



**DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Utenriksministeren

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

16. september 2022

Vedr. russiske fiskefartøy

Det vises til brev av 9. september 2022 fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité til statsråd Bjørnar Selnes Skjæran. Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet, som havneforbudet er hjemlet i, er underlagt utenriksministeren. Utenriksministeren har i samråd med fiskeri- og havministeren vurdert at brevet bør besvares av utenriksministeren på vegne av regjeringen. Dette ble formidlet til komitésekretær for Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. september.

Komiteen ber statsråden redegjøre for regjeringens håndtering av EUs sanksjonspakke som omhandler havner og gi en tidslinje for når beslutninger ble tatt og Stortinget informert. Komiteen ber videre om svar på fire konkrete spørsmål.

Innledning, herunder oversikt og tidslinje over beslutninger

Helt fra opptakten til Russlands storskalainvasjon av Ukraina 24. februar, var regjeringens uttalte linje en politisk intensjon om å slutte seg til EUs sanksjoner mot Russland. Sanksjonene får imidlertid ikke direkte virkning i Norge. Disse må vedtas i forskrifts form og det må foretas selvstendige vurderinger, inkludert ev. behov for nasjonale tilpasninger, f.eks. av hensyn til fiskerisamarbeidet i nord.

Rådet for den europeiske union vedtok havneforbudet for russiske skip 8. april, med virkning fra 17. april 2022. Havneforbudet var en del av EUs femte sanksjonspakke mot.

Følgende fartøy er omfattet av EUs forbud:

- 3. For the purposes of this Article, a vessel means:*
- (a) a ship falling within the scope of the relevant international conventions;*
 - (b) a yacht, of 15 metres in length or more, which does not carry cargo and carrying no more than 12 passengers; or*

(c) *recreational craft or personal watercraft as defined in Directive 2013/53/EU of the European Parliament and of the Council (1).*

For konsolidert forordning, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20220604&from=EN>.

Ved kongelig resolusjon av 29. april 2022 (Utenriksdepartementet) ble det norske havneforbudet vedtatt med virkning fra 8. mai 2022: fastsettelse av forskrift om endring i forskrift 15. august 2014 nr. 1075 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet.

[Fastsettelse av forskrift om endring i forskrift 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet - regjeringen.no](#)

[Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet - Lovdata](#)

Norge kan med hjemmel i sanksjonsloven ikke gjennomføre sanksjoner som er mer inngripende enn de som er vedtatt i mellomstatlige organisasjoner (som EU) eller som ellers har bred internasjonal oppslutning. Samtidig har Norge ingen rettslig forpliktelse til å innføre restriktive tiltak som EU fastsetter, heller ikke etter EØS-avtalen.

Forbudet mot havneanløp er inntatt i den norske forskriften og gjelder for fartøy på 500 bruttotonn eller mer som seiler kommersielt i internasjonal fart. Forbudet er begrenset til Fastlands-Norge. Det er gjort unntak for russiske fiskefartøy.

I forbindelse med det norske vedtaket av havneforbudet var det ikke åpenbart hvilke konvensjoner EU siktet til med «*relevant international conventions*».

I et møte embetsverket i Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) deltok i for EU Maritime Directors¹ 21. april 2022 viste EU-kommisjonens generaldirektorat for mobilitet og transport (DG MOVE) til at hvorvidt fiskefartøy var omfattet av havneforbudet var under vurdering.

I et møte for EU Maritime Directors 27. april 2022 ble det uttalt fra DG MOVEs side at det nå var konkludert med at fiskefartøy var unntatt fra forbudet. Det ble ikke sagt noe om det juridiske grunnlaget for eller omfanget av dette unntaket. Den 28. april 2022 kontaktet derfor NFD EU-kommisjonen og ba om en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for unntaket for fiskefartøy. Konklusjonen etter flere e-poster og telefoner i

¹ EU Maritime Directors er et uformelt forum organisert og ledet av EU-kommisjonens generaldirektorat for mobilitet og transport (DG MOVE) for lederne av de maritime administrasjonene i EU-landene. Norge er invitert til å delta i møtene.

løpet av dagen var at EUs havneforbud gjelder for fartøy som er sertifisert etter relevante konvensjoner, dvs. SOLAS (Convention for the Safety of Life at Sea), MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) og Lastelinje-konvensjonen. EU-kommisjonen viste videre til at de fleste fiskefartøy ikke har slik sertifisering, og at fiskefartøy derfor i hovedsak vil være unntatt fra havneforbudet i EU.

Den norske løsningen er inntatt i forskrift av 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet § 19a:

Det er forbudt å gi adgang til havner etter 7. mai 2022 og til sluser etter 3. september 2022 på Fastlands-Norge til fartøy som er registrert under russisk flagg, unntatt for adgang til sluser i den hensikt å forlate norsk territorium.

Første ledd får anvendelse på fartøy som har byttet sitt russiske flagg eller sin registrering til enhver annen stats flagg eller registrering etter 24. februar 2022.

I denne paragrafen menes med «fartøy»

a. skip på 500 bruttotonn eller mer som seiler kommersielt i internasjonal fart.

Fiskefartøy er ikke omfattet.

b. en yacht som er minst 15 meter lang, som ikke frakter gods, og som har høyst tolv passasjerer, eller

c. et lystfartøy eller fritidsfartøy som definert i europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/53/EU.

Ved gjennomføringen av havneforbudet i norsk rett ble det lagt stor vekt på forutsigbarhet, brukervennlighet og kravet til klarhet. Forskriften inneholder en straffesanksjonert forpliktelse og etter norsk rett må denne være tilstrekkelig presis. Som nevnt rammer EUs forordning fartøy som «*omfattes av relevante internasjonale konvensjoner*». Dette ble vurdert som for uklart til å kunne inntas direkte i en norsk forskrift. Til forskjell fra EU valgte regjeringen å spesifisere hvilke fartøy som omfattes av havneforbudet. Det innebærer at den norske forskriften eksplisitt klargjør at den kun rammer fartøy på 500 bruttotonn eller mer som seiler kommersielt i internasjonal fart.

Regjeringen valgte også å gi unntak for fiskefartøy. Unntaket ble vurdert som viktig for å kunne sørge for en bærekraftig forvaltning av de aktuelle fiskebestandene. I europeisk sammenheng har Norge en unik geografi, som forutsetter felles forvaltning sammen med Russland av den viktige torskebestanden i Barentshavet.

Den norske løsningen ble altså valgt uavhengig av EUs egen forståelse av rekkevidden av havneforbudet for fiskefartøy. Informasjon om EUs forståelse av rekkevidden av havneforbudet ble innhentet for å ha best mulig informasjonsgrunnlag.

Det var fra regjeringens side ønskelig å være mest mulig presis i kommunikasjonen utad når det gjaldt hvorvidt også EU hadde unntak for fiskefartøy. Informasjonen vi fikk fra EU hadde ikke noe å si for hvordan vi faktisk innrettet vårt regelverk.

Uklarhetene omkring EUs forbud og det norske forbudet ble adressert i den kongelige resolusjonen 29. april 2022:

« [...] EU-forordningen gir forbudet mot havneanløp anvendelse for «skip som omfattes av relevante internasjonale konvensjoner». Det er ikke helt klart hvordan dette skal forstås. Forordningen er tolket basert på eksisterende rettskilder, og det er Utenriksdepartementets vurdering at fiskefartøy ikke omfattes av forordningen. [...] Dette er i tråd med hvordan enkelte sentrale EU-land tolker forordningen. Forskriften inneholder en straffesanksjonert forpliktelse og etter norsk rett må denne være tilstrekkelig presis. Ved gjennomføring i den norske forskriften har Utenriksdepartementet derfor lagt til grunn at den omfatter fartøy over 500 bruttotonn som seiler kommersielt i internasjonal fart. Fiskefartøy omfattes ikke. [...] For det tilfelle at forordningen i EU på et senere tidspunkt skulle fortolkes slik at fiskefartøy anses omfattet av forordningen, vil likevel den norske gjennomføringen knyttet til å unnta fiskefartøy gjøres gjeldende i den norske forskriften som nasjonal tilpasning. [...]»

