



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1994:10

# Lov om havbeite

---

Utredning fra et utvalg nedsatt av  
Fiskeridepartementet 26. oktober 1992

Avgitt 25. mai 1994

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1994

*Til Fiskeridepartementet*

Med dette avgir utvalget sin innstilling om de rettsspørsmål som reiser seg i forbindelse med ekstensivt oppdrett og kulturbetinget fiske i sjø og vassdrag. Innstillingen inneholder enkelte dissenser med hensyn til hva som bør tas med i en rettslig regulering.

Oslo 25. mai 1994

*Hans Petter Graver* Leder

*Ole Bjørn Støle*

*Terje Karterud*

*Egil Kvammen*

*Turid Mæland*

## KAPITTEL 1

**Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid****1.1 OPPNEVNING OG MANDAT**

Fiskeridepartementet oppnevnte den 26.10.92 et utvalg til å utrede juridiske spørsmål i forbindelse med havbeiteprogrammet PUSH.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Advokat ved regjeringsadvokatembetet (nå professor) dr. jur. Hans Petter Graver, leder.

Lagdommer, (nå advokat) Ole Bjørn Støle.

Førstekonsulent Terje Karterud, Direktoratet for naturforvaltning.

Fhv. spesialrådgiver Egil Kvammen, Fiskeridepartementet.

I brev av 5. november 1992 ble advokat Turid Mæland oppnevnt som sekretær.

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

«Utvalget skal utrede de rettsspørsmål som reiser seg i forbindelse med ekstensivt oppdrett og kulturbetinget fiske i sjø og vassdrag (jfr. PUSH-programmets formål). Utgangspunktet for arbeidet må være den lovfestede og ulovfestede offentlige og private rett som i dag er relevant i havbeitesammenheng.

Utvalget skal videre utrede de erstatningsrettslige spørsmål som reiser seg ved at områder i sjø og vassdrag beslaglegges for ekstensivt oppdrett og kulturbetinget fiske, foreslå prosedyreregler for fastsetting av erstatning ved skade og ulemper som kan oppstå, samt foreslå saksbehandlingsregler for søknader om slik beslaglegging.

Utvalget skal ta stilling til hvilke endringer som er nødvendige i det offentligrettslige regelverk vedrørende havbeite og som kan ivareta relevante samfunns-, nærings- og miljøhensyn. Særlig vekt bør legges på utredning av utsett og gjenfangst av fisk og skaldyr. Både offentlige utsetninger uten tilhørende krav om gjenfangstrett og private utsetninger der større eller mindre grad av eksklusiv gjenfangstrett inngår, skal utredes. Herunder må det også vurderes hvilke privatpersoner eller organisasjoner som eventuelt kan gis slike rettigheter.

Utvalget bør innhente opplysninger som relevant lovgivning i andre land som driver havbeite. Likeledes bør internasjonale avtaler som kan innvirke på norsk havbeite klarlegges.

Utvalgets innstilling skal legges fram innen femten måneder etter oppnevning. Utvalget bør søke å gi råd om midlertidige regler for å sikre gjennomføringen av prosjekter i regi av PUSH-programmet.

Justeringer i mandatet kan foretas i samråd med departementsutvalget. Utvalget skal under arbeidet holde kontakt med PUSH-styret og departementsutvalget.»

**1.2 UTVALGETS ARBEID**

Det juridiske utvalg har under sitt arbeid hatt møter med styret for PUSH, Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, og Havforskningsinstituttet. Utvalget har videre vært i kontakt med og hatt møter med Norsk Institutt for Naturforskning og Direktoratet for Naturforvaltning. Juridisk utvalg har også vært på møte og hatt dialog med Norges Fiskarlag, Norges Bondelag, Norges Grunneigar- og Sjølaksefiskarlag

og Norske Lakseelver AL vedrørende de spørsmål mandatet reiser. Utvalget har blitt orientert om norske forskningsprosjekter.

Utvalget hadde i 1993 12 møter og i 1994 7 møter. Utvalget har gjennomført studiereise til Island. I den anledning møtte utvalget Institutt for Ferskvannsfiske og det Islandske Havforskningsinstitutt. Utvalget ble orientert om prosjekter om havbeite i Island og om hvorledes havbeite rettslig er regulert i Island. Utvalget har innhentet opplysninger om relevant lovgivning fra andre land fra skriftlige kilder.

Med hensyn til den tidsfrist utvalget ble pålagt i mandatet har utvalget tatt utgangspunkt i det tidspunkt da utvalget kom i gang med sitt arbeide som var februar 1993. Innstillingen legges frem innen 15 måneder fra dette tidspunkt.

Utvalget har når det gjelder noen spørsmål delt seg i et flertall (formannen, Terje Karterud og Ole Bjørn Støle) og et mindretall (Egil Kvammen). Det er derfor lagt frem to lovforslag som på noen få punkter atskiller seg fra hverandre. Forøvrig er innstillingen enstemmig.

## KAPITTEL 2

**Sammendrag**

Utredningen omhandler spørsmålet om og hvordan det bør innføres bestemmelser som regulerer havbeitevirksomhet. Utredningen omhandler hvilke konsekvenser havbeite får i forhold til konkurrerende bruk og erstatningsspørsmål som kan oppstå i den forbindelse. Utredningen angir også kort hvordan havbeite vil påvirke de ville bestander.

Bakgrunnen for oppnevning av utvalget og utvalgets mandat, var igangsetting av programmet Plan for Utvikling og Stimulering av Havbeite, PUSH-programmet, hvor formålet blant annet var å søke etter mulig avbøtende tiltak i forbindelse med drivgarnsforbudet av laks, og en ville klarlegge betingelsene for næringsmessig utvikling av havbeite som kystnæring.

Mandatet er i sin helhet inntatt i *"Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid"* i kapittel 1. I PUSH-programmet inngår kun 4 arter nemlig; laks, røye, torsk og hummer. Utkastet til lovregler om havbeite omfatter imidlertid ikke bare disse artene men alle arter det vil bli drevet havbeite med.

*"Havbeiteprogrammet PUSH – behovet for rettslig regulering"* i Kapittel 3 inneholder nærmere beskrivelse av PUSH-programmet og om forsøk som er utført i regi av det og om behovet for rettslig regulering av havbeite.

*"Fremmed rett"* i Kapittel 4 inneholder en oversikt over utenlandsk rett hvor havbeite drives i noen utstrekning. Av de nordiske land er det kun Island som driver havbeite slik det er definert i utvalgets lovutkast. Danmark og Sverige har kun utsetninger i kultiveringsøyemed.

*"Faktiske og biologiske sider ved artene"* i Kapittel 5 gir en beskrivelse av faktiske og biologiske sider ved de fire artene som inngår i PUSH-programmet. Det er utarbeidet blant annet på grunnlag av de forsøk som til nå er gjort i regi av PUSH-programmet og skriftlig materiale som foreligger på grunnlag av nevnte forsøk og som har vært tilgjengelig for utvalget.

Havbeite er i loven definert som «...utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed», jfr. lovutkastets §1. Lovens virkeområde er i vassdrag, i fjord-, kyst- og havområder under norsk jurisdiksjon og for faste innretninger i sjøen eller på land med tilknyttet virksomhet. Loven gjelder også på Svalbard.

Det sentrale spørsmål for utvalget ved innføring av lovbestemmelser om havbeite har vært om utsetter skal gis eksklusiv rett til gjenfangst. I det eksisterende lovverk er det ikke regler som gir utsetter en slik rett. Hovedregelen i norsk rett i dag er at fisk i sitt naturlige miljø ikke er underlagt eiendomsrett. Hvem som i dag har rett til å fiske vil dog avhenge av om det er fiske etter marine arter eller fiske etter anadrome laksefisk. Ved fiske etter marine arter i sjø er det med få unntak ingen særrettigheter. Fiske etter marine arter i sjø er en allemannsrett og begrenses av reglene i saltvannsfiskeloven, deltakerloven og lov om fiske med trål. Ved fiske etter anadrome laksefisk er det i lakselovens kapittel IV bestemmelser om fiskeretten. Utvalget har konkludert med at utsetter må gis eksklusiv rett til gjenfangst etter den utsatte art.

Den som skal drive havbeite må ha tillatelse av Kongen, jfr. lovutkastets § 2. Tillatelse kan ikke gis når det foreligger fare for skadelige virkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spredning av sykdommer. I vurderingen av om havbeitetillatelse skal gis, kan det legges

vesentlig vekt på tiltakets samfunnsmessige nytte- og skadevirkninger forøvrig. Det kan settes vilkår for tillatelsen.

I tillatelsen skal det fastsettes et gjenfangstområde, jfr. lovutkastets § 3. I gjenfangstområdet har rettighetshaver enerett til fiske etter den utsatte art, dette gjelder dog ikke hvis det strider mot særlige rettigheter til fiske som bygger på lov eller særskilt rettsgrunnlag. For å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett i gjenfangstområdet, kan Kongen gi forskrifter om fiske etter andre arter i gjenfangstområdet, herunder at fiske skal forbys.

Også utenfor gjenfangstområdet kan det være behov for reguleringer av fiske. Rettighetshaver har i dette området ingen særrett til fiske. De vanlige regler vil i utgangspunktet gjelde. Da det kan være behov for visse restriksjoner både for å beskytte gjenfangstretten og for å beskytte ville bestander, inneholder lovutkastets § 5 bestemmelser om at det i tillatelsen kan fastsettes et område utenfor gjenfangstområdet der fiske kan reguleres uten hensyn til bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeloven og lakseloven.

I "*Gjenfangst – eksklusivitet*" i kapittel 7 er inntatt begrunnelse for innføring av regelen om gjenfangstrett for utsetter. Her er også forsøkt å angi en praktisk grense for utstrekningen av gjenfangstområdet. Utvalget har imidlertid ikke villet angi den geografiske grense i lovforslaget på grunn av at denne vil kunne endre seg i tid og rom alt etter erfaring og kunnskap om fiskens utvandring og tilbakevandring fra/til utsettingsområdet.

Når det blir innført en regel om eksklusiv rett til gjenfangst, vil konkurrerende bruk i området bli berørt. Særlig vil dette gjelde i gjenfangstområdet. Det kan da bli spørsmål om erstatning for ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger av konkurrerende bruk. I den utstrekning utsetters rett til eksklusiv gjenfangst i gjenfangstområdet kommer i konflikt med særlige rettigheter til fiske for eksempel grunneierretten etter lakseloven, må innehaveren av tillatelsen ekspropriere for å oppnå eksklusivitet. I slike tilfeller må erstatning til rettighetshaveren betales etter vanlige ekspropriasjonsrettslige regler. I forhold til allemannsrettigheter til fiske vil imidlertid selve tillatelsen sikre eksklusivitet. Utvalget har imidlertid også vurdert om det bør innføres en regel om erstatning for konkurrerende bruk av allemannsrettigheter. Utvalgets flertall (formannen, Ole Bjørn Støle og Terje Karterud), vil ikke anbefale en utvidelse av området som er alminnelig erstatningsrettslig vernet, mens mindretallet (Egil Kvammen) mener det bør innføres en slik regel. Den nærmere drøftelse av spørsmålet fremgår av "*Erstatningsspørsmål*" i kapittel 8.

I "*Erstatningsspørsmål*" i kapittel 8 er også spørsmålet om ansvar for skadeforvoldelse vurdert. Det er en rekke ulike skaderisiki forbundet med havbeitevirksomhet. Noen av disse er av helt generell karakter, andre er mer spesielt knyttet til utsetting av organismer i miljøet. Dette kan være forurensningsskader og forurensningslovens regler om erstatningsansvar vil i så fall komme til anvendelse. Utvalget mener at det ikke bør innføres særregler for havbeitevirksomhet her. Ved annen skade kommer de ellers gjeldende erstatningsregler til anvendelse.

Havbeitevirksomhet vil berøre de forvaltningsoppgaver som de respektive myndigheter har etter den eksisterende lovgivning. Uansett hvilken art som settes ut på havbeite, vil havbeitevirksomheten påvirke betingelsene i havet og dermed få konsekvenser for de forskjellige ville bestander i havet. Utvalget mener det neppe er aktuelt å opprette en ny forvaltningsenhet til å stå for forvaltningen av havbeite, men utvalget anser det forøvrig ikke som sin oppgave å ta stilling til hvordan havbeitevirksomheten skal forvaltes, og hvilken myndigheter som skal tildeles forvaltningsansvaret i en ny havbeitelov. Den nærmere drøftelse av spørsmålet er inntatt i "*Forvaltning*" i kapittel 9.

I "*Lovstruktur*" i kapittel 10 fremgår utvalgets drøftelse av spørsmålet om lovstruktur. Utvalget har vurdert om regler om havbeite bør innarbeides i eksisterende lover eller om det bør gis en ny lov om havbeite. Utvalget har konkludert med at det bør gis en ny havbeitelov.

Den foreslåtte havbeiteloven vil neppe ha særlig store økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige, se i denne sammenheng "*Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag*" i kapittel 11.

I "*Merknader til de enkelte bestemmelser*" i kapittel 12 er inntatt merknadene til enkelte paragrafer.

## KAPITTEL 3

**Havbeiteprogrammet PUSH – behovet for rettslig regulering**

Program for Utvikling og Stimulering av Havbeite, PUSH-programmet ble startet i 1990. Programmet ble blant annet iverksatt for å søke etter mulig avbøtende tiltak i forbindelse med drivgarnsforbudet av laks og en ville klarlegge betingelsene for næringsmessig utvikling av havbeite som kystnæring.

I St.prp. nr. 95 (1989-1990), s. 21 annen spalte heter det bl.a:

«Plan for utvikling og stimulering av havbeite/havbruk

1. Innledning:

Havbeite, eller kulturbetinget fiske, er i en rekke land en utviklet kystnæring. I Norge har dette lenge vært omtalt som en perspektivrik videreføring av fiske og havbruk, senest i juni 1989, da som et mulig avbøtende tiltak i forbindelse med drivgarnsforbudet (St.prp. nr. 135, 1988-89).

Fiskeridepartementet, i samarbeid med andre departement, tar sikte på å gjennomføre et flerårig utviklingsprogram som har til formål og klarlegge betingelsene for næringsformål å klarlegge betingelsene for næringsmessig utvikling av havbeite som kystnæring.

Programmet har en total kostnadsramme på 300 mill. kr. (1989-kroner), med utgangspunkt i en tidsramme på 7 år. Behovet for ekstra-bevilgning for 1990 er på kr. 20 mill.»

Videre heter det på s. 23 første spalte:

«Plan for utvikling og stimulering av havbeite/havbruk (PUSH-programmet).

PUSH-programmet er bygget opp rundt hovedelementene fullskala produksjonsforsøk, juridiske/forvaltningsmessige utredninger og økonomiske analyser. Alle aktiviteter vil løpe parallelt, og samlet avklare betingelsene for næringsmessig utvikling.»

og

«...De erfaringer som høstes gjennom fullskalaforsøk vil således være av grunnleggende betydning for videre næringsutvikling. Utsettingen omfatter artene laks, torsk, hummer og røye.»

Hvorfor det er nødvendig med rettslig regulering av havbeite begrunnes slik i St.prp. 95 (1989-1990) på s. 23 første spalte under "Danmark" i pkt. 4.5:

«Utvikling av havbeite som kystnæring forutsetter gjennomgang av dagens lovverk. Det må i den forbindelse vurderes utarbeidelse av ny lovgivning. Dette kan vise seg nødvendig for å etablere rammebetingelser som gjør det økonomisk forsvarlig å drive med havbeitenæring i privat regi. Videre må forholdet mellom havbeite og annen fiskerinæring avklares, og en framtidig næring må forvaltes på en miljømessig forsvarlig måte.

Det vil bli oppnevnt et eget utvalg til å utrede disse spørsmål.»

Det har vært foretatt forsøk på artene torsk, hummer, laks og røye i regi av PUSH-programmet.

For torsk i perioden 1990-1993 ble det totalt for prosjektene bevilget kr. 44 mill. De viktigste prosjektene har vært ved:

- Havforskningsintitutet: Yngelproduksjon i Parisvatnet og utsetting i Masfjor-



- den og Øygarden.
- Norges Fiskerihøyskole (Tromsø): Yngelproduksjon i Makkjosen og utsettinger i Sørfjorden, Ullsfjorden og Stålevikbotn.
- Lofilab (Leknes): Oppbygging og drift av anlegg for pollproduksjon av torskeyngel.
- Fiskerisjefen i Trøndelag: Yngelproduksjon i landbasert anlegg ved Nærøysund Yngelfarm, Rørvik, og utsettinger i Nærøy og Vikna.
- Finnmarksforskning: Yngelproduksjon ved posemetoden og ved innfangning av villyngel.

I St.prp. nr. 95 (1989-1990) heter det vedrørende torsk: «I løpet av 2-4 år regner en med at torskeyngel kan produseres i stort omfang til lav stk. pris». Denne oppgaven har vist seg langt vanskeligere å løse enn det som var antatt ved starten av PUSH-programmet. Pr. i dag behersker en ikke en intensivproduksjon av torskeyngel og forskningsutviklingen på dette fagfeltet de siste 10 år viser at produksjonsprosessen er vanskelig. Gjenfangstprosenten på torsk ligger i dag på opptil 20 % mens lønnsomhetsgrensen er på ca 40% med dagens yngelpris.

En har hittil ikke kunnet registrere noen uønskede effekter på det naturlige økosystem. Et unntak er tetthetsavhengig dødelighet.

For *hummer* i perioden 1990-1993 ble det totalt for prosjektene bevilget kr. 10,7 mill. Prosjektene har vært ved:

- Havforskningsinstituttet: Produksjon av hummerunger på Kyrksæterøra og fangst/ overvåking ved Kvitsøy (Rogaland) og Øygarden (Hordaland)
- Professor Balchen ved NTH: Utredning av et oppskalert havbeiteprosjekt «Norge Hummer AS».

I St.prp. nr. 95 (1989-1990) fremgår det at hummerbestanden har hatt dramatisk tilbakegang, og at den vurderes som truet. Det heter videre i nevnte proposisjon: «Hummer er et meget godt betalt produkt, og videre fangst avhenger av et utsetting-program. En regner ikke med at dette vil gi stor uttelling i antall arbeidsplasser, men samlet verdiskapning vil bli høy». PUSH-programmet har fått kunnskap og oppnådd delresultater som er viktige for Stortingets mål og verdiskapning. Det kritiske, uavklarte punkt er overlevelse fram til reproduserbar størrelse på 24-25 cm. Dette tilsvarer også minimum markedsstørrelse.

Gjenfangstprosenten for hummer er ikke vitenskapelig påvist ennå, men det antas at den vil være ca 20%. Lønnsomhetsgrensen er beregnet til 27% avhengig av markedspris.

Det er foreløpig ikke påvist negative miljømessige konsekvenser ved havbeite med hummer.

For *laks* i perioden 1990 -1993 ble det totalt for prosjektene bevilget kr. 44 mill. De viktigste prosjektene har vært:

- Havforskningsinstituttet: Forskningsprosjekt basert på begrenset utsetting av 3 ulike laksestammer i et lite kystvassdrag på Sotra (Hordaland).
- Norsk Institutt for Naturforskning: Utsetting i et kystvassdrag på Opløy (Nord-Trøndelag), i første rekke et næringsprosjekt med forskningsstøtte.
- Norsk Institutt for Naturforskning og Sør-Helgeland Havbeite A/S: Utsetting i et lite kystvassdrag Vega/Vefsna (Helgeland) sammenlignet med tilsvarende utsettinger i et stort fjordvassdrag.
- Fiskeriforskning: Utsetting i Skogsfjordvassdraget i Troms.

Det foreligger resultater fra utsettingsforsøk med laks i Opløy. En foreløpig konklusjon er at for lokal næringsutvikling basert på en kombinasjon av fritidsfiske/rekreasjon og fiskeproduksjon kan utsettingstallet reduseres.

Resultatene viser at gjenfangster av utsatt smolt er så lave at privatøkonomisk basert havbeite med høsting av tilbakevendt biomasse som slaktefisk på utsettingsstedet ikke er realistisk med dagens priser. Lønnsomhetsgrensen og gjenfangstprosenten er 8% for laks. Beregninger indikerer at en kombinasjonsmodell basert på tradisjonell fangst/høsting og utvikling av sportsfiske/reiseliv kan bedre lønnsomheten for utsettingslokaliteten. Denne modellen kan gjennomføres både for elveutsettinger og utsettinger tilknyttet små kystvassdrag nær kyststrømmen.

For røye i perioden 1990-1993 ble det totalt bevilget for prosjektene kr. 18 mill. Det er gitt støtte til følgende prosjekter:

- Talvik (Alta): Utsetting og gjenfangst av anleggsprodusert røye samt registrering av sjøvandring hos villfisk.
- Møkkelandsvassdraget (Harstad): Registrering av villfisk, utsetting av anleggsprodusert fisk og oppforet teinefanget villfisk.
- Sila- og Flostrandvassdraget (Rana): Registrering av utvandring og tilbakevandring av all røye i to nærliggende vassdrag.
- Gryttingsvassdraget (Hadsel): Forprosjekt på utredning av havbeite med røye til sportsfiskeformål (avsluttet).

Ved etablering av PUSH-programmet ble det presisert at havbeite med røye er kommet noe kortere enn de øvrige artene i programmet, og at innsatsen på røye derfor i større grad vil være preget av forskningsinnsats.

Forutsetningen for et forsvarlig havbeite med røye vil være knyttet til de samme faktorer som for laks. Lønnsomhetsgrensen for røye er en gjenfangstprosent på 67% mens oppnådd gjenfangstprosent er ca 40%.

Det rettslige rammeverk er en vesentlig faktor når lønnsomheten skal vurderes. En grunn til at det i dag er liten interesse for å investere i havbeitevirksomhet er at en rekke grunnleggende rettslige spørsmål er uavklarte. Det gjelder særlig spørsmål knyttet til retten til å fange inn igjen den utsatte fisk og retten til å hindre andre i å beskatte den. I tillegg er de offentligrettslige betingelser usikre – det er tvilsomt i hvilken utstrekning myndighetene har hjemmel til å regulere havbeite, hvilke vilkår som kan stilles og om tillatelsen som måtte bli gitt har en slik grad av forutberegnlighet at det er forsvarlig å bruke store investeringer på grunnlag av den. Selv om juridiske virkemidler på langt nær er tilstrekkelig til å skape lønnsomme rammebetingelser vil fravær av en hensiktsmessig regulering alene kunne hindre at havbeite blir økonomisk attraktivt. Utvalget har sett det som en hovedoppgave å foreslå rettsregler som best mulig kan legge de juridiske forhold til rette for havbeitevirksomhet, samtidig som nødvendige miljøhensyn blir ivaretatt.

## KAPITTEL 4

**Fremmed rett****4.1 INNLEDNING**

Internasjonalt sett er det særlig havbeite med laks som har noe særlig omfang. Utvalget har i sine studier av fremmed rett særlig konsentrert seg om rettssystemer som gjelder slik virksomhet.

Av verdens totale produksjon av laks på ca 1,2 millioner tonn (1991) bidrar villfisk, oppdrett og havbeite med omtrent like stor andel. Havbeite med laks foregår i hovedsak i Stillehavet, der det også finnes store bestander med villaks. I global sammenheng er havbeite med stillehavslaks klart den viktigste form for havbeitevirksomhet. Men det drives også omfattende havbeite med andre organismer. Her bør nevnes kamskjell, reker, krabber og kråkeboller. Innsatsen på havbeite har i hovedsak vært knyttet til arter med stor kommersiell interesse, eller arter med høy verdi for sportsfiskeformål. Utsetting av yngel er kostnadskreven.

**4.2 JAPAN**

Japan er landet med størst bredde i innsatsen på havbeite. Det drives arbeid med utvikling av metoder for yngelproduksjon og utsetting av hele 57 fiskearter. Den dominerende arten er ketalaks, men andre viktige arter, er rød havbrasme, flyndre, sort havbrasme og uer.

Det drives også et omfattende arbeid med andre organismer enn fisk. De viktigste er kamskjell, kuruma reker, abalone snegl, kråkeboller og krabber. Mest vellykket er utsettinger av ketalaks og kamskjell.

Generelt finansieres 50% av kostnadene ved utsetting av yngel og forbedring av havbeite av de sentrale myndigheter. Bevilgninger over Finansdepartementet administreres av Fiskeribyrået. De øvrige 50% finansieres av fylkesmyndighetene i deres respektive områder. De sentrale myndighetene opererer ut fra 6-års planer, der prioriteringer angående fiskeslag og områder bestemmes. Fylkesmyndighetene tar på sin side initiativ til å drive selve virksomheten.

For laks er imidlertid forholdet litt annerledes enn for andre fiskeslag. Utsetting av laks har tradisjoner helt tilbake til 1888, og det har utviklet seg et helt spesielt system der de lokale fiskekooperativene spiller en stor rolle. Omlag 26% av utsettingen skjer i regi av de sentrale myndigheter gjennom nasjonale stasjoner, 14% skjer gjennom fylkene og hele 60% gjennom kooperativene. Kooperativenes innsats finansieres gjennom en 2,5 – 5% avgift som medlemmene må betale av fangstens førstehandsverdi. (For annen fisk enn laks tas det ikke en slik avgift). Laksen tas med faststående nøter ved kysten. I likhet med annet kystfiske, er det ingen særskilte reguleringer for fangstrettigheter av laks utover de generelle bestemmelser i fiskeriloven. Fangst i elvene er særskilt regulert og kan bare foregå i den hensikt å stryke gytetoden fisk.

I Japan er det ingen bestemmelser om gjenfangstrett for utsetter. Dette har sammenheng med at Japan har et system for fiskerettigheter tilknyttet geografisk bosted, regulert gjennom medlemskap i lokale fiskekooperativer som fordeler rettighetene innen sine respektive områder. Det skilles derfor ikke mellom fiske etter villfisk og fiske etter fisk fremmet gjennom særskilte programmer.

Systemet for fiskerettigheter er underlagt generell lovgivning for fiske og fangst: Fiskeriloven av 1949, revidert i 1962.

Japan har særskilt lovgivning for havbeite (Lov om beskyttelse av marine arter, av 17.12. 51) og for forbedring av fiskegrunnen langs kysten (The Law of Developing Coastal Fishing Grounds av 17.5.1974). Disse lover inneholder ikke bestemmelser om fiskerettigheter, men hvilke plikter myndighetene har til å drive virksomhet som fremmer utvikling av fiskeressurser og kystfisk.

### 4.3 USA – ALASKA

Havbeiteinnsatsen i USA foregår i det vesentligste i Alaska og skjer i all hovedsak med de fem artene av stillehavslaks.

På nasjonalt nivå har USA gjennomført et system hvor delstatene er ansvarlig for fiskeressursene ut til 3 n.mil mens de føderale myndighetene (Washington DC) er ansvarlig for området fra 3 til 200 n.mil. Det føderale ansvarsområde er videre oppdelt i 8 regionale reguleringsråd (Regional Fishery Management Councils), hvor vi finner ett for Alaska og ett for resten av Stillehavskysten (Pacific Council). Det regionale reguleringsområdet for Alaska består av 15 medlemmer og står i hovedsak ansvarlig for regulering av bunnfiskeressursene, pelagisk fiske og krabbefiske utenfor 3 n.mil.

I Alaska foregår laksefiske hovedsakelig innenfor 3 n.mil, og Alaska Board of Fisheries (ABF) er ansvarlig for dette fiske. Administrasjonen er tillagt Alaska Departement of Fish and Game (ADFG) som sorterer direkte under guvernøren. ABF vedtar reguleringer etter forslag fra næringen (inkl. sportsfiskere) og ADFG står for iverksetting og teknisk støtte.

Reguleringen i laksefiske er i stor grad basert på områdedeling, redskapsdeling og tidsavgrensninger. ADFG har sin regionale leder i hver fiskeriregion, og denne fiskeriadministratoren er ansvarlig for de reguleringer som må foretas i sesongen.

Alaska har siden 1974 gjennomført et konsesjonssystem. Laksefisket ble i sin tid fordelt etter et poengsystem, hvor tidligere fiske, tidligere investeringer, avhengighet av laksefiske og alternative økonomiske muligheter utgjorde de viktigste kriteriene. Basert på totalkvantum og gjennomsnittlige fangstrater for de ulike redskapsgrupper ble det så fastlagt et maksimalt antall lisenser, som ble tildelt de som hadde høyest score. Lisensene ble deretter gjort omsettelige og enhver innbygger av USA står i prinsippet fritt til å kjøpe og selge en lisens. Lisensene er oppdelt etter redskapstype. Over halvparten av lisensene i laksefiske har skiftet eiere minst en gang siden 1974. Lisensen må opprettholdes gjennom et årlig fornyelsesgebyr, som varierer mellom 30 og 750 dollar. I tillegg finnes det en fartøyregistreringsordning og et krav om at alle fiskere, inklusive mannskap skal ha en årlig fiskelisens som ikke er overførbar.

At lisensene i laksefisket er omsettelige innebærer at medlemskapet i de regionale akvakulturorganisasjonene også skifter.

I tillegg fastslo Høyesterett i staten Washington i 1974 at indianerne har rett på inntil 50% av all laksefisk, inklusive havbeitefisk. Fiskeriadministratorene har derfor måttet innføre en etnisk dimensjon i det kommersielle fiske etter laks i sjøen, samt omfordele hvor mye som skulle fiskes i sjøen og hvor mye som skulle fiskes i elvene hvor flere indianerstammer har sine områder.

I Alaska er det eksklusive rettigheter i mindre områder for såkalt «cost recovery»- fiske, dvs. det fiske som klekkeriene gjennomfører på utsettingsstedet for å dekke deler av sine kostnader. Dette fisket baseres på anbud blant (not)fiskerne og gjennomføres i løpet av relativt kort tid, fortrinnsvis for levering til en foredlingsbedrift/eller fartøy som på forhånd har levert inn høyeste bud på et gitt kvantum.

Havbeitevirksomheten i Alaska finansieres i hovedsak slik; anleggene skal være selvfinansierende (PNP-anlegg private-non-profit) dvs. prinsippet om user-

pay. Det finnes dog et betydelig antall statlige og føderale klekkerier finansiert direkte over statsbudsjettet.

Selv PNP-anleggene, som i prinsippet skulle være selvfinansierende, har innebygget en viss skjult subsidiering. Det gjelder for det første selve det statlige låneprogrammet hvor betingelsene er gunstige sammenlignet med ordinære banklån. For det andre har PNP-organisasjonene ofte overtatt statlige anlegg til en svært rimelig pris eller de kan i noen tilfelle ha gunstige leiebetingelser for å drive stats-eide klekkerier.

PNP-anleggene er i prinsippet selv ansvarlig for å balansere utgifter og inntekter.

Dette gjøres i hovedsak via to ulike finansierings-kanaler:

- En avgift på all oppfisket laks i området (2 eller 3%).
- En andel av fisken som vender tilbake fanges i spesielle områder og selges for PNP organisasjonens regning (cost recovery fishery).

#### 4.4 ISLAND

I Island driver en hovedsakelig havbeite med laks og man gjør forsøk for å komme fram til en egen havbeitestamme. Det drives ikke kommersielt havbeite med marine arter.

Lakseførende elver i Island ligger både nord og sør for Reykjavik på vestkysten, og er mer konsentrert enn i Norge hvor vi har lakseførende elver langs hele kysten.

Alle elver er privat eiet av den som eier grunnen i området. Private eiere kontrollerer dermed fisket i elvene. Dette betyr at en eier kan leie ut sin del av elven til f. eks. sportsfiske eller man gjør dette i fellesskap med andre eiere i samme elv. En elv uten laks (kun disse) kan også leies ut til firmaer som ønsker å sette ut laks for å drive havbeite, etablere «farmer» etc. Dette har vært gjort hvor det bare er en grunneier å ta hensyn til.

Den viktigste lov innenfor havbeitevirksomhet i Island er lov av 25.6.1970 nr. 76 «Um Lax- og silungsveidi».

I medhold av loven «Um Lax- og silungsveidi» §§ 22, 66 og 81 er det gitt forskrift av 12.7.1988 som regulerer etablering av «farmer», og som inneholder flere havbeiterelaterte reguleringer. Denne forskriften ble utarbeidet for å møte en del miljømessige problemer som har oppstått, og som man er blitt oppmerksom på etter at loven ble gitt.

Dette gjelder i særlig grad frykten for sykdomsspredning, kvalitetskontroll, konsekvenser for villaks, beskyttelsesspørsmål, etc. I forskriften er det blant annet bestemmelser som gir anvisning på plassering av «farmer» i forhold til lakseelver, transport, oppbygging av en stamme, merking, geografisk inndeling, etc. Loven setter ikke begrensning på størrelsen av «farmene».

Det er i senere tid utarbeidet et lovforslag om endringer til lov av 25.6.1970 nr. 76. Lovforslaget ble behandlet i det Islandske Allting i vår.

De foreslåtte endringer gir et bilde av de prinsipielle problemer og hensyn på området som man nå er opptatt av. Dette gjelder særlig bestemmelser til beskyttelse av villaksen.

Den foreslåtte revidering av loven gjelder fem kapitler, det er kap. I, II, IV, IX og XIII. I kap I, betegnet som § 1 i endringsforslaget, finner vi definisjoner. Havbeite er her definert som «Utsetting av settefisk. Fisken vokser siden opp»fri«i sjø og blir fanget ved tilbakevandring i ferskvann».

Kapittel IV, § 2 i endringsforslaget, har overskriften «Om fredning av laks og vandrefisker». Bestemmelsene tar særlig sikte på beskyttelse av laks; tidsrom, fangstmetode, fiskens størrelse etc.

I Island er det i utgangspunktet ikke lov å fiske laks i havet. Forbudet mot å fiske laks i sjø er opprettholdt i endringsforslaget, og dersom laks fiskes som bifangst, er det ikke lov å slakte fisken. Den skal slippes fri, jfr. endringsforslagets § 2 a (§ 14) nr. 1 og 2.

Unntak gjelder for personer som hadde laksefiskerettigheter før 1932. Personer som hadde rett til å fiske etter laks i sjøen før 1932 (denne rett er forøvrig betegnet som «eiendom»), har beholdt sine rettigheter også etter loven av 1970.

Departementet kan, dersom visse vilkår er oppfylt, gi eiere av sjøoppdrettsmottak, tillatelse til å innløse denne retten, (jfr. endringsforslag til 1970 lovens § 14, endringsforslagets § 2 a pkt 3 og 5). Begrunnelsen for denne ekspropriasjonshjemmel er at ellers ville rettighetshaverne fiske store deler av fisken som mottaket bygger sin virksomhet på.

Kapittel IX, § 4 i endringsforslaget, har overskriften; «Fiskeoppdrett, havbeite og kultivering». Her finner man de havbeiterelaterte bestemmelsene.

Det er gitt bestemmelser om gjenfangstrett for utsetter. Ved havbeitetillatelse gis det dispensasjon fra forbudet mot å fiske i sjø, slik at utsetter likevel har lov til å fiske etter den utsatte art, jfr. lovendringsforslaget § 4 a (§ 62) nr. 3 i.f. jfr. § 4 f (§ 67, bestemmelsen er i samsvar med § 70 i någjeldende lov). Dette gjelder likevel bare innen et bestemt geografisk område, som er angitt til «foran stasjonen, opp til 200 m fra stranden», jfr. lovendringsforslaget § 4 k (§ 72, bestemmelsen er i samsvar med någjeldende § 74).

Det er videre endringer til kapitlene XIII – XIV (§§ 86-92 om blant annet administrasjon, ansvarsdeling, overvåking, lån og fondsspørsmål).

#### 4.5 DANMARK

Danmark driver særlig med utsetting av laks, ørret, ål og piggvar. Formålet med utsettingen er å øke fiskebestanden i ferskvann og saltvann med henblikk på senere fangst. Reglene for utsetting av fisk reguleres av lov av 7. juni 1986 nr. 306 om saltvannsfiskeri som endret ved lov av 7. juni 1989 nr. 366 (fritidsfiskeri og fiskepleje).

Bestemmelsene om utsetting finner vi i lov om saltvannsfiskeri §§ 31 og 32. I Danmark har man ikke gjenfangstbestemmelser.

I ferskvann er det grunneier som har fiskeretten og han kan leie denne ut.

Alle som vil fiske i sjø må betale avgift til staten.

Fritidsfiske (fiske med garn, ruser og krogliner) koster kr. 250 pr. kalenderår og sportsfiske (fiskeri med håndredskaper) koster kr. 100 pr. år, kr. 75 pr uke og kr. 25 pr. dag.

#### 4.6 SVERIGE

I Sverige utsettes særlig laks i Østersjøen. I Sverige gjelder «Fiskeriverkets forskrifter om odling, utplantering och flytting av fisk» av 10.12.1991 som er gitt i medhold av fiskeriorningen av 1982 nr. 126. I forskriftenes § 3 og §§ 17-20 er regler for utsetting av fisk.

Sverige har ikke regler for gjenfangst for utsetter.

## KAPITTEL 5

**Faktiske og biologiske sider ved artene****5.1 LAKS****5.1.1 Innledning**

Den nordatlantiske laksen (*Salmo salar*), kan deles inn i tre genetiske hovedgrupper. Disse er:

- Laks fra Østersjølandene.
- Laks fra vassdrag som drenerer til den østlige (europiske) delen av Atlanterhavet.
- Laks fra vassdrag som drenerer til den vestlige (amerikanske) delen av Atlanterhavet.

Norsk laks tilhører gruppe to.

Den enkelte gruppe av de som er nevnt ovenfor, kan igjen deles inn i stammer eller populasjoner som er genetisk forskjellige både innen og mellom de ulike vassdrag. Forvaltningen av den ville laksen skjer i dag på stamme- eller populasjonsnivå så langt det lar seg gjøre. I Norge har vi i dag ca 500 vassdrag hvor det finnes laks i større eller mindre omfang. Etableringen av laks i vassdragene har skjedd etter siste istid. Vassdragene fordeler seg langs hele kysten fra Svenskegrensen i sør til den russiske grensen i nord.

**5.1.2 Livssyklus**

Laksen har en generasjonstid på 3 – 8 år. Laksen gyter i elvene om høsten. Gytetidspunktet i det enkelte vassdrag er avhengig av temperaturregimet i vassdraget. I vinterkalde elver gyter laksen i oktober/november, mens den i vintervarme elver ikke gyter før desember/januar. Antall fisk som gyter i det enkelte vassdrag er flere tusen i de største vassdragene, mens et betydelig antall vassdrag har færre enn hundre gytere pr generasjon. Lakseyngelen blir klekket våren etter gyting. Yngelen blir i vassdraget i 2 – 6 år mens den vokser opp. Når lakseungene blir tilstrekkelig store, smoltifiserer de (blir til smolt) før de vandrer ut i sjøen. Smoltifiseringsprosessen gjør at lakseungene blir i stand til å tåle sjøvann.

Utvandringen fra vassdragene skjer om våren. Tidspunktet dette skjer varierer fra vassdrag til vassdrag. Men det ser ut til å ha sammenheng med vannføring og -temperatur i vassdraget. I tillegg ser det ut til at temperaturen i sjøen spiller inn.

Etter utvandringen søker smolten ganske raskt ut til havs. Det er lite kjent nøyaktig hvor laksen befinner seg i den tiden den er i havet, men vi vet at det finnes norsk laks på oppvekst i områdene både ved Vest-Grønland og Færøyene. Det er grunn til å anta at det finnes laks på oppvekst i store deler av det nordlige Norskehav. Laksen blir i havet 1 – 4 år. Den laks som blir i havet lengst er også den som vandrer lengst. Den vender tilbake til vassdraget som smålaks (opptil 3 kilo), mellomlaks (3 til 7 kilo) eller storlaks (over 7 kilo) alt etter hvor lang tid den har vært i sjøen.

På vandring tilbake til vassdraget, ser det ut til at laksen kommer inn til kysten på et mindre antall områder. Deretter sprer den seg i kyststrømmen, med eller mot strømmen alt etter hvor den kommer inn til kysten i forhold til sitt eget vassdrag. Laksen søker tilbake til det vassdraget hvor den er klekket ut og vokst opp, men i

t tillegg søker den også mot den del av vassdraget, øvre, midtre eller nedre del, eller det sidevassdrag den er klekket i. Tidspunktet for laksens vandring opp i vassdraget varierer meget. Det kan være fra april/mai og helt til oktober/desember. Nærliggende vassdrag kan ha store forskjeller i oppvandringstidspunkt. Etter det vi vet, ser det ut til å være en arvelig komponent som er med å styre tidspunktet for oppvandring i vassdraget. Det samme gjelder alder og størrelse ved kjønnsmodning.

### 5.1.3 Fiske

I norske farvann fiskes det laks under tilbakevandringen til vassdragene. Dette fisket skjer både i sjø og ferskvann. I tillegg skjer det et fiske både ved Færøyene og Grønland.

Fisket ved Grønland og Færøyene skjer i henhold til avtale med hjemmel i Konvensjonen om vern av laks i det nordlige Atlanterhav (NASCO). Ved Færøyene tas det ca 550 tonn laks årlig, av dette utgjør norsk laks ca 50 – 70%.

I sjøen skjer fisket både med faststående redskap og med sportsredskap. Fiske med faststående redskap, kilenot, krokgarn og lakseverp, er på samme måte som fiske i vassdrag, en rett som er knyttet til fast eiendom. Bruk av sportsfiskeredskap som stang, dorg og oter er fritt for alle og enhver. Fisketiden i sjøen er som hovedregel fra 1. juni til 4. august for alle typer redskaper. Det er ikke tillatt å bruke andre redskaper ved fiske i sjøen enn de som er nevnt her. Det norske laksefisket i sjøen beskatter ikke bare norsk laks, men også laks fra Finland, Russland og Sverige. Det norske fisket på finsk, russisk og svensk laks, har de respektive land anledning til å ta opp gjennom NASCO i henhold til konvensjonen.

I ferskvann er fisket etter laks en rettighet som er knyttet til fast eiendom. Fisket er imidlertid regulert i lakseloven, og kan bare skje med stang og håndsnøre. Som hovedregel er sesongen fra 1. juni til 17. august.

### 5.1.4 Erfaringer ved utsetting av fisk

På samme måte som vill fisk, vandrer også kunstig klekket fisk som blir satt ut tilbake til det området/vassdraget hvor den er blitt satt ut. Voksen fisk av smolt som er satt ut i elvemunningen er mindre motivert for å vandre opp i vassdraget enn de voksne individer av den fisk som har vandret ned vassdraget. Den fisk som blir satt ut i elvemunningen blir da også betydelig forsinket i oppvandringen. Hvis smolten blir satt ut til havs, søker den tilbake til utsettingsområdet når den er blitt voksen. Når så gytetiden nærmer seg, søker den opp i de vassdrag som er i nærheten.

Det er kjent at det skjer en del feilvandring ved at den voksne fisken går opp i andre vassdrag enn der den har vokst opp. Det viser seg at graden av feilvandring er avhengig av vassdragets størrelse. Dess mindre vassdrag, dess større grad av feilvandring. I de store vassdragene er feilvandringen på 0 – 2%, mens den i riktig små vassdrag (Vardneselva) kan være på over 50%.

Forsøk har vist at smolt som har blitt satt ut til andre tider enn mai-juni overlever dårligere, og finner i mindre grad tilbake til der hvor den er satt ut. Smolt som er satt ut om vinteren har til nå ikke vist overlevelse i det hele tatt.

### 5.1.5 Hvordan vil havbeite påvirke de ville bestander

Forutsetninger for et genetisk og økologisk forsvarlig havbeite vil være knyttet til:

- Valg av stamfisk
- Settefiskens/smoltens egenskaper
- Valg av utsettingslokalitet



- Gjenfangststrategi
- Smitterisiko
- Bæreevne i havet

Som en følge av at laks som er satt ut på havbeite vil opptre på samme måte som villaks, vil den fisk som blir satt ut kunne påvirke de ville bestander. Pr i dag kjenner man lite til omfanget av alle virkningene, men man vet at det vil være fare for overfiske av ville bestander, forskyvninger av økosystemet i havet, spredning av havbeitelaks til andre bestander og overføring av sykdom.

Man kan si at risikoen for uønskede effekter på ville bestander vil være knyttet til vandringsfasen og graden av streifing i forhold til vassdrag med ville bestander.

Man vet i dag for lite til å forutsi de genetiske virkningene av spredningen av havbeitelaks til andre bestander. Men et havbeite må ikke legges opp slik at det blir en trussel mot den genetiske ressurs som de ville bestander representerer.

Smitterisikoen vil ha sammenheng med vandringsruten, strømforhold og avstand til vassdrag med ville bestander og avstanden til matfiskoppdrett. Men i tillegg vil den generelle fare for smitte i sjøen spille inn. Skal man redusere faren for spredning av sykdommer, må det foreligge konkrete helseplaner/sykdomskontroll for havbeiteanlegg.

Dersom man vil redusere faren for overfiske av ville bestander, bør ikke fangst av havbeitelaks skje i vandringsområder hvor bestandene er blandet. Siden man fisker mer intensivt i områder der det er utsatt fisk, vil også beskatningen av vill fisk som befinner seg i det samme området øke. Dette kan være svært uheldig der det dreier seg om stammer med få individer. Det er derfor tilbakevandringsruten til andre bestander som må bestemme området for hvor det kan tillates gjenfangst.

Ved utsetting i tilknytning til vassdrag uten mulighet for naturlig reproduksjon må alt gjenfanges.

Et havbeite med sikte på økte fangster for et fiske hvor bestandene er blandet, vil bryte med prinsippet om laksen skal forvaltes på stamme- eller populasjonsnivå. Havbeite må derfor organiseres med beskatning rettet mot den enkelte stamme eller populasjon, og kan bare skje ved organisert gjenfangst på utsettingsstedet.

Vi har i dag begrenset kunnskap om næringsgrunnlaget i havet. Men vi vet at overskridelse av havets bæreevne vil virke negativt inn på både overlevelse og vekst for de arter som blir berørt. Et havbeite med laks forutsetter at det er nok mat i havet til å bære en større bestand av laks enn det vi har i dag. Antall smolt som blir satt ut på havbeite må ses i sammenheng med produksjonen av villsmolt og havets bæreevne.

## 5.2 SJØRØYE

### 5.2.1 Innledning

Sjørøye (*Salvelinus alpinus L*) er en sirkumpolar art. I Norge er den utbredt fra Indre Folla i Nord-Trøndelag og nordover. På samme måte som laks, er også sjørøye delt inn i en lang rekke lokale mer eller mindre adskilte lokale bestander. På 60- og 70-tallet invaderte sjørøye flere vassdrag i Hardanger uten at man vet om dette skyldes utsetting eller naturlig kolonisering. Denne røya har nå dannet tette bestander i flere vassdrag i området.

### 5.2.2 Livssyklus

Sjørøye har en generasjonstid på 5 – 7 år til den gyter første gang. Men i motsetning til laksen, gyter sjørøye hvert år etter at den er blitt kjønnsmoden. Sjørøye kan bli helt opp mot 40 år gammel, men vanlig livslengde ligger på ca 10 år.

Sjørøye gyter i kalde vassdrag om høsten. Gytingen skjer i vann og i stille elver i perioden oktober/november. I de aller fleste vassdrag er antallet gytere stort. Yngelen blir klekket våren etter gyting. Yngelen blir i vassdraget 3 – 6 år mens den vokser opp. Det første året vokser røyeungene raskere enn lakseungene. Når den er blitt tilstrekkelig stor, smoltifiserer den før de vandrer ut i sjøen. Smoltifiseringsprosessen gjør røye i stand til å tåle sjøvann.

Utvandringen fra vassdragene skjer om våren. Tidspunktet for utvandring avhenger av om sjørøye har vært i sjøen tidligere. Individet som har vært i sjøen tidligere kan vandre ut så tidlig som april/mai, mens smolten (første gangs utvandring) ikke vandrer før i mai/ juni.

Etter utvandringen holder sjørøye seg i nære fjord- og sjøområder. Etter at den har vært i sjøen 1 – 2 måneder vandrer den igjen opp i ferskvann. All sjørøye overvintrer hvert år i ferskvann. Den sjørøye som enda ikke er gytemoden (gjeldfisk) ser ut til å vandre opp i det nærmeste vassdrag som er best egnet for overvintring. Den gytemodne sjørøye derimot, søker til det vassdraget hvor den selv ble klekket. Sjørøye blir gytemoden etter å ha vært i sjøen 2 – 3 ganger.

Alt etter som forholdene ligger til rette, deler sjørøyebestanden seg i en stasjonær bestand som blir i vassdraget hele livet og en bestand som vandrer mellom sjø og ferskvann i normal syklus.

### 5.2.3 Fiske

Sjørøye blir i det alt vesentlige fisket i vassdrag. Fisket i vassdrag skjer for det meste med faststående redskap, men den kan også tas med sportsredskap som stang og oter. Retten til fiske i vassdrag er knyttet til fast eiendom.

### 5.2.4 Erfaringer ved utsetting av fisk

Det har til nå ikke vært foretatt utsettinger av sjørøye i på langt nær samme omfang som for laks. Erfaringene med utsettinger er derfor mindre enn for laks.

De erfaringer man har til nå med røye, tyder på at opprinnelsen til den enkelte fisk styrer vandringsmønstrene i større grad enn det som er tilfelle for laksen. Røye som blir satt ut søker i større grad tilbake til det vassdrag som foreldrene kom fra enn det som er tilfelle for laks, som vender tilbake til det sted der den ble satt ut.

I tillegg har man opplevet at sjørøye det første år etter utsetting har en negativ vekst, dvs si at fisken etter første sommer i sjøen er mindre enn da den ble satt ut om våren. Utsatt sjørøye har også vist generelt sett mindre tilvekst før tilbakevandring enn for ville bestander.

### 5.2.5 Hvordan vil havbeite påvirke de ville bestander

Forutsetningen for et forsvarlig havbeite med røye vil være knyttet til de samme faktorer som for laks.

Men man får også et nytt moment inn i forhold til valg av utsettingslokalitet og gjenfangststrategi. Sjørøye som spres til områder hvor den ikke har vært tidligere har større negative konsekvenser på eksisterende fiskebestander enn det som er tilfelle for laks. Sjørøye har mye lettere for å etablere seg i nye områder enn laksen. Sjørøye som kommer til nye områder vil i alle fall på lang sikt ha negativ effekt på

andre anadrome laksefisk som finnes i vassdraget, og særlig på laks. Sjørøye har også en stor reproduksjonsevne som gjør at den meget lett danner tette bestander med småvokst fisk dersom den ikke beskattes tilstrekkelig. Alt dette gjør at man ikke bør drive med havbeite med sjørøye utenfor de områder hvor den er naturlig utbredt fra før, det vil si nord for Indre Folla i Nord-Trøndelag.

Ved at sjørøye går opp i vassdragene hver vinter vil man for denne arten i forhold til laks, få beskatning hvert eneste år i den tiden den er oppe i vassdraget. I tillegg vil det kunne bli spørsmål om å skaffe egnede lokaliteter for denne overvinteringen. Eventuelt må man bygge anlegg for å oppbevare fisken vinteren over, noe man slipper for laks.

En spesiell måte å skaffe settefisk på, er ved rusefangst av innlandsrøye. Ved at røya kan spalte seg i stasjonære og anadrome bestander som nevnt foran, kan man også bruke fisk fra stasjonære bestander som settefisk for sjørøye.

## 5.3 TORSK

### 5.3.1 Innledning

Forekomstene av torsk (*Gadus*) blir vanligvis delt inn i atskilte grupper eller populasjoner. I norsk farvann deler en forekomstene i to store grupper; Norsk-arktisk torsk og kysttorsk.

Norsk-arktisk torsk har et stort utbredelsesområde fra Barentshavet i nord til Mørkekysten i sør. Det er denne gruppen som står for det vesentlige av utbytte i norsk torskefiske.

Kysttorsken deler en vanligvis inn i mange grupper, mer eller mindre isolert fra hverandre. Disse gruppene har et begrenset utbredelsesområde, og er hver for seg av liten betydning i fiskerisammenheng.

Torsken er utbredt i hele Nord-Atlanteren. På den amerikanske side er den vanlig sør til Cape Hatteras og lever langs kysten og på bankene nord til iskanten.

Rike forekomster finnes også ved Grønland og Island. Ved det europeiske kontinent er torsken vanlig sør til Biscaya, mens det nordlige Barentshav og nord-enden av Spitsbergen danner nord-grensen.

### 5.3.2 Livssyklus

Torskens liv kan deles inn i 4 stadier:

- Egg- og larvestadiet,
- det pelagiske yngelstadium,
- perioden fra bunnslåing til kjønnsmodning og
- det kjønnsmodne stadium.

Torsken gyter vanligvis i mars/april, og eggene utvikler seg mens de svever i det øvre vannlag. Kystpopulasjonene strekker ofte gytetiden i begge retninger. Klekkingen er sterkt avhengig av sjøtemperaturen og skjer vanligvis etter 2 uker ved 7 grader celsius og ved 4 uker ved 2 grader celsius.

I den første delen av det pelagiske stadiet lever torskelarvene av plommesekken, men er avhengig av å finne næring før plommemassen er oppbrukt. Denne fasen regnes som kritisk for overlevingen. Dårlig klaff mellom tidspunktene for denne fasen og optimale næringsforhold, kan medføre massedød og resultere i en dårlig årsklasse. I den pelagiske fasen driver yngelen med strømmen.

Fra juni og utover resten av året søker yngelen mot bunnen. Tidspunktet er avhengig av miljø- og næringsforholdene. På Vestlandskysten starter denne bunnslåingen i juni, men i Barentshavet starter den vanligvis i oktober. Størrelsen av

utbyttet av en årsklasse er ikke bare avhengig av hva som skjer i de pelagiske yngelstadiene. Vekstforhold og dødelighet i perioden fra bunnslåing til kjønnsmodning kan variere drastisk for de ulike årsklasser. Spesielt kan årsklasser som kommer inn i bestanden når næringstilgangen for større fisk er vanskelig, nærmest bli nedbeitet av større artsfrender.

Perioden frem til kjønnsmodning varierer svært i lengde fra 2 til rundt 10 år. Når torsken har nådd kjønnsmodning, gyter den årlig resten av livet dersom ikke ekstreme nærings- og miljøforhold hindrer det.

Vekst og alder ved kjønnsmodning kan variere og det synes som om nærings-tilgang og miljøforhold har betydning.

Torsken på Vestlandet blir kjønnsmoden i 2 – 4 års alder, mens den i Barentshavet modnes vanligvis ved 6 – 9 års alderen.

Torsken i Barentshavet vokser sent til en maksimumslengde som ligger klart over den som blir oppnådd av kysttorsken i løpet av betydelig kortere tid. Når kjønnsmodningen starter, går mye av energien til å lage kjønnsprodukter. Dermed vil mindre være tilgjengelig for vekst. Veksten vil da avta og gå mot en grenseverdi.

Når torsken har startet bunnstadiet, vil den med økende størrelse gå over fra å bli ført med strømmen til selv å vandre. Vandringens lengde varierer sterkt etter hvor torsken lever. De store produktive populasjonene vandrer mer enn de små og lokale forekomster. Det generelle vandringmønster for torsk, vandring mellom beite og overvintringsområder kan i oseaniske bestander bety en betydelig geografisk forflytning som er nødvendig eller fordelaktig på grunn av miljøforholdene. I kystbestander er denne vandringen ofte bare vertikal forflytning. I dypere eller grunnere vann, eller kanskje ut og inn en fjord. I de fleste tilfeller beiter torsken mindre under overvintringen enn resten av året. I det sørlige Norge og i enkelte fjorder ser det imidlertid ut som om torsken beiter hele året, slik at vandringen mellom beite- og overvintringsområder ikke eksisterer.

Gytevandringens lengde varierer fra mange hundre nautiske mil (Barentshavet til Norskekysten), til nesten ingenting (beiteområdet og gyteområdet ligger like ved siden av hverandre). Gytevandringen kan starte både fra beite- og overvintringsområde. Torskens ernæring varierer sterkt med alder, område og årstid. Byttedyrets størrelse øker med fiskens størrelse, noe som minsker konkurransen mellom ulike størrelsesgrupper. I den pelagiske fasen er hovednæringen raudå i ulike stadium. Etter bunnslåingen er menyen som regel sammensatt av forskjellige bunndyr, reker, krill og andre krepsdyr. Krepsdyrene er vanligvis de viktigste. Næringsøket foregår i store deler av vannsøylen. Ved økende størrelse blir annen fisk etterhvert viktigere i matvalget, i tillegg spiser også torsken artsfrender. Spesielt når rike årsklasser oppstår, kan en vesentlig del av menyen bestå av mindre torsk. Kannibalismen er trolig naturens egen måte å gjennomføre bestandsreguleringer på. Generelt sett spiser torsken det som til enhver tid er tilgjengelig. Torskens biologi er karakterisert av en utrolig fleksibilitet og tilpasningsevne til de ulike miljø- og næringsforhold.

### 5.3.3 Fiske

Fiske etter torsk foregår hele året. Nord for 62 br.gr er fiske etter torsk kvoteregulert. Kvotene fastsettes hvert år på grunnlag av anbefalinger fra Havforskningsinstituttet. Fiske etter torsk med trål er konsesjonsbelagt og kvoteregulert. Fiske etter torsk med konvensjonelle redskaper er som hovedregel kun kvoteregulert med unntak for en del havgående fartøyer. Fiske etter torsk sør for 62 br.gr. er fritt. Fiske er her kun underlagt permanente reguleringsforskrifter.

Næringsfiske skjer hovedsakelig ved fiskeredskaper som garn/line/snurrevad og jukse. Fritidsfiskere bruker hovedsakelig garn og stang, men også jukse/pilk benyttes.

#### 5.3.4 Erfaringer ved utsetting av fisk

Vandringsmønsteret for den utsatte torsken i oppveksttiden er et viktig element ved bedømmelse av lønnsomhetsforholdene i havbeiteprosjekter. Flere undersøkelser har vist at yngel som ble sluppet fri som 0 – gruppe innenskjærs og i fjordområder forble i nærheten av utslippsstedet. I et utslippsekspériment ved Austevoll på Vestlandet i 1983, ble 96% av gjenfangsten fanget på grunt vann nær land mindre enn 10 km fra utslippsstedet. Gjennomsnittsvandringen var ca 3 km.

Flere undersøkelser bekrefter at det meste av den ville kysttorsken i disse områdene også er stedbundet. Det har dog blitt rapportert noe avvik, men det har spesielt vært for villtorsk som er merket under gytingen. Dette antyder at vandringsmønstrene for kysttorsk er forholdsvis ensartede i Norge, i det minste for yngel som blir sluppet fri innenskjærs. Forskjeller i vandringsmønster er funnet for torsk som er merket og sluppet fri utenom gytesesongen. Indikasjoner på varierende vandringsadferd for vill kysttorsk som følge av variasjoner i miljøet på yngel- og foringsplassene er rapportert, men en vet ikke om disse forskjellene har genetisk eller miljømessige årsaker. Videre forskning vil kunne vise dette.

Gjenfangstprosenten for utsatt yngel varierer fra noen få prosent til over tyve prosent.

Et framtidig næringsrettet havbeite vil kreve at det årlig produseres et stort antall utsetningsklar yngel. Produksjonsprosessen har imidlertid vist seg å være vanskelig. Fjorder og nære kystområders bæreevne for havbeitetorsk er under utredning. Produksjonspotensialet for havbeitetorsk i indre fjordområder synes å være lavere enn det en tidligere har antatt. Potensialet er avhengig av næringsproduksjonen i fjorden og kan variere betydelig fra år til år.

For store utsettingstall i et begrenset område gir en tetthetsavhengig dødelighet. Det synes å være en rekke betenkeligheter ved årlige utsettinger i samme område, f.eks. på grunn av tap av yngel ved kannibalisme fra eldre årganger av torsk.

Det gjenstår ennå en rekke uavklarte spørsmål vedrørende betydningen av genetiske forskjeller mellom ulike torskestammer.

#### 5.3.5 Hvordan vil havbeite påvirke de ville bestander

Den utsatte fisken blander seg helt med villfisken. Blandingstettheten vil avhenge av den naturlige rekrutteringen. Utsettingen vil ikke fortrenge ville bestander, men det kan bli for stor tetthet totalt sett i forhold til fødetilbudet. Dersom tettheten av torsk økes mye i et område, kan dette medføre økt dødelighet på vill (og utsatt) torsk i området.

En har hittil ikke kunnet registrere noen uønskede effekter på det naturlige økosystemet med unntak av tetthetsavhengig dødelighet.

### 5.4 HUMMER

#### 5.4.1 Innledning

Hummer (*Homarus vulgaris*) finner vi langs hele norskekysten opp til Nordland fylke. Norge ligger altså helt i nordlig ytterkant av hummerens utbredelsesområde, noe som forårsaker at den temperatur avhengige eggproduksjon og klekkeprosessen kan svikte helt enkelte år.

#### 5.4.2 Livssyklus

Hummeren er et av våre største krepsdyr. Den vokser imidlertid sent, 2 – 3 cm pr. år, og hunnene blir først kjønnsmoden med en lengde av 22 – 23 cm. Hummeren trives kun på grunt vann ned mot 40 m. dyp. Den vil ha fjell eller steinbunn hvor den kan finne gode gjemmesteder.

Gytningen foregår om sommeren, og hunnen bærer rogn vinteren over til klekking i juni – juli, 1 år senere. Larven holder seg i de frie bunnmassene ca. 14 dager før den ved 18 mm lengde, får voksen fasong og slår seg til på bunnen.

#### 5.4.3 Fiske

Det er skjedd en dramatisk nedgang i hummerbestanden i våre farvann de senere tiår. Fangstene av hummer er redusert fra ca 1000 tonn i 1950 til ca. 30 tonn pr. år i 90-årene. Det er i dag innført fredningsbestemmelser på fiske. Eneste lovlige fangstredskap er hummerteine. Forvaltningen har i 1992 og 1993 gått inn med økt minstemål, for å sikre at hummer rekker å formere seg før den kan fiskes. Minstemålet for hummeren ble i 1992 øket fra 22 cm til 24 cm og i 1993 til 25 cm. Hummer omsettes stort sett levende. En middels stor hummer 400 – 800 g regnes for best.

#### 5.4.4 Erfaringer ved utsetting av hummer

Hummerungel kan merkes problemfritt ved en totallengde på 3,2 – 3,8 cm. Dette betyr at den kan settes ut tidligere enn antatt, samt at produksjon to ganger årlig er mulig. Sand som bunnsstrat i oppdrettskassene gjør at over 90% av yngelen utvikler knuseklo.

Ved tidligere merkeforsøk av voksne dyr har gjenfangsten vært konsentrert til utsettingsområdet. Det er imidlertid sett vandring på enkeltindiver ved merkeforsøk i Storbritannia. De fleste vandringsundersøkelsene er foretatt på moderat til lave bestandstettheter. Forskerne i dag vet ikke om en høy tetthet eller mangel på skjul eller mat som følge av en kunstig høy bestandstetthet kan føre til økt vandring.

Det første året etter utsetting, er hummeren sårbar for bytteetere. De færreste som forlater skjul overlever. En vet ikke i hvilken grad individene vil spre seg når de vokser til.

#### 5.4.5 Hvordan vil havbeite påvirke de ville bestander

Havbeite foregår med ville, utsatte bestander. Tre år etter den første storskala utsettingen, er innslaget av utsatt hummer på mellom 50 og 60% i fangstene av undermåls hummer.

Forskerne i dag vet ikke om den utsatte hummeren fortrenger den stede egne hummeren. Den har med stor sikkerhet positiv betydning for tradisjonelt fiske. En vet ikke hvilken innflytelse den utsatte hummeren har på miljøet generelt. Det er foreløpig ikke påvist negative miljømessige konsekvenser.

## KAPITTEL 6

**Vurderingen av søknad om havbeitetillatelse****6.1 INNLEDNING**

Et viktig spørsmål er myndighetenes vurdering av om en søknad om havbeitetillatelse skal innvilges, og hvilke momenter som kan eller skal inngå i denne vurderingen. Man kan tenke seg flere muligheter. Det ene ytterpunktet representeres ved en ordning hvor det er fritt opp til myndighetenes vurdering i det enkelte tilfelle om en tillatelse skal gis eller ikke, og hvor loven ikke gir anvisning på de momenter som er relevante. I så fall vil man stå overfor en *konsesjonsordning* som overlater avgjørelsen til administrasjonens frie skjønn. Som et annet ytterpunkt kan man tenke seg at alle betingelsene fremgår av loven slik at myndighetenes oppgave innskrenker seg til en etterprøving av om lovens betingelser er oppfylt. I så fall står man overfor et rent *lovbundet vedtak*.

Det er ikke mulig å utforme vilkårene for å drive havbeite så presist at de fullt ut kan tas inn i loven. Vurdering av det enkelte tilfelle vil kreve en viss grad av skjønn med hensyn til miljøvirkninger og avveiningen av hensynet til søkeren mot andre interesser som vil bli berørt. At en person får rett til å utnytte vassdrag eller sjø til havbeite vil med nødvendighet innebære en fortregning av andres interesser i utnyttelsen av sjø og vassdrag. Det er derfor ikke mulig å utarbeide en havbeitelov basert på prinsippet at det skal være en lovbunden rett til å drive havbeite. På den annen side bør adgangen til å drive havbeite ikke fullt ut bero på forvaltningens frie skjønn. Utvalget har ønsket å angi vilkårene for å kunne drive havbeite så presist som mulig. Utvalget har dessuten i utformingen av betingelsene for å få tillatelse til havbeite søkt å skille ut de forhold som er av privatrettslig karakter.

**6.2 PRIVATRETTSLIGE BETINGELSER FOR HAVBEITE**

De ulike sider ved havbeitevirksomheten vil kunne berøre rettigheter og interesser til andre på forskjellige måter. Den som skal drive havbeite må ha rett til å råde over de områder der virksomheten skal foregå, og til å stenge andre ute fra en rådighet som kommer i konflikt med havbeitevirksomheten. (Dette gjelder selvsagt for oppdrett av settefisk, som ikke reiser andre spørsmål enn dem som gjelder for oppdrettsvirksomhet forøvrig.) Utsetting av fisken kan tenkes å skje på en slik måte at det vil kreve tillatelse fra grunneier. I gjenfangstfasen kan likeledes fangstredskaper og innretninger samt anlegg for slakt og lagring av fisken forutsette en rett til å råde over berørte eiendommer. I de tilfelle der det er tale om anadrome laksefisk som settes ut i tilknytning til en elv, vil havbeitevirksomheten kunne forutsette en avklaring med samtlige grunneiere i vassdraget.

For å sikre gjenfangsten er det nødvendig å forby andres fiske etter den utsatte art. Dette vil i alle tilfelle forutsette en begrensning av allemannsrettigheten til fiske. For laks vil det også forutsette en ervervelse av særlig grunneierrett til fiske etter laks som følger av lakseloven.

Fiske etter *marine arter* skjer med få unntak i kraft av allemannsrettigheter. Allemannsretten er grunnlaget både for fjord-, kyst- og havfiske, og både for næringsfiske og fritidsfiske. Retten til fiske er således noe som tilkommer enhver, uavhengig av bosted og tilknytning. Men yrkesfiske er underkastet en omfattende *offentligrettslig* regulering som bl.a. regulerer og innskrenker deltakelsen i fisket og de kvanta som kan fiskes av de ulike fiskeslag.

Alle slike rettighetsspørsmål av privatrettslig karakter må det forutsettes at den som vil drive havbeite selv ordner opp i. Han må således selv sørge for at han har den nødvendige rett til å råde over annen eiendom som virksomheten måtte forutsette. Likeledes må han i utgangspunktet selv ordne forholdet til andres særlige rett til å fiske. Havbeitetillatelsen vil ikke i seg selv gi noen rett i forhold til andre rettighetshavere. Utvalget har lagt til grunn at dersom havbeitevirksomheten skal kunne fortrenge andres rettigheter, vil dette være et ekspropriasjonsinngrep. Et slikt inngrep bør skje på samme måte som ekspropriasjon forøvrig. Utvalget foreslår derfor en tilføyelse til oreigningslovens § 2 som vil gi hjemmel til å ekspropriere til havbeiteformål. En slik ekspropriasjon vil være et selvstendig vedtak i forhold til vedtaket om å gi havbeitetillatelse.

Når det gjelder allmennhetens rett til å fiske etter allemannsrettigheten, antar utvalget at den kan innskrenkes ved lov og vedtak truffet med hjemmel i lov uten at det er tale om noen ekspropriasjon. Fiske etter marine arter nyter bare rent unntaksvis et ekspropriasjonsrettslig vern. Den rett til å fiske som følger av *allemannsretten* foreslår utvalget derfor at skal reguleres av den offentligrettslige havbeitetillatelsen i den utstrekning det er nødvendig for å sikre en hensiktsmessig gjenfangst. Allemannsrettigheten følger av den alminnelige handlefrihet, og tilkommer enhver. Innskrenkninger i allmennhetens rett til å fiske må skje på generell basis gjennom lov eller forskrift. Det er derfor praktisk å la loven og den enkelte havbeitetillatelse inneholde de begrensninger i allemannsrettighetene som er nødvendig for å gjennomføre havbeitevirksomheten. Hvis den aktuelle havbeitevirksomheten unntaksvis skulle berøre rettigheter til fiske etter marine arter som er av en slik karakter at de nyter et ekspropriasjonsrettslig vern, må ekspropriasjon skje og de berettigede få kompensert det økonomiske tapet som havbeitevirksomheten påfører dem, se "*Erstatning til konkurrerende bruk*" i kap. 8.3.

I hovedtrekk er det således et tosporet system utvalget vil legge opp til; den offentligrettslige havbeitetillatelsen vil gi den avklaring som er nødvendig i forhold til de offentlige interesser, mens en avklaring i forhold til private rettighetshavere vil måtte skje separat. Det går imidlertid ikke helt å holde disse aspektene ifra hverandre. Særlig gjelder dette i forhold til allemannsretten. Her må myndighetene veie på den ene side hensynene som taler for havbeite opp mot hensynet til de som blir berørt ved at allemannsretten blir innskrenket. Også i forhold til rettighetshavere som kan bli berørt må det skje en viss avveining. Selv om et eventuelt ekspropriasjonsvedtak er en egen sak, er det klart at havbeitetillatelse ikke bør gis, dersom det fremstår som sannsynlig at det forutsetter slike massive inngrep i private rettigheter at havbeitevirksomheten ikke opplagt blir mer til gagn enn til skade. Ut fra slike betraktninger vil det f.eks. neppe bli aktuelt å tillate havbeitevirksomhet i en elv som allerede på forhånd er en attraktiv lakseelv.

### 6.3 MILJØFORHOLD

Utsetting av organismer til havbeite kan påvirke miljøet på forskjellige måter. Det kan være usikkert hvordan den totale biomasse i området blir påvirket av store utsetninger av en bestemt art. Den art som utsettes kan fortrenge andre arter ved at den beiter på samme føde som andre arter eller ved at den beiter på andre arter. De utsatte organismene kan også fortrenge ville organismer av samme art. Dette kan være et problem der stammene av ville arter er små, slik som for anadrome laksefisk. Når det gjelder nærmere om de miljømessige konsekvenser av havbeite med de forskjellige arter som det har vært drevet forsøk med vises til fremstillingen i "*Faktiske og biologiske sider ved artene*" i kapittel 5.



Utvalget mener det er nødvendig med en kompetanse for myndighetene til å vurdere de miljømessige sidene ved et foreslått havbeiteprosjekt, og til i det enkelte tilfelle å avgjøre om det er forsvarlig at en tillatelse gis eller ikke. Det er også behov for en hjemmel til ut fra tilsvarende vurderinger å fastsette de nærmere avgrensninger av tillatelsen og til å stille vilkår.

Hvorvidt et konkret havbeiteprosjekt er forsvarlig eller ikke sett fra en miljømessig synsvinkel vil i første rekke bero på en faglig, biologisk vurdering. Det vil imidlertid også kunne være nødvendig å foreta en avveining mellom på den ene siden miljømessige hensyn og på den andre hensynet til andre interesser som f.eks. søkerens interesser, behovet for ny virksomhet i lokalmiljøet, hensynet til allmennheten og friluftslivet etc. Ofte vil det kunne være usikkert hva de miljømessige konsekvensene av tiltaket vil bli, og det vil kunne bli spørsmål om å prioritere andre positive virkninger av tiltaket høyere enn en viss risiko for skadelige miljøvirkninger. Også slike avveininger og prioriteringer bør det i utgangspunktet være opp til myndighetene å foreta som ledd i avgjørelsen av om en tillatelse skal gis eller ikke.

Det kan diskuteres om myndighetene bør ha kompetanse til å tillate havbeite i tilfelle der det er klart at den vil ha skadevirkninger for miljøet av en viss betydning. Etter forurensningsloven har myndighetene adgang til å tillate forurensning som er skadelig ut fra en vurdering av virksomhetens nyttevirkninger for øvrig. Situasjonen er imidlertid etter utvalgets oppfatning annerledes i forhold til havbeite. Her står vi overfor en ny type næring. Det er ennå ikke knyttet økonomiske interesser til utøvelsen av den. Vi er ikke i en situasjon hvor vi på grunn av internasjonal konkurranse må gjøre kompromisser for å sikre norsk virksomhet like konkurransevilkår. Utvalget foreslår derfor at tillatelse til havbeitevirksomhet bare skal gis når det ikke foreligger fare for skade på miljøet.

#### 6.4 ALLMENNHETENS OG ANDRE LOKALE INTERESSER

Det følger av det som er sagt ovenfor at myndighetene ikke har kompetanse til å gi tillatelse til havbeite der dette vil kunne være til fare for miljøet. Myndighetene har også en stor grad av faglig frihet til å bedømme og avgjøre om et omsøkt prosjekt vil innebære en miljørisiko. Men et annet spørsmål er om den som søker om havbeitetillatelse har krav på dette dersom det aktuelle prosjekt ikke representerer en fare for miljøet. Eller sagt på en annen måte; bør myndighetene ha kompetanse til å avslå en søknad ut fra andre grunner enn at det foreligger en fare for miljøet?

Som nevnt ovenfor i "*Privatrettslige betingelser for havbeite*" i pkt. 6.2 vil havbeitetillatelsen for å sikre en effektiv gjenfangst innebære en innskrenkning i allmennhetens rett til å fiske. Hvor stor denne innskrenkningen vil være, vil være avhengig av en rekke faktorer. Som det fremgår av redegjørelsen i "*Gjenfangst – eksklusivitet*" i kapittel 7 vil størrelsen av gjenfangstområdet være avhengig av de biologiske forhold til den art det er tale om å drive havbeite på, og de geografiske forhold der havbeitevirksomheten skal lokaliseres. Betydningen av innskrenkningen i allmennhetens rett er ikke bare avhengig av størrelsen på gjenfangstområdet. Inngrepet blir mer vesentlig dersom det skjer i et område hvor allmennheten tradisjonelt har utnyttet fiskeretten ekstensivt, fordi området er attraktivt for yrkesfiskere eller fritidsfiskere. Utnyttelsesgraden vil også være avhengig av befolkningstettheten og utnyttelsen av området til rekreasjonsformål, såvel som av forekomsten av vill fisk.

I og med at havbeitetillatelsen skal fastsette en begrensning i allemannsrettigheter, må myndighetene foreta en vurdering av om det er rimelig å prioritere havbeiteinteresser i det konkrete tilfelle på bekostning av de interesser som knytter seg

til allmennhetens fiske. Det kan derfor tenkes at myndighetene finner å ville avslå en søknad som isolert sett ikke vil ha skadevirkninger på miljøet.

Når havbeiteprosjektet veies opp mot allmennhetens interesser, må det også være relevant å legge vekt på andre faktorer. Allmennhetens fiskerett er i kystnære strøk nært knyttet opp til lokalsamfunnets interesser. Dersom et havbeiteprosjekt vil innebære andre positive virkninger for distriktet, må det kunne legges vekt på dette slik at de interesser som er knyttet til utøvelse av fiskeretten ikke gis gjennomslag. Det kan f.eks. tenkes at det konkrete prosjekt legges slik opp at det gir alternative arbeidsplasser til dem som har sine inntekter knyttet til tradisjonelt fiske. Eller det kan tenkes at gjenfangsten er tenkt lagt opp med salg av fiskerettigheter til sportsfiskere og at prosjektet vil få positive virkninger for stedets turistnæring. Slike forhold kan gjøre det lettere å akseptere innskrenkninger i allmennhetens rett til fritidsfiske.

## 6.5 NÆRINGSINTERESSER

Når det legges opp til utvikling av en ny næring kan det reises spørsmål om i hvilken grad myndighetene skal kunne styre utviklingen av denne. Havbeite skjer i tilknytning til et næringsområde som tradisjonelt har vært underlagt sterk styring fra myndighetenes side både med hensyn til strukturen i næringen, distriktstilknytning, eierside etc. I forhold til havbeite kan man tenke seg en lang rekke føringer. Det kan f.eks. være aktuelt å stille krav til hvem som skal kunne drive det; om man skal kreve lokal tilknytning, om det skal kreves at lokale fisker- eller jordbruksinteresser er med som eiere eller andelshavere etc. Videre kan det være aktuelt å stille krav om lokalisering; om havbeitetillatelse skal brukes som et aktivt tiltak i distriktsutviklingen. Det kan også være aktuelt å legge vekt på lønnsomhetshensyn; at antallet tillatelse totalt sett tilpasses slik at det ikke blir produsert så mye fisk at det bidrar til å undergrave markedet for havbeitenæringen selv, for oppdrettsnæringen eller for det tradisjonelle fisket.

Utvalget har drøftet om det bør legges frem et lovforslag som gir anledning til å legge vekt på denne typen hensyn når det vurderes om havbeitetillatelse skal gis. *Utvalgets flertall*, alle unntatt Egil Kvammen, mener at det er et rent politisk spørsmål om det skal legges vekt på slike hensyn ved vurderingen av søknader om havbeite. Flertallet har oppfattet sin oppgave dithen at det i første rekke skal legges frem et forslag til rettslig rammeverk som kan skape den rettslige regulering som er nødvendig for å sikre mulighetene til å drive havbeite. Hvorvidt myndighetene i tillegg skal kunne drive en næringsmessig regulering er et rent politisk spørsmål som andre får vurdere. *Flertallet* legger derfor frem et forslag til lovtekst som ikke åpner for å legge vekt på slike næringsmessige hensyn. Hvis det er ønskelig at slike hensyn skal kunne bli tatt, må dette komme klart til uttrykk i loven ved at loven gis en tilføyelse i retning av det som er foreslått av mindretallet Egil Kvammen. Flertallet har i og for seg ingen oppfatning om ønskeligheten av dette da det anser at dette ligger utenfor det området flertallet har noen særlig kompetanse til å uttale seg om.

*Mindretallet* Egil Kvammen uttaler:

En fremtidig havbeitevirksomhet vil komme som et viktig supplement til den tradisjonelle fiskerinæring. Utviklingen med større havgående fartøyer som leverer sine fangster til fordelingsanlegg har medført en konsentrasjon av virksomhet på mer sentrale steder. Dette har medført redusert aktivitet på mindre steder som har drevet et mer lokalt fiske med tradisjonell tilvirkning av tørrfisk, klippfisk og saltfisk. Denne utvikling har ført til endret bosettingsmønster.

Målsettingen for fiskerinæringen, slik den er kommet til uttrykk i St.meld. nr. 93 (1982-83) og St.meld. nr. 58 (1991-92), er bl.a.:

- Hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal bevares.
- Ressursgrunnlaget skal vernes.
- Folk sikres trygge og gode arbeidsplasser.
- Den reelle lønnsevnen i fiskerinæringen skal økes.

Ut fra disse målsetningene vil det måtte legges opp retningslinjer for utstedelse av havbeitetillatelse. Sentralt vil være å ivareta og styrke næringssvake distrikter. I enkelte lokalsamfunn, hvor et lokalt fiske med mindre kystfiskefartøyer drives, vil havbeitevirksomhet kunne etablere ny virksomhet hvor det skapes like livskraftige lokalsamfunn som før en fikk konsentrasjon av fiske- og foredlingsvirksomheten på mer sentrale plasser. Ved avgjørelsen av om tillatelse skal gis, må det derfor legges vekt på en distriktsmessig heldig plassering.

For å ivareta den distriktsmessige målsetting vil en også ved avgjørelsen av om en søknad skal gis måtte foreta en vurdering av søkerens forutsetninger for å delta i en utbygging av en lokal virksomhet.

En havbeitevirksomhet bør foregå i et område som skaper få konflikter til den stedlige fiskeaktivitet og bosetning. Det vil derfor være viktig at en havbeitevirksomhet glir naturlig inn i den lokale fiskeaktivitet som foregår i området. Er det aktuelt og hensiktsmessig at havbeitevirksomheten foregår i et samvirkeforetak, bør et slikt foretak prioriteres til foretrengsel for person eller selskap uten en klar lokal tilknytning.

En prioritering av lokalsamfunnet vil være i samsvar med de distriktsmessige målsetninger som er nevnt i mindretallets merknad til sitt forslag til § 1.

Ut fra de målsetninger som her er nevnt, er det også nødvendig å ha full kontroll med eiersammensetningen til enhver tid. Enhver endring i eierforholdet må derfor godkjennes av myndighetene.

## 6.6 UTSETTING I OFFENTLIG REGI

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere både offentlige utsettinger uten krav om gjenfangstrett og private utsettinger der større eller mindre grad av eksklusiv gjenfangstrett inngår. Som det fremgår av drøftelsen foran mener utvalget at et sentralt punkt for den rettslige regulering av havbeite nettopp er sikring og avgrensning av gjenfangstretten. Utvalget har basert dette på en forutsetning om at det rettslige rammeverk skal legge forholdene til rette for kommersielt lønnsomt havbeite.

Dersom havbeite drives i offentlig regi, kan det tenkes at det drives under andre forutsetninger enn kommersiell lønnsomhet. Spørsmålet er i hvilken grad det bør gis egne regler for dette.

I noen tilfelle vil også det offentlige være interessert i dekning av de investeringer som foretas. Det kan f.eks. tenkes havbeite som drives av statlige eller kommunale enheter eller foretak. I noen tilfelle vil de offentlige investeringer ikke bli foretatt med sikte på avkastning direkte, men som et middel til å stimulere aktivitet i lokalmiljøet. Målsettingen kan f.eks. være å styrke bestanden for de lokale fiskere eller å sette ut laks for å styrke reiselivs- og turistnæringen. Slike formål kan ivaretas innen rammene av en eksklusiv gjenfangstrett for utsetteren, men hvor den offentlige utsetter lar andre utøve gjenfangsten eventuelt mot vederlag. Denne typen offentlige utsettinger kan foregå innenfor rammene av de generelle regler som utvalget foreslår, og reiser ingen særlige rettslige spørsmål.

I andre tilfelle kan det offentlige ønske å foreta utsettinger for å styrke tilgangen på fisk generelt sett, uten at det foretas noen regulering av gjenfangsten. Adgangen til å høste de utsatte organismer vil da være underlagt de vanlige regler om fiske i lakseloven og saltvannsfiskeloven. Slike utsettinger vil i utgangspunktet falle uten-

for havbeite slik utvalget har definert det og vil rettslig sett være å betrakte som rene kultiveringstiltak. Utvalget antar at lakseloven og saltvannsfiskeloven gir de nødvendige hjemler til å regulere både utsettingen og fisket generelt, og vil derfor ikke foreslå egne regler for denne typen utsettinger.

## KAPITTEL 7

**Gjenfangst – eksklusivitet****7.1 INNLEDNING**

Utvalget har valgt å definere havbeite som «utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed». Havbeite blir dermed en form for kulturbetinget fiske. Begrepet kulturbetinget fiske brukes også i betydningen fiske på naturlige bestander som er styrket ved hjelp av ulike kultiveringstiltak. Det som skiller havbeite fra andre kultiveringstiltak, er at havbeite omfatter alle faser, fra utsetting til gjenfangst. Selve ordet «havbeite» gjenspeiler en fremstilling om at fisken settes ut på «beite» og så fanges inn igjen. De rettslige spørsmål knytter seg særlig til at en interessent bruker naturen for å fø opp «sine» organismer, og til hvordan man skal kunne beskytte den interesse som knytter seg til innsamlingen av organismene når beiteperioden er ferdig. Formålet ved havbeite er at gjenfangst av den utsatte fisken skal gi økonomisk lønnsomhet.

Fiskens livssyklus blir også «havbeiters» produksjonsyklus. Vi kan dele produksjonsyklusen i 3 faser:

1. Kultiveringsfasen eller kulturfasen.
2. Utsettings- og oppvekstfasen.
3. Gjenfangstfasen.

Den første fasen omfatter den del av produksjonen som må foregå i kultur, det vil si i oppdrettsanlegg hvor den føres og er beskyttet mot predatorer. Dette omfatter klekking av rogn, oppfôring av yngel frem til neste fase, som kalles utsettingsfasen.

Tidspunktet for utsetting på havbeite vil være biologisk betinget og målet vil være det økonomisk optimale.

I oppvekstfasen må ungfisken vernes mot beskatning. Det må være regler som regulerer fisket til den har nådd en kommersiell interessant størrelse. Da starter gjenfangstfasen.

Tidspunktet for høsting vil variere etter art.

I forsøkene som har vært foretatt i regi av PUSH-programmet, viser det seg at torsken fiskes allerede som ettåring, mens mesteparten blir tatt som to-åring. Det beste ville være om høstingen skjedde ved en alder av tre år. Ifølge «Evaluering av havbeiteprogrammet PUSH» for april 1993, kan tiden fra utsett av torskelyngel til den har nådd minstemålet (47 cm – Nord-Norge) være meget lang. Forsøk fra Stålvikbotn i Malangen viser at mesteparten av den utsatte torsken ikke var slaktemoden etter 5 år i sjøen (gjennomsnittslengde 38,7 cm).

Dersom hummeren settes ut mellom 6 og 10 måneder gammel vil det ta 5 til 6 år før hoveddelen av den utsatte gruppen har nådd minstemålet (24 cm total lengde eller 83 mm carapaxlengde (ryggskall)). Det er store variasjoner. Sentvoksende individer kan bruke mer enn 6 år, mens hurtigvoksende hanner når minstemålet allerede etter 3 år.

Laksen høstes når den vender tilbake fra 1 til 3 år etter utsetting, det vil si som smålaks, mellomlaks eller storlaks.

Forsøk med røye har vist at tilveksten (målt som prosent i vektøkning) for villfisk er best for førstegangsvandrende liten fisk, og avtar ved senere sjøopphold og økende størrelse. For oppdrettsfisk er forholdet at førstegangsvandrere har liten eller ingen tilvekst, men at denne øker kraftig ved andre sjøopphold. Den dårlige tilveksten i første sjøopphold for oppdrettsfisk forklares bl.a. med at denne fisken

trenger tid på å omstille seg til overgang til naturlig føde, og at den ikke rekker omstillingen på et kort sjøopphold. I gjennomsnitt har gjenfangst av oppdrettsfisk etter 2 sjøopphold vært 3%.

Utvalget har mottatt tabell 7.1 som viser gjenfangst og total lønnsomhet ved utsetting av 100 000 yngel på havbeite fra PUSH-programmet som er utarbeidet på grunnlag av løpende resultater som er innkommet i løpet av PUSH-programmet. Gjenfangstprosentene er ikke vitenskapelig/statistisk påvist ennå, men i gode år kan prosentene legges til grunn som realistiske.

Tabell 7.1: Gjenfangst og total lønnsomhet ved utsetting av yngel

Faktor	LAKS	TORSK	HUMMER	RØYE
Yngelpris inkl. utsetting/merking	kr 10	kr 10	kr 10	kr 6
Gjenfangstprosent	8%	20%	ca 20%	40%
Vekt ved gjenfangst (kg)	3,5	1,5	0,5	0,5
Kg-pris	kr 35	kr 10	kr 150	kr 30
«Utgift» (tusen kroner)	1.000	600	2.000	1.000
«Inntekt» (tusen kroner)	980	300	1.500	600

Lønnsomhetsgrensen er for laks 8%, torsk 40%, hummer 27% og røye 67%. Gjenfangstprosenten er pr. i dag lavere enn lønnsomhetsgrensen for de fleste arter. Det er kun direkte kostnader ved pris pr. yngel inklusiv utsetting- og merkingskostnader som er lagt inn som kostnad. Kapitalkostnader og eventuelle ekspropriasjonskostnader vil tilsi at gjenfangstprosenten må være høyere for at havbeite skal bli økonomisk lønnsomt. Det fremstår etter tabell 7.1 som helt nødvendig at utsetter gis eksklusiv rett til gjenfangst hvis havbeite skal bli økonomisk lønnsomt.

Havbeitevirksomhet er kostnadskreven. Utvalget fikk derfor i oppdrag blant annet å gjennomgå behovet for ny lovgivning som kan skape rammebetingelser som gjør det økonomisk forsvarlig å drive med havbeite, jfr. St.prp.nr. 95 (1989-90) s. 23.

## 7.2 RETTEN TIL FISKE I DAG

Hvem som i dag har adgang til å drive fiske vil variere alt ettersom om det er fiske etter marine arter eller fiske etter anadrome laksefisk.

Ved fiske etter marine arter er det med få unntak ingen særrettigheter. Fiske etter marine arter i sjø er en allemannsrett og begrenses av reglene i saltvannsfiske- loven og lov av 16. juni 1972 nr. 57 om deltagelse i fiske (deltakerloven), samt lov av 21. august 1951 om fiske med trål.

Ved fiske etter anadrome laksefisk er det bestemmelser om fiskeretten i lakse- lovens kapittel IV.

Grunneiers rett til fiske er regulert i lovens § 16. I vassdrag (ferskvann) er det grunneier som har enerett til å utøve fiske, jfr. lakselovens § 16 første ledd bokstav a.

I sjøen har grunneier enerett til fisk/fangst med faststående redskap, jfr. lakse- lovens § 16 første ledd bokstav b. Fiske med stang og dorg er fritt for allmennheten.

Om reindriftsamenes rett til fiske, se lakselovens § 22, annet ledd som viser til reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49 § 14.

For den lokale befolkningens rett til fiske i Finnmark er det særregel i lakselo- vens § 22 fjerde ledd og § 24.

Regulering av fangst fremgår av lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefiske og innlandsfiske m.v. § 4 jfr. § 33.

Utenfor fiskerigrensen foregår det et fiske etter laks ved Vest-Grønland og Færøylene. Dette fisket er kvoteregulert i henhold til den Nordatlantiske laksevernkonvensjon (NASCO).

### **7.3 UTVALGETS SYNSPUNKTER**

#### **7.3.1 Norsk lov i dag**

For utsetter vil det sentrale spørsmål være om han gis enerett til gjenfangst av utsatte organismer.

Vi har i det eksisterende lovverk ikke regler som gir utsetter eksklusiv rett til gjenfangst av den utsatte art og utvalget har derfor måttet ta standpunkt til om det bør innføres en slik regel.

#### **7.3.2 Utenlandsk lov**

Det har i denne sammenheng vært naturlig for utvalget å se hen til hvorledes problemet er løst i andre land. Det er særlig Japan, USA, Canada og i Europa, Island hvor havbeite drives i noe særlig omfang. Av de land som driver med havbeite og som utvalget har undersøkt, er det, unntatt i helt spesielle tilfelle, kun Island som har regler om at utsetter skal gis eksklusiv rett til gjenfangst. Når andre land som driver med havbeite ikke har regler om gjenfangstrett, har dette sammenheng med at retten til fiske er regulert annerledes enn hos oss. I Japan følger for eksempel retten til fiske det geografiske området man bor.

Da grunnlaget for retten til fiske i de nevnte land, er forskjellig fra den norske ordningen, har utvalget ikke funnet å legge vesentlig vekt på hvorledes spørsmålet om gjenfangstrett er løst der.

#### **7.3.3 Utgangspunkt**

Ved vurderingen av om utsetter bør gis eksklusiv rett til gjenfangst, er det naturlig å ta utgangspunkt i prinsippet om at den som sår også bør få høste.

Den som setter i gang med havbeite foretar økonomiske investeringer. Det vil være investeringer som man må ha en viss rett til å beskytte. Den eneste måten å gjøre dette på ved havbeite er å gi den eller de som setter ut fisken en bedre rett under gjenfangsten. Isolert sett taler dette hensyn for at utsetter gis eksklusiv rett til gjenfangst.

#### **7.3.4 Økonomisk grunnlag**

Dersom det skal være økonomisk forsvarlig å drive med havbeite er det nødvendig at den som setter ut fisken også får særrett til å gjenfange den. Det avgjørende spørsmål for den eller de privatpersoner som vurderer å starte havbeitevirksomhet, vil derfor være om utsetter gis eksklusiv rett til gjenfangst av den utsatte fisk. I praksis må dette gjennomføres ved at utsetter gis rett til å fiske etter den art som er utsatt, og at denne retten defineres i tid og rom slik at utsetteren i praksis oppnår å gjenfange de av de utsatte individene som lar seg gjenfange.

### 7.3.5 Biologisk grunnlag

Dersom biomassen av den utsatte art totalt sett økes, er dette et sterkt argument for at utsetter gis eksklusiv rett til gjenfangst. Ved utsetting av laks synes dette å være tilfelle. Det kan her vises til forsøkene i Opløy i Nord-Trøndelag. Opløyelva som før forsøk med utsetting av lakseyngel ikke var lakseførende, er i dag den tredje største lakseelv i Namdalen.

Ved utsett av torskeyngel, er utvalget dog oppmerksom på at forsøk i Masfjorden har vist at biomassen ikke økes etter at torsk har vært utsatt. Dette kan tale mot å gi utsetter eksklusiv gjenfangstrett. Utvalget legger imidlertid lite vekt på dette ene forsøket. Før utsetting av torsk i Masfjorden var forskerne oppmerksom på at produksjonspotensialet for vill torsk i en lukket fjord er dårligere enn i et åpent kystområde. Dette skyldes blant annet at det er dårligere tilgang på plankton i en lukket fjord. Forsøket med å sette ut torsk i Masfjorden ble imidlertid satt i gang for å undersøke de styrende mekanismer for produksjon av torsk, og for å måle bæreevnen for torsk i et fjordområde.

Det er nå satt i gang forsøk på utsetting av torsk i Øygarden utenfor Bergen. Fordi vekstpotensialet er bedre for villfisk i dette området antar forskerne at det også vil være større produksjonspotensiale for utsatt torsk i Øygarden enn det var i Masfjorden.

Dersom det biologiske forhold i havet eller i en fjord eller i et vassdrag forrykkes, er det likevel ikke selvsagt at utsetter bør gis en særrett til gjenfangst av den utsatte art. Utvalget er kjent med at ved utsett av laks i ørretførende men ikke lakseførende elv, har elven etter en tid gått over fra å være ørretførende til å bli lakseførende. Den eller de som tidligere fisket ørret i elven, blir i slike tilfeller frarøvet retten til å fiske etter ørret. Det synes da ikke umiddelbart like naturlig å skulle gi utsetter av laks eksklusiv rett til drive med fiske etter laks.

### 7.3.6 Gjennomføring av eksklusiviteten

Man kan spørre om retten til gjenfangst skal være knyttet til de utsatte individer eller om den bør sikres på en annen måte.

I teorien har eierforholdet til den utsatte fisk vært diskutert. Hovedregelen i norsk rett er at fisk i sitt naturlige miljø ikke er underlagt eiendomsrett. Spørsmålet er om det forhold at fisken settes ut endrer på dette utgangspunkt. En forutsetning for det, må være at fisken kan skilles fra annen fisk på en praktisk måte. Det har vært hevdet at fisk som er merket, vil kunne betraktes som utsetterens eiendom. Utvalget mener diskusjonen om eiendomsretten til individuell fisk har liten praktisk interesse og går ikke nærmere inn på disse spørsmålene.

For det første ville nevnte problemstillinger være av mer akademisk art ved utsetting av fisk i stor målestokk særlig hensett til at det lar seg vanskelig gjøre å individmerke fisk i stor skala. Dette vil bli altfor tidkrevende og kostbart.

I forsøkene med torsk, merkes all utsatt fisk enten kjemisk eller genetisk. Dette krever at en prøve av fisken analyseres på laboratorium. Det er ikke mulig å merke all utsatt fisk med utvendige merker. Snutemerkning kan brukes, men det er meget kostbart. Bruk av mikrotagging av samtlige individer har vært drøftet, men problemet er imidlertid at det kreves spesielt utstyr for å kunne lese disse merkene. Alminnelige fiskere og fritidsfiskere vil ikke se disse merkene umiddelbart, slik at for dem fremstår fisken som umerket.

Det er utviklet en egnet metode for å merke hummeryngel fra ca. 3 cm, med magnetiske, innvendige mikromerker. Etter at hummeren når 15 cm, kan også ytre merker som «spagettimerker» nyttes.



I forsøkene med anadrome laksefisk, merkes all utsatt fisk ved hjelp av enten mekaniske merker (Carlinmerker), eller finnekklipping/kjeveklipping. Finnekklipping brukes også ved merkeforsøk i forbindelse med kultivering.

På denne bakgrunn mener utvalget at det ikke vil være hensiktsmessig å benytte seg av merking for å sikre gjenfangstretten. For utsetter vil det være retten til fiske som er interessant og ikke hvem som eier fisken.

Etter utvalgets oppfatning bør retten til gjenfangst heller sikres ved at utsetteren gis en beskyttet rett til fiske i et nærmere geografisk avgrenset område. Område bør avgrenses på en slik måte at det i store trekk dekker de steder der sannsynligheten er størst for at den fangst som skjer, i det vesentlige omfatter utsatt, og ikke vill fisk.

### **7.3.7 Andres rett til fiske, konkurrerende forhold**

Når gjenfangsten knyttes til et geografisk område, kan det reises spørsmål om det er naturlig at utsetter gis eksklusiv rett til gjenfangst hvor utsetter samtidig borttar andres rettigheter til å fiske etter den utsatte art i området. De rettigheter utvalget her tenker på, er rettigheter som baserer seg på allemannsretten. Dette er næringsmessig fiske og fritidsfiske.

Fritidsfiske har, for utøveren, ofte ikke en økonomisk betydning av en slik størrelse at den av den grunn bør beskyttes. Det er gjerne en virksomhet som utøves i rekreasjonsøyemed og av velferdsgrunner. Men også slike forhold må tillegges betydelig vekt. Det vil kunne skape stor misnøye hvis det offentlige fratrar fastboende eller hyttefolk deres rett til fiske. Det kan heller ikke ses bort fra at vesentlige innskrenkninger i adgangen til fritidsfiske vil kunne påvirke verdien av tilliggende fritidseiendommer. Utvalget finner likevel ikke at hensynet til allmennhetens rett til fiske bør være til hinder for at utsetter gis eksklusiv gjenfangstrett.

Derimot må det offentlige kunne nekte å gi tillatelse til havbeiteformål i et område hvor andres interesser blir berørt på en vesentlig måte.

### **7.3.8 Rettigheter som bygger på lov**

Rettigheter til å utøve fiske som følger av lov eller sedvane kan ikke uten videre oppheves ved at utsetter gis eksklusiv gjenfangstrett.

En havbeitetillatelse vil ikke gripe inn i privatrettslige forhold. Dette må rettighetshaver selv ordne opp i.

Ved utsetting av anadrome laksefisk vil derfor utsetter kun få en begrenset eksklusiv rett til fiske etter den utsatte art, ettersom grunneieren har en rett til å fiske etter lakseloven. Denne retten er av en slik karakter at den nyter ekspropriasjonsrettslig vern.

Dersom utsetter ønsker å bortta grunneiers rett til fiske etter anadrome laksefisk i henhold til lakselovens § 16, må grunneiers rett eksproprieres. Utvalget har derfor foreslått en tilføyelse til oreigningsloven slik at det skapes en hjemmel for ekspropriasjon av slike rettigheter.

## **7.4 OMFANGET (UTSTREKNINGEN) AV EKSKLUSIV GJENFANGST**

Det neste spørsmål utvalget har måttet ta standpunkt til, er hvorledes den eksklusive rett til fiske skal utøves og om den skal begrenses i tid og rom.

### **7.4.1 Utgangspunkt**

Det er en klar målsetting ved utstedelse av havbeitetillatelse at utsetter skal fiske opp den utsatte fisk. Ved utsetting av fisk i sjøen vil det skje en forrykking av natur-

lige biologiske og økologiske forhold. Gjenfangsten har således et todelt formål – både å gi utsetteren avkastning på sin investering – og i størst mulig grad gjenoppbygging av den økologiske balansen. For å nå dette formål er det tilstrekkelig at utsetteren gis en tidsavgrenset rett til gjenfangst. Tidsavgrensningen må bestemmes ut fra vandrings- og oppvekstmønsteret til den utsatte arten.

#### **7.4.2 Forholdet i sjø/vassdrag**

Forutsetninger for et genetisk og økologisk forsvarlig havbeite vil blant annet være knyttet til gjenfangststrategi, smitterisiko og bæreevne i havet.

Laks og torsk som blir satt ut på havbeite blander seg med villfisken. Utsatt fisk vil derfor kunne påvirke de ville bestander. I dag kjenner vi lite til omfanget av alle virkningene, men man vet at det vil være fare for overfiske av ville bestander og forskyvninger av økosystemet i havet.

Risikoen for uønskede effekter på ville laksestammer vil være knyttet til vandringsfasen og graden av streifing i forhold til vassdrag med ville bestander. Vi vet at hver lakseførende elv har sin egen laksestamme med genetiske særtrekk. Det viser seg at feilvandring av villfisk blir større ved at det er satt ut fisk. Villfisk og utsatt fisk vil på tilbakevandring til opprinnelig gytested gå sammen langs kysten. Før laksen finner sin gyteelv, vil den rote litt og gå innom andre elver før den finner sin opprinnelige gyteelv. Villfisk og utsatt fisk vil på flere måter kunne blande seg med hverandre. Dette bør man forhindre. Ved utsetting av laks vet vi at dersom den utsatte fisk gyter og reproducerer seg, vil dette på sikt gå utover villfisken.

Vi har i dag begrenset kunnskap om næringsgrunnlaget i havet. Vi vet imidlertid at overskridelse av havets bæreevne vil virke negativt inn på såvel overlevelse som vekst for de arter som blir berørt. Utsetting av torsk vil for eksempel ikke fortrengte ville bestander, men det kan bli for stor tetthet totalt sett i forhold til fødetilbudet. Dersom tettheten av torsk økes mye i et område, kan dette medføre økt dødelighet av vill torsk i området.

For å begrense økologisk forrykking ved masseutsetting av fisk i elver, vassdrag og i sjøen bør man hindre at den utsatte fisk gyter og reproducerer seg. Av den grunn må det stilles krav om gjenfangstplikt for utsetter.

#### **7.4.3 Hensynet til utsetter**

Utsetter må gis mulighet til å gjenfange den utsatte fisk når den har nådd næringsmessig størrelse. Tidsrommet havbeitetillatelsen gis for kan av den grunn variere alt etter hvilken art det gjelder. Videre må utsetter gis mulighet til gjenfangst i det området hvor den utsatte fisk befinner seg.

#### **7.4.4 Utvalgets oppfatning**

Retten til gjenfangst er ikke knyttet til de utsatte individer i den forstand at utsetter har «eiendomsretten» til de fysiske individene. Utvalget har valgt å knytte gjenfangstretten til et geografisk avgrenset område, hvor den som innehar en havbeitetillatelse gis en særrett til fiske etter den utsatte art. Denne særretten er eksklusiv i forhold til andres fiske såfremt ikke andres rett til fiske bygger på eiendomsrett eller særskilt rettsgrunnlag. Området må avgrenses særskilt i forhold til den art det drives havbeite med, ut fra de kunnskaper og erfaringer man til enhver tid har om vandringsmønster, tilbakevandring etc. Formålet med en slik avgrensning er at utsetter får fanget så mye som mulig av de utsatte organismer uten at dette kommer urimelig i konflikt med andre konkurrerende interesser.

Utvalget anser det ikke formålstjenlig å fastlegge det geografiske gjenfangstområdets størrelse i loven. Dette bør overlates til det forvaltningsorganet som skal praktisere loven. Det antas at nyere forskning vil kunne gi forvaltningsorganet de opplysninger det trenger for å fastsette det geografiske området hvor gjenfangsten vil være optimal. Nyere forskning og erfaring kan tilsi at størrelsen på gjenfangstområdet vil kunne endre seg over tid. Gjenfangstområdet må i det enkelte tilfelle fastsettes ut fra den kunnskap man til enhver tid har.

Ved *anadrome laksefisk* er det i dag i stor grad forutsigbart til hvilket område fisken vil tilbakevandre. Utsetter skal primært ta opp den utsatte fisk og ikke annen fisk. Det er naturligvis vanskelig å fastsette en geografisk grense helt nøyaktig. Grensen må derfor settes ut fra blant annet praktiske hensyn. I sjøen utenfor elvemunningen, kan fisken tas med kilenot. Kilenoten dekker ca 100 X 50 meter. Den kan være større, men også mindre. Ved anadrome fiskeslag bør utsetter derfor gis eksklusiv fiskerett i en radius av ca. 150 m i sjøen utenfor elvemunning fra utsettingsstedet. I vassdrag bør det ved fastsettelsen av gjenfangstområde ses hen til hvor det naturlige punkt er til å stoppe fisken, hvor det er naturlig med fiskesperre. Dette vil antagelig ligge innenfor en strekning av ca. 1 km fra utsettingsstedet, og utsetters gjenfangstområde kan da fastsettes på en strekning av inntil 1 km fra utsettingsstedet i elven.

I de forsøk hvor laks er satt ut i sjøen og ikke i nærheten av lakseførende elv, har forsøk vist at laksen gjenfanges i et området på ca 1 km fra utsettingsstedet i sjøen. Dersom det settes ut laks i sjø i et område hvor det ikke er lakseførende elv i tilknytning til sjø, synes det som gjenfangstområdet da bør være i en radius av 1 km i sjøen fra utsettingsstedet.

Når det gjelder *marine arter* vil den geografiske avgrensningen måtte variere med ulike marine arter.

Torsken er ganske stasjonær de første årene.

Forsøk med utsett av torsk viser imidlertid at gjenfangstområdet for utsatt torsk vil avhenge av om torsk er satt ut i et åpent eller i et mer lukket område.

Forsøk på Austevoll og Masfjorden viser at omtrent 90% av gjenfangstene blir tatt mindre enn 5 km fra utsettingsstedet.

Utsetter bør derfor gis eksklusiv fiskerett i en radius av 5 km fra utsettingsstedet såvel i fjord som i sjø, dersom torsk er satt ut i et lukket område.

I de forsøk hvor torsken har vært satt ut i åpnere områder har gjenfangst av torsk vært innen en radius av 10 km ved utsetting i sjøen langs kysten. Dette er påvist ved utsetting i Øygarden, utenfor Bergen og ved utsetting i Nord-Trøndelag.

Ved utsett i mer åpne områder synes det derfor som om utsetter bør gis eksklusiv rett til fiske etter torsk i en noe større radius enn 5 km fra utsettingsstedet.

Av skriftlig materiale som utvalget har gått gjennom, synes det som om hummeren er stasjonær. Gjenfangst av utsatt hummer bør derfor skje i utsettingsområdet, f.eks. i en bukt, rundt en øy o.l.

Utvalget har imidlertid i løpet av sin arbeidsperiode blitt kjent med at hummeren kan vise seg å bli mindre stasjonær ved masseutsetting. Ved de forsøk man i dag har hatt, har hummeren hatt god plass og tilstrekkelig for. Ved storstilt utsetting kan det bli plassmangel for hummeren og det kan i tillegg bli mangel på for. Det kan under slike forhold vise seg at hummeren blir mer bevegelig enn i dag antatt. I tillegg har hummeren i dag vært fanget når den har hatt en størrelse på ca 22 cm. Det er opplyst at restaurantmarkedet i Europa er beste marked for salg av hummer, og for å få best mulig pris på hummeren må den selges levende og i en størrelse av ca. 24 cm. Fra oktober 1993 er minstemålet for å fange hummer 25 cm. Det synes som om hummeren ved å vokse mer også beveger seg mer. I så fall vil gjenfangstområdet måtte omfatte et noe større areal.

I tillegg til at havbeitekonsesjonen gjøres tidsbegrenset og at utsetter må utøve sin gjenfangstrett etter den utsatte art innen et bestemt geografisk område, er det også nødvendig å avgrense gjenfangstretten til bestemte tider på året og til det tidspunkt når den utsatte art har nådd næringsmessig størrelse. Det er kun på tider da man vet at det er tid for å fiske den utsatte art at utsetter bør gis rett til å utøve gjenfangsten.

## 7.5 UTNYTTELSE AV GJENFANGSTRETTE

Gjenfangsten kan skje for å utnytte produksjonsverdien av den utsatte fisk. Havbeite vil da være en måte å øke mengden av tilgjengelig fisk på som et supplement til det tradisjonelle fisket. Havbeitenæringen antas på denne måte å ha i seg et mulig potensiale til å bli en bærekraftig vekstnæring i kystområdene.

Næringsgrunnlag og bosetting i kystdistriktene har fra historisk tid basert seg på tilgjengelige naturressurser i havet. Før havfiske som drives med kapitalkrevende fartøy var fremtredende, drev man ved siden av de større sesongfiskeriene det såkalte «heimefiske». Det vil si fiske i kystnært farvann hvor utøveren bodde hjemme og drev fiske en dags reise fra hjemmet. På mindre steder drev man da et mer lokalt fiske med tradisjonell tilvirkning av tørrfisk, klippfisk og saltfisk. Da denne form for fiske ble benyttet hadde man langs kysten mottakerapparat for fisken. Utviklingen med større havgående fartøyer for leveranse til foredlingsanlegg har medført en konsentrasjon av virksomhet på mer sentrale steder og mottakerapparatet langs kysten er nedbygd. Havbeite vil kunne bidra til at foredlingsindustrien får jevnere tilgang på råstoff – dette vil også være tilfellet for ferskfiskmarkedene – og på denne måte kan havbeite gi grunnlag for flere arbeidsplasser langs kysten.

Utvalget ønsker ikke at det skal stilles krav om at det er utsetter selv som gjenfanger den utsatte fisk. Dette fordi gjenfangsten også kan skje som et ledd i sportsfiske og rekreasjon. Den verdi som utsettingen representerer kan da realiseres ved salg av fiskerettigheter i gjenfangstområdet. Dette vil særlig være aktuelt ved lakserettigheter. Ved havbeite av hummer antas det at en aktuell modell i forbindelse med gjenfangst vil være at de som fanger i gjenfangstområde betaler et visst beløp for oppfanget kvantum. På denne måte kan havbeite være med på å utvikle den lokale reiselivsnæringen. Nevnte type ringvirkninger har havbeiteprosjektet i Opløy ført til. Før starten av dette prosjektet var det fanget få laks og det var ingen organisert aktivitet med hensyn til sportsfiske. Sideeffekten av utsatt laks i Opløyelva, er økning i turismen, og økte inntekter i form av salg av fiskekort og utleie av overnattingsrom i området. Eksempelet viser at utsett av fisk kan være med på å øke inntektene i en kommune, ikke bare for utsetter men også for andre.

## KAPITTEL 8

**Erstatningsspørsmål****8.1 INNLEDNING**

Havbeitevirksomhet kan medføre inngrep i andre interesser på forskjellig vis. I disse tilfeller kan det reises spørsmål om, og i hvilken utstrekning, den ansvarlige skal pålegges å betale erstatning til den som blir berørt. Spørsmålet om erstatning kan opptre i to relasjoner; som et spørsmål om ansvar for skade som voldes på andre interesser og som et spørsmål om erstatning for at andre interesser blir fortrent av de rettigheter som tillatelsen gir til å drive havbeite. Det første spørsmål er spørsmål om erstatning for skadevoldende handlinger, det andre et spørsmål om erstatning for ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger av konkurrerende bruk.

**8.2 ANSVAR FOR SKADEFORVOLDELSE**

Det er en rekke ulike skaderisiki forbundet med havbeitevirksomhet. Noen av disse er av helt generell karakter, andre er mer spesielt knyttet til utsetting av organismer i miljøet. De *generelle* skaderisiki er knyttet til for eksempel svikt i anlegg og virksomhet i forbindelse med oppdrett og gjenfangst. Det kan tenkes forurensende utslipp fra det anlegg hvor settefisk oppdrettes eller fra slakt av gjenfangede organismer. Det er neppe grunn til å behandle denne typen skader forskjellig fra det som gjelder for forurensningskader generelt. Dersom dette ikke uttrykkelig lovreguleres i forbindelse med havbeite, vil forurensningslovens regler om erstatningsansvar komme til anvendelse. Utvalget antar at dette vil gi den beste løsningen også for aktiviteter knyttet til havbeite.

I forbindelse med gjenfangsten, kan det tenkes at det voldes mekanisk skade av fangstredskaper og fangstvirksomheten på f.eks. andre fiskeredskaper eller på andre anlegg eller eiendeler. Heller ikke her synes det behov for særlige regler om erstatningsansvar fordi virksomheten har tilknytning til havbeite. Også for denne typen skader bør derfor vanlige erstatningsregler gjelde, se lakselovens § 46 og saltvannsfiskeovens § 42.

De risiki som er mer spesifikt knyttet til havbeitevirksomheten har sammenheng med det eventuelle skadepotensialet som de utsatte organismer vil kunne utgjøre i naturen. Det kan tenkes at det settes ut organismer som er befenget med sykdommer, eller at utsettingen volder skade på den økologiske balansen.

I sykdomstilfellene vil de nødvendige tiltak være hjemlet i fiskeesykdomsloven. Men situasjonen for havbeite vil likevel være spesiell siden det er snakk om organismer som med hensikt er satt ut i naturen. Hvis de utsatte organismer først er smittebefengt vil det også lett kunne bli snakk om et stort skadepotensiale siden en stor mengde individer settes ut på et konsentrert område.

De interesser som vil kunne bli skadelidende vil kunne både være knyttet til rettigheter som tradisjonelt har erstatningsrettslig vern og til allemannsrettigheter. Utsatte organismer kan f.eks. komme i kontakt med og smitte fisk i et oppdrettsanlegg eller laksen i et konkret vassdrag. Eller den kan spre sin smitte i naturen og føre til en generell nedgang i fiskebestanden i et område.

Spørsmålet om erstatning har i denne forbindelse to sider; for det første spørsmålet om den som driver havbeite skal være ansvarlig for skade på et objektivt eller et subjektivt grunnlag og for det andre hvilke interesser og tap som skal være omfattet av et eventuelt erstatningsansvar.

Når det gjelder skade som voldes av at organismer settes ut i naturen som ledd i havbeite, kunne det være rimelig at den ansvarlige var objektivt ansvarlig. Utsettingen skjer utelukkende i utsetterens interesse. Det er bare utsetteren som har noen mulighet for å verne mot og forebygge den skade som kan følge av at skadelige organismer settes ut. Dette gjelder enten skaden skyldes at de organismer som settes ut er sykdomsbefengte, eller at organismene volder skade på andre arter på annen måte ved at den økologiske balansen forstyrres. Det er neppe ut fra synspunktet farlig bedrift grunnlag for noe objektivt ansvar i slike tilfelle etter gjeldende rett. I praksis er således syk fisk satt ut som ledd i oppdrett og kultiveringssammenheng uten at ansvar er kommet på tale for utsetteren. Utvalget har for så vidt ikke vurdert dette spørsmålet nøye, men mener at dersom det skal innføres et objektivt ansvar, så forutsetter dette en endring i rettsstilstanden som etter utvalgets oppfatning med de erfaringer en hittil har, vil være for tidlig å ta stilling til.

Når det gjelder skadeomfanget, kan det meget vel bli stort og uoversiktlig. Særlig gjelder det skader på miljøet som ikke er knyttet til identifiserbare interesser. I den grad det voldes skade på interesser som tradisjonelt nyter erstatningsrettslig vern synes det likevel ikke grunn til å avvike fra det som må være det erstatningsrettslige utgangspunktet; i den grad det voldes konkret økonomisk tap må dette erstattes etter vanlige erstatningsrettslige regler. Mer tvil kan det være hvor skaden ikke rammer økonomiske interesser knyttet til konkrete rettssubjekter. Etter norsk rett kjenner man til erstatningsansvar i forhold til slik skade i forurensningslovens regler om erstatningsansvar for ulovlig forurensning. Det ville på denne bakgrunn være noe helt nytt om man i en havbeitesammenheng innførte et erstatningsansvar for den miljøskade som måtte bli voldt av en havbeitevirksomhet som foregår lovlig innenfor rammene som er satt av loven, forskrifter i medhold av den og den individuelle tillatelsen. Annerledes kan det tenkes med skade som voldes uaktsomhet eller ved objektive overskridelser av de regler som er satt. I slike tilfelle bør den som er ansvarlig for havbeitevirksomheten pålegges å erstatte de omkostninger som det offentlige har med å forebygge og reparere skade.

### 8.3 ERSTATNING TIL KONKURRERENDE BRUK

Havbeitevirksomhet vil i en viss utstrekning innebære at andre brukere blir fortrent fra sin bruk av de områder der virksomheten skjer. Særlig vil det gjelde i gjenfangstområdet der innehaveren av havbeitetillatelsen gis en eksklusiv rett til fiske etter den utsatte art. I den utstrekning dette kommer i konflikt med særlige rettigheter til fiske for eksempel grunneierretten etter lakseloven, må innehaveren av tillatelse gå til ekspropriasjon for å oppnå eksklusivitet. I slike tilfelle må erstatning til rettighetshaveren betales etter vanlige ekspropriasjonsrettslige regler. I forhold til allemannsrettigheter til fiske vil imidlertid selve tillatelsen sikre eksklusivitet. Det vil således ikke være nødvendig å gå til ekspropriasjon i disse tilfelle. I forhold til allemannsrettigheter vil eksklusiviteten i gjenfangstområdet innebære en rådighetsbegrensning. Utvalget antar at det etter gjeldende rett neppe vil bli tale om noen plikt for rettighetshaveren til å betale erstatning for en slik rådighetsbegrensning annet enn i rene unntakstilfeller, se eksempelvis Rt. 1985 s. 247. På den annen side må det være klart at dersom noen har en ekspropriasjonsrettslig vernet særrett til fiske, kan ikke havbeitetillatelsen sette denne til side uten at det ytes erstatning. I de fleste tilfelle vil imidlertid retten til fiske ikke nyte ekspropriasjonsrettslig vern. Etter gjeldende rett vil det derfor neppe være noe i veien for at havbeitetillatelsen gir utsetteren en eksklusivitet til gjenfangst som innebærer en innskrenkning i allmennhetens rett til fiske i det aktuelle området.

Det kan likevel reises spørsmål om ikke det bør gis lovregler i en havbeitelov om plikt til å kompensere for bortfall av fiskemuligheter i gjenfangstområdet dersom dette rammer en begrenset krets av personer på en vesentlig måte. Forutsetningen må være at de som har utøvd allemannsrettigheten i det aktuelle området er mulig å identifisere, og at den i praksis har vært utøvet som en rettighetsutøvelse og akseptert at disse brukerne har hatt en særstilling i det aktuelle området og at begrensningen i fisket som følger av havbeitetillatelsen rammer dem på en økonomisk betydningsfull måte. I de fleste tilfelle vil imidlertid gjenfangstområdet være så lite at det må være mulig for de som har brukt området å tilpasse seg den nye situasjonen uten vesentlige ulemper ved å legge sitt fiske til andre steder. Argumenter som kan tale for å etablere en erstatningsplikt i slike tilfelle er at den begrensning i fiskemulighetene som innføres med havbeitetillatelse skjer til fordel for en konkret person som har økonomisk utbytte av sin eksklusivitet.

Dersom man gir regler om erstatning, vil det kunne være lettere å få aksept for havbeitevirksomheten og rettighetshaverens eksklusivitet i gjenfangstområdet. Argumenter som taler mot å innføre regler om erstatningsansvar er for det første at det i alle fall er nokså usikkert om det er mulig å få havbeitevirksomhet til å lønne seg. Regler om erstatningsplikt i visse tilfelle vil kunne innebære en økonomisk usikkerhetsfaktor som gjør en satsing på denne næringen mindre attraktiv. Selv om havbeitetillatelsen gis til fordel for en bestemt søker, og det således er denne som får de direkte økonomiske fordeler av at andre utelukkes, er det en samfunnsinteresse at rammebetingelsene legges best mulig til rette for utvikling av havbeite som en livskraftig næring. Den typen konflikter som erstatningsregler skal forebygge kan også forebygges ved at lokaliseringen vurderes i søknadsfasen. Dersom det er usikkert om tiltaket vil forøke den biologiske produksjon, og det søkes om å drive i et område som allerede på forhånd er attraktivt for en begrenset krets av brukere, vil det kunne være momenter som bør tilsi at tillatelse i det angjeldende området nektes.

*Utvalgets flertall* (formannen, Karterud og Støle) mener at det ikke bør innføres regler om erstatning til konkurrerende brukere. Med en slik avgrensning under søknadsfasen som er antydnet vil det i alle fall bli nokså sjelden at det vil bli aktuelt å utmåle noen erstatning. Regler om erstatningsplikt i loven vil under slike omstendigheter kunne gi uheldige signalvirkninger. Slike regler vil i seg selv representere en usikkerhetsfaktor som vil kunne påvirke viljen til å satse på og finansiere havbeitevirksomhet. Reglene vil også kunne ha en uheldig signalvirkning til lokale brukere som vil kunne reise krav om erstatning eller ha forhåpninger om å få dette i større utstrekning enn reglene hjemler. Flertallet anser det bedre at konflikter med andre brukere hensyntas i myndighetenes behandling av søknaden, og at søkeren oppfordres til å velge en lokalisering som i minst mulig grad gir opphav til konflikter.

Dersom det unntaksvis skulle skje at det blir gitt tillatelse til å utelukke allmennheten under slike forhold at brukerne etter gjeldende rett vil ha krav på erstatning, må dette løses etter ellers gjeldende rettsregler. Dette vil si at de berettigede vil kunne reise et krav mot den som har fått havbeitetillatelsen om erstatning på grunn av krenkelse av deres rettigheter. Flertallet foreslår derfor en hjemmel for den som antar å ha en slik rett, til å kreve avholdt skjønn til fastsettelse av erstatning for sitt tap. Alternativt kan det reises sak med påstand om at den eksklusivitet til fiske som tillatelsen gir, ikke gjelder i forhold til dem. På den måten kan de få fastslått om det fiske de har utøvd er av en slik karakter at den gir særrettigheter utover allemannsrettigheten.

*Mindretallet* Egil Kvammen vil uttale:

Fiske i sjøen og i vassdrag utøves, når en ser bort fra grunneierretten etter lakselovens § 16 og § 17, som en allemannsrett. Begrensningen i denne sees i utgangspunktet som en rådighetsinnskrenkning som ikke har erstatningsrettslig vern.

Utøvelse av havbeite som en ny næring, reiser spørsmål om tradisjonelt fiske som utøves som en allemannsrett, skal gis erstatningsrettslig vern.

Utvalgets mindretall er klar over at det er usikkert om det vil bli mulig å iverksette havbeitevirksomhet som vil gi lønnsomt utbytte. En erstatningsplikt i en næring med marginal lønnsomhet vil innebære en usikkerhetsfaktor som forhindrer en ønsket oppbygging av en ny næring. Det synes imidlertid lite hensiktsmessig å legge til rette for å utvikle en næring som synes å ha små muligheter til å utvikle seg til en livskraftig næring. Går en til det skritt å fremme en lov om havbeite, må en forutsette at en står framfor en utvikling av en livskraftig næring. Ved vurdering av hvilke regler loven skal inneholde, vil derfor også hensynet til de tradisjonelle fiskerne måtte tas med.

Det er ikke mulig å ha noen oversikt over hvilke fjord- og havområder som kan bli aktuelle som havbeiteområder. Til det foreligger det et for lite forsknings- og erfaringsmateriale. En kan imidlertid ikke se bort i fra at områder hvor det foreligger en rik fauna og flora, og som dermed er gode fiskeplasser som utnyttes av lokale fiskere, også vil være vel egnet til å øke det biologiske produksjonspotensialet slik at forholdene ligger til rette for en lønnsom havbeitevirksomhet. I så fall vil det oppstå en konkurrerende bruk, dersom det gis tillatelse til havbeite i området.

Under slike omstendigheter vil myndighetene ikke så lett kunne oppfordre søkeren til å velge en lokalisering som er mindre egnet, og som ikke skaper en slik konflikt. Innebærer for øvrig et slikt havbeitetiltak en hensiktsmessig distriktsutbygging, vil de interesserte i et lokalt fiske måtte vike. Når dette skjer ved å gi gjenfangstrett til en person eller selskap som driver havbeite på kommersiell basis, er det mye som taler for at også allemannsretten i en viss utstrekning bør gis et erstatningsrettslig vern.

Den konflikt som oppstår i konkurrerende bruk av et fiskefelt ved at det gis eksklusiv gjenfangstrett, kan løses på flere måter.

Et alternativ er å fastsette ved lov at de som tradisjonelt har drevet fiske på området, skal ha et erstatningsrettslig vern, hvorved erstatningen fastsettes ved skjønn. Av hensyn til forutberegneligheten av omkostningene ved gjenfangstretten, kan rettighetshaveren få fastsatt erstatningen ved forhåndsskjønn. Interesserte fiskere gis samtidig adgang til dersom forhåndsskjønn ikke er avholdt, rett til på ethvert tidspunkt å kreve avholdt erstatningsskjønn.

Et annet alternativ er å ikke lovfeste et erstatningsvern for de som måtte bli berørt av gjenfangstretten. Det blir da opp til domstolene å avgjøre om det foreligger et ekspropriasjonsartet inngrep som skal erstattes etter grunnloven § 105. Det vil således foreligge en betydelig usikkerhet. Å gå til domstolene med krav om erstatning er også ressurskrevende.

Flertallet har valgt en mellomvei ved å foreslå hjemmel til å kreve skjønn på grunnlag av alminnelige rettsgrunnsetninger. Det innebærer at en henviser til rettspraksis. Fra rettspraksis kjenner en stort sett den erstatningsrettslige stilling for fiske som baseres på allemannsrett, bare fra ekspropriasjonstiltak. Det kan konstateres at domstolene stort sett har vært restriktive, når det gjelder å gi disse interesser erstatningsrettslig vern, selv når det gjelder tap i næring. Mindretallet finner derfor at flertallets forslag ikke gir en tilfredsstillende løsning på spørsmålet.

Spørsmålet om det skal etableres et erstatningsrettslig vern ved konkurrerende bruk ved gjenfangstrett og tradisjonelt fiske, vil måtte avgjøres ut fra hvilken beskyttelse en finner det er riktig å gi små kystsamfunn, hvis bosetning har sitt grunnlag i de tilgjengelige fiskeressursene i nærliggende farvann.



Har den stedlige befolkning drevet et tradisjonelt fiske på bestemte fiskeplasser eller mindre avgrensede fiskefelt, vil denne bruk måtte sidestilles med den bruksrettighet bygdefolket har i almenningen på landjorda.

Bruksrettighetene i almenningen på land er nærmere regulert i lovgivningen, særlig ved fjelloven av 13 juni 1975. Loