan for eksempel være fugler og isbjørn. Disse artene faller utenfor lovens virkeområde, og er dermed ikke direkte beskyttet av loven.

Eksempelvis kan det her trekkes frem tilfeller hvor et fiskefartøy mister et flytende tauverk. Dersom dette ikke oppdages umiddelbart, vil tauet kunne ha flytt langt av gårde og vil gjøre søket fartøyet er forpliktet til etter § 17 svært omfattende og kostbart. Mange fugler, eksempelvis havhest, spiser biter av marint avfall som flyter på havoverflaten.⁹¹ Her vil den mulige begrensede innvirkningen det flytende tauverket har på de marine ressursene, og det at belastningen hovedsakelig påføres arter som ikke er omfattet av lovens virkeområde, kunne tale for at fartøyet kan slippe å utføre sokneplikten.

Samtidig vil det at miljøhensynet er ment å være integrert på tvers av alle forvaltningssektorene med styrkingen av § 112 i Grunnlovsrevisjonen tale for at også andre hensyn enn de som er nevnt i havressurslovens formålsbestemmelse og i begrunnelsen for

⁸⁷ FOR-2004-12-22-1878 Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, vedlegg 8.

⁸⁸ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 17.

⁸⁹ LOV-1983-06-03-40 Lov om saltvannsfiske m.v.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 20 s. 16-17.

⁹¹ Miljødirektoratets oppdragsrapport, Mepex og Salt, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen», (2018), publisert 31. 01. 2018, Oppdragsrapport M- 1052, s. 12.

sokneplikten, kan tas i betraktning. Sokneplikten er imidlertid en inngrepshjemmel. Som nevnt i punkt 1.4.1 over i fremstillingen, vil legalitetsprinsippet derfor kunne fungere som en tolkningsskranke, og yte motstand mot å benytte utenforliggende hensyn for å utvide grensene for sokneplikten. Allikevel er det, som det ble vist i punkt 1.4.1, mange argumenter for at legalitetsprinsippet ikke skal yte særlig sterk motstand på miljørettens område. Dette taler mot å oppstille et strengt legalitetskrav til sokneplikten etter § 17. Med dette kan det åpnes opp for å vektlegge miljøhensyn, og hensyn til arter som lever av sjøen som fugl og isbjørn, når en skal vurdere utstrekningen av sokneplikten.

I Rt. 1993 s. 528, Lunner Pukkverk, var det spørsmål om Miljøverndepartementet kunne gi avslag på en søknad om utslippstillatelse, med hjemmel i forurensningsloven § 11 (4).

Miljøverndepartementet hadde som hovedbegrunnelse basert avslaget på de trivselsreducerende virkningene tungtrafikken til og fra pukkverket hadde på de omkringliggende boligområdene. Høyesterett uttalte på side 535 «at hensynet til å unngå trafikkforurensning står sentralt ved beslutninger som treffes etter samferdsels- og planlovgivningen, kan ikke begrense forurensningsmyndighetenes adgang til å vektlegge dette ved avgjørelser av utslippssøknader. Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene- jf. det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110 b – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta.»

Spørsmålet som tas opp i Lunner Pukkverk- dommen har ikke direkte overføringsverdi til den foreliggende problemstillingen, men den vil ha betydning for å vise hvilken stilling miljøhensynene gis i norsk rett. Dommen er fra 1993 og utviklingen og posisjonen miljøhensyn har i dagens rettssystem er sterkere enn hva de hadde da dommen falt, jf. styrkingen av bestemmelsen i § 112 i grunnlovsrevisjonen. Dette kan tale for at de betraktninger dommen gir uttrykk for gjør seg enda mer gjeldende i dag.

Ettersom plan- og bygningsmyndighetene i tilfellet i Lunner pukkverk-dommen ikke hadde fanget opp problemet, la Høyesterett til grunn at det måtte være rom for at forurensningsmyndighetene kunne vektlegge trafikkulempen ved vurderingen av søknaden. Dette til tross for at slike hensyn ikke lå i kjernen av hva forurensningsloven § 11 (4) var ment å regulere. Dommen kan med dette gi uttrykk for en presumsjon om at man på miljørettens område kan anse miljøhensyn som relevante etter bestemmelsen, selv om

miljøhensynet ikke er formulert i lovens ordlyd eller formålsbestemmelse. Nettopp fordi slike hensyn går på tvers av forvaltningssektorene, som Høyesterett poengterer.

På bakgrunn av den presumsjon dommen gir uttrykk for om forvaltningens plikt og mulighet til å vektlegge miljøhensyn der det er åpnet for det, kan dette også tale i retning av at man kan innfortolke utenforliggende hensyn for å utvide grensene for sokneplikten, selv om hensynene ikke eksplisitt er nevnt i lov, formålsbestemmelse eller forarbeid. Dermed kan sokneplikten gjøres gjeldende der et flytende tauverk mest sannsynlig vil gjøre skade på naturmiljøet som havressurslovens virkeområde avgrenser mot, jf. § 3. Dette vil også medvirke til at en i tolkningen ikke trenger å trekke opp den vanskelige grensedragningen som kunne oppstått, ved at flytende tauverk også vil kunne synke og gå i oppløsning, og på sikt kunne utgjøre en trussel også mot det marine liv.

Også det miljørettslige prinsippet om bærekraftig utvikling kan tale for å la grensene for sokneplikten favne vidt. Mange miljøkonsekvenser vil først vise seg over en viss tid slik som nedbrytning av redskaper til mikroplast, og at sjødyr og fugl tar feil av nedbrutt materiale og mat. Mange av rettsreglene vi har knyttet til miljøretten i dag, er imidlertid utformet for å løse problemer vi står overfor nå,⁹² og vil på denne måten ikke alltid være like effektive hva gjelder å fange opp mulige fremtidige miljørettslige problemer og spørsmål. De vidtrekkende miljøproblemene vi står overfor i dag taler dermed for å la hensyn slik som bærekraftig utvikling være avgjørende når en vurderer grensene for sokneplikten.

5.3 Oppsummering

I dette punktet har jeg sett nærmere på grensene for sokneplikten i havressursloven § 17.

Jeg har vist hvordan man ved vurderingen av hvor langt den ansvarlige er forpliktet til å gå etter sokneplikten må foreta en konkret og helhetlig vurdering, hvor mange ulike forhold må tas i betraktning. Ved vurderingen av hvilken innsats den ansvarlige er antatt å legge ned vil beskyttelse av det marine liv måtte veies opp mot mer generelle økonomiske og næringsmessige hensyn, jf. § 1.

Til tross for at havressursloven avgrenser sitt virkeområde til å omhandle fiske og marine dyr og organismer med helt eller delvis tilhold i sjøen, jf. § 3, har jeg kommet til at sokneplikten

⁹² Bugge (2015), s. 68.

kan komme til anvendelse mer generelt for å beskytte natur og miljø i videre betydning. I lys av at legalitetsprinsippet som tolkningsskranke ikke står like sterkt på miljørettens område, er det åpnet for å tolke sokneplikten til å beskytte andre interesser og hensyn enn de loven og forarbeidene oppstiller.

6 Avslutning og oppsummering

Både forurensningsloven og havressursloven har som formål å sikre naturen og miljøet. Naturen og havet er sårbart, og ettersom vi får stadig ny teknologi og på den måten kan gjennomføre fisket på en mer effektiv måte vil behovet for bedre regulering av gjennomføringen av fisket bli større. Dette for å unngå unødvendig belastning på de marine ressursene, og natur og miljø generelt.

Denne fremstillingen har vurdert havressursloven og forurensningsloven som verktøy for å håndtere problematikk knyttet til tapte fiskeredskaper i norske havområder. Fremstillingen har tatt for seg en rekke vurderingsmomenter som er relevante ved tolkningen av bestemmelser tilknyttet tap av fiskeredskaper i norske havområder. Fremstillingen har også vist hvordan det er en rekke ulike, og ofte motstridende hensyn og momenter som må tas i betraktning når redskaper går tapt på havet. Fremstillingen har også vist hvordan vurderingen i utgangspunktet må gjøres konkret etter hva slags redskap som er gått tapt i det enkelte tilfellet, og hvilken materialsammensetning redskapet består av.

Forurensningsloven er utformet med mange virkemidler for å løse problemer knyttet til avfall og forurensning i norske havområder. Imidlertid har denne fremstillingen vist hvordan en ny gjennomgang av lovverket med fokus på de økende problemene knyttet til plast i norske havområder vil kunne være hensiktsmessig. Da forurensningsloven ble utredet på slutten av 1970- tallet og begynnelsen av 1980- tallet, var, som nevnt i punkt 1, ikke plastproblematikk et særlig fremtredende tema. Det manglende fokuset på plastavfall-, og forurensning gjør at lovens bestemmelser på noen områder ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de problemer og konsekvenser vi i dag møter på knyttet til marin plast. Som vist i fremstillingen vil ofte miljøproblemer utvikle seg raskere enn samfunnets mekanismer for å fange opp problemene gjør. Dette gjelder også for de rettslige reguleringer av ulike miljørettslige problemstillinger, der den juridiske reguleringen ikke blir effektiv nok til å fange opp problemene. Dette taler ytterligere for at man burde se på muligheter for en oppdatering av lovverket.

På samme tid er Norge, som nevnt, ansett for å være bedre enn mange EU land hva gjelder søking etter, og etterbehandling av redskaper.⁹³ Gjennom havressurslovens bestemmelser har Norge på plass gode systemer hva gjelder innmelding, og oppsøking av tapte redskaper, jf. §§

⁹³ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 2

17 og 16 bokstav d, samt forskrift om utøvelse av fisket i sjøen §§ 73 og 78. Havressursloven pålegger også fiskerne å fjerne redskaper som er etterlatt unødvendig eller mistet, jf. § 28. Dette viser at Norge på dette punktet allerede er ganske progressiv sammenlignet med mange andre europeiske land.⁹⁴ På samme tid gjør utviklingen innen teknologi, og stadige fremskritt på området for fiskeredskaper at havressursloven for noen tilfeller ikke vil være like effektiv med å fange opp problemet. Eksempelvis vil det at stadig flere passive redskaper får rømningsmuligheter, i mange tilfeller gjøre at de næringsmessige hensynene loven har som formål å fremme, vil veie tyngre enn de miljørettslige hva gjelder hvilken innsats fiskeren skal legge ned i å søke opp og hente opp det tapte fiskeredskapet. Dette til tross for at redskapet, der det består av plast, over tid vil kunne medføre skade og ulempe på naturen som mikroplast, eller ved at det brytes løs, rives av, mindre biter som kan misforstås av både marine- og ikke marine dyr som mat.

⁹⁴ European Commission SWD (2018) «Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear» s. 2.

Litteraturliste

Norske rettskilder

Lover

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
- 1925 Lov 15. juli 1925 nr. 2 om Svalbard.
- 1930 Lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.
- 1976 Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall.
- 1983 Lov 03. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (opphevet)
- 2003 Lov 27. juni 2003 nr. 67 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.
- 2007 Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet.
- 2008 Lov 06. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar.

Forskrifter

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

2012

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

Forarbeider

NUT 1977:1

Utkast til lov om vern mot forurensning og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977.

Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980)

Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

NOU 2005:10

Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven).

NOU 2005:14

På rett kjøp. Ny skipssikkerhetslovgivning

Ot.prp. nr. 20 (2007 – 2008)

Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova).

Meld. St. 45 (2016 – 2017)

Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.

Rettspraksis

Rt. 1924 s. 170.

Rt. 1993. s. 528 (Lunner pukkverk).

Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaksdommen).

Rt. 2005 s. 1577 A.

Rt. 2010 s. 306 A (Hempel-dommen).

Rt. 2013 s. 684 A.

LF-2014-203312.

Litteratur

Bøker

- Backer (2002) Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave, Gyldendal 2002.
- Bugge (1999) Bugge, Hans Chr., *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, Tano Aschehoug 1999.
- Bugge (2015) Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4.utg., Universitetsforlaget 2015.
- Eckhoff (1997) Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 4. utgave, ved Jan E. Helgesen, Universitetsforlaget 1997.
- Nygaard (1999) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, Universitetsforlaget 1999.

Artikler og rapporter

- Bugge (2013) Bugge, Hans Chr, «Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?» *Forsker og formidler: Festeskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget (2013) s. 65-88.
- Bugge (2014) Bugge, Hans Chr., «Kommentarer til forurensningsloven», *Rettsdata norsk*

- lovkommentar, sist hovedrevidert
22.03.2018.
- Fiskeridepartementet (2017)
- Fiskeridepartementet, «Meld tapt og funne fiskereiskapar i fritidsfiske-appen» (2017)
<https://www.fiskeridir.no/Fritidsfiske/Meld-tapt-og-funne-reiskap> hentet
23.03.2020.
- Fiskeridirektoratet (2019)
- Fiskeridirektoratet, «Tidenes nordligste opprenskningstokt er avsluttet» (2019)
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2019/0919/Tidenes-nordligste-opprenskingstokt-er-avsluttet> hentet
19.03.2020.
- Furuset (2018)
- Furuset, Anders, «Nedbrytbare garn fortsatt ikke gode nok», Tekfisk (2018)
<https://fiskeribladet.no/tekfisk/nyheter/?artikkel=63176> hentet 17.03.2020.
- Lambertsen (2020)
- Lambertsen, Ole- Fredrik, Monica White Martinsen og Lars- Bjørn Martinsen, «Fiskeriminsteren sjokkert etter tokt utenfor kysten: - Det er dyremishandling», 2020 NRK,
<https://www.nrk.no/nordland/fiskeriminister-sjokkert-etter-tokt-utenfor-kysten--det-er-dyremishandling-1.15011949>
hentet 22.05.2020.

- Miljødirektoratet (2015) Miljødirektoratet, «Kunnskap om marin forsøpling i Norge 2014» (2015) <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m265/m265.pdf> hentet 03.06.2020.
- Miljødirektoratets oppdragsrapport (2018) Mepex og Salt, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen», (2018), publisert 31. 01. 2018, Oppdragsrapport M- 1052, <https://salt.nu/wp-content/uploads/2019/02/Rapport-Underlag-for-a-utrede-produsentansvarsordning-for-fiskeri-og-akvakulturnaeringen-M1052.pdf> hentet 03.06.2020.
- Nordtveit Nordtveit, Ernst, «Grenser for fast eiedom» *Jussens venner*, JV-1990-23, s. 49-53.
- Regjeringen (2020) Regjeringen, «Direktiv om engangsartikler av plast og utstyr fra fiskeri», (2020), EØS- notatbasen, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/sep/direktiv-om-engangsartikler-og-utstyr-fra-fiskeri/id2618846/> hentet 27.04.202.

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner og direktiver

MARPOL (1973)

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 1973), London, (entered into force 12.10.1983), ratifisert av Norge 15.08.1980, Annex V, Regulations for the Prevention of Pollution by Garbage from Ships, ikrafttredelse 31.12.1988.

OSPAR (1998)

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 22.09.1992, Paris, (entered into force 25.03.1998) (OSPAR Convention). Undertegnet av Norge 22. 09. 1992.

Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (2019)

Directive (EU) 2019/904 Of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

Forarbeider

SWD (2018) 254

Commission Staff working document impact assessment, Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, Brussels, 28. 5. 2018.