EU-kommisjonen har i etterkant av endringene 8. april lagt ut en rekke klargjøringer for hvordan den forstår EUs regelverk i form av «Frequently Asked Questions (Q&A)». Blant annet fremgår følgende:

2. What is meant by the term “relevant international conventions”?

Last update: 2 May 2022

The term refers to SOLAS, MARPOL or Load Lines conventions and the ships falling under their scope (so called convention ships). Effectively, this means ships of 500 GT and beyond (from smaller to the biggest) sailing commercially in international shipping

[...]

9. Are fishing vessels excluded from the scope of Article 3ea of Regulation 833/2014?

Last update: 5 May 2022

As mentioned in Q2 above, the relevant international conventions are SOLAS, MARPOL and Load Lines (LL) Conventions. As a result, “fishing vessels” are included in the sanction regime only in case they hold any “certificate” issued in accordance with SOLAS, MARPOL or Load Lines (LL) Conventions. Accordingly, at least any fishing vessel certified in accordance with MARPOL ANNEX IV has to be considered as “ship” for the purpose of Article 3ea(3) (a) of Council Regulation (EU) 833/2014 and falls within the scope of the ban.

EUs Q&A er tilgjengelig på

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/fags-sanctions-russia-eu-ports_en.pdf.

Unntaket for fiskefartøy i den norske forskriften ble foretatt på selvstendig grunnlag og uavhengig av hva som var EUs egen tolkning av rekkevidden av EUs havneforbud. Tidsaspektet var også et hensyn som ble tatt i betraktning. Det ble vurdert som viktig å få på plass en norsk regulering så tett opp i tid til resten av Europa som mulig. Den norske forskriften trådte i kraft kun få uker etter EUs havneforbud trådte i kraft. Dersom reguleringen hadde blitt vedtatt noen uker senere ville man kunne hatt et enda bedre informasjonsgrunnlag om den nøyaktige tolkningen av EUs regelverk. Beslutningen om å unnta fiskefartøy ble imidlertid tatt på selvstendig norsk grunnlag.

Regjeringen har orientert og konsultert Stortingets organer om havneforbudet både før og etter havneforbudet og unntaket for fiskefartøy ble fastsatt 29. april 2022. Utenriksministeren og fiskeri- og havministeren har også besvart en rekke spørsmål fra Stortinget i sakens anledning.

1. Kjente regjeringen til det fulle omfanget av og detaljene i EUs regelverk på det tidspunktet regjeringen vedtok unntaket for russiske fiskebåter?

Som det fremgår av redegjørelsen innledningsvis var ikke omfanget av EUs regelverk hva gjelder fiskefartøy klart på tidspunktet for vedtaket av kongelig resolusjon 29. april 2022. Samtidig indikerte informasjonen mottatt de siste dagene før vedtaket av kongelig resolusjon at fiskefartøy i hovedsak falt utenfor virkeområdet for EUs havneforbud.

Uklarhetene omkring forskjellene mellom EUs forbud og det norske forbudet ble adressert slik i den kongelige resolusjonen 29. april:

« [...] EU-forordningen gir forbudet mot havneanløp anvendelse for «skip som omfattes av relevante internasjonale konvensjoner». Det er ikke helt klart hvordan dette skal forstås. Forordningen er tolket basert på eksisterende rettskilder, og det er Utenriksdepartementets vurdering at fiskefartøy ikke omfattes av forordningen. [...] Dette er i tråd med hvordan enkelte sentrale EU-land tolker forordningen. Forskriften inneholder en straffesanksjonert forpliktelse og etter norsk rett må denne være tilstrekkelig presis. Ved gjennomføring i den norske forskriften har Utenriksdepartementet derfor lagt til grunn at den omfatter fartøy over 500 bruttotonn som seiler kommersielt i internasjonal fart. Fiskefartøy omfattes ikke. [...] For det tilfelle at forordningen i EU på et senere tidspunkt skulle fortolkes slik at fiskefartøy anses omfattet av forordningen, vil likevel den norske gjennomføringen knyttet til å unnta fiskefartøy gjøres gjeldende i den norske forskriften som nasjonal tilpasning. [...]»

2. Var regjeringen på vedtakstidspunktet klar over at dersom skip var omfattet av MARPOL-konvensjonen, Load Lines-konvensjonen eller SOLAS-konvensjonen, så var de omfattet av EUs havneforbud?

Som det fremgår av innledningen og svar på spørsmål 1, var ikke omfanget av EUs regelverk klart på tidspunktet for vedtaket av kongelig resolusjon 29. april 2022. Nærings- og fiskeridepartementet hadde mottatt informasjon om at EUs havneforbud ville gjelde for fartøy som er sertifisert etter relevante konvensjoner, dvs. SOLAS (Convention for the Safety of Life at Sea), MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) og Lastelinje-konvensjonen. I informasjonen som ble mottatt hadde EU-kommisjonen vist til at de fleste fiskefartøy ikke har slik sertifisering, og at fiskefartøy derfor i hovedsak ville være unntatt fra havneforbudet i EU.

Den norske reguleringen med eksplisitt å unnta russiske fiskefartøy fra havneforbudet ble som det er redegjort for i innledningen valgt uavhengig av EUs fortolkning av rekkevidden av EUs havneforbud.

3. Sjekket regjeringen om de aktuelle russiske skipene ville nektes tillatelse til å komme til havner i EU-land gjennom at de var omfattet av MARPOL-konvensjonen, Load Lines-konvensjonen eller SOLAS-konvensjonen

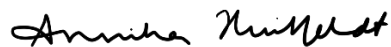
På vedtakstidspunktet var det uklart om fiskefartøy var omfattet av EUs forordning eller ikke, jf. innledning og svar på spørsmål over. Videre hadde regjeringen ikke informasjon om de enkelte medlemsstatenes praktisering av det nylig vedtatte regelverket, herunder hvilken praksis som ville legges til grunn for særskilt tillatelse. Det kan gis særskilt tillatelse til å gå til havn for nærmere angitte positive formål, bl.a. import av matvarer. For regjeringen var det viktig å verne om fiskerisamarbeidet med Russland for å sikre videreføring av våre felles bærekraftige fiskeriforvaltning i nordområdene, slik at vi tar vare på våre felles fiskebestander i Barentshavet.

4. Utenriksministeren svarte 7. juni 2022 på et spørsmål fra Stortinget at «regjeringen har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å si nøyaktig hvordan virkeområdet i EUs forordning vil slå ut i praksis hva gjelder fiskefartøy». Visste regjeringen på det tidspunktet at fiskefartøy som var omfattet av MARPOL-konvensjonen, Load-Lines konvensjonen eller SOLAS-konvensjonen var omfattet av EUs havneforbud

I utenriksministeren svar av 7. juni 2022 på spørsmål fra representanten Guri Melby ble ulikhetene mellom EUs regelverk og det norske regelverket redegjort for, og utenriksministeren avsluttet sitt svar med følgende påpekning: «Selve regelverket er én side av saken; så langt har vi imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å si nøyaktig hvordan virkeområdet i EUs forordning vil slå ut i praksis hva gjelder fiskefartøy.»

Påpekningen knytter seg til hvordan EU-landene praktiserer havneforbudet, herunder hvordan tillatelsesordninger praktiseres. Eksempelvis kan større fartøy enn 500 bruttotonn søke om særskilt tillatelse til å gå til havn dersom det er nødvendig for nærmere positivt angitte formål, bl.a. import av matvarer. Medlemsstatene i EU kan derfor gi særskilte tillatelser for russisk-flaggede fartøy som frakter fisk i EU. Detaljene i EU-landenes praktisering av EUs havneforbud hva gjelder fiskefartøy var i begrenset grad kjent da utenriksministeren besvarte dette spørsmålet, noen få uker etter at havneforbudet ble vedtatt. Tilgjengelig informasjon per midten av september 2022 tilsier at EU-land gir slike tillatelser for russiske fartøy for å sikre import av matvarer, herunder fisk. Det er ikke et generelt importforbud mot russisk fisk i EU og heller ikke i Norge.

Med vennlig hilsen



Anniken Huitfeldt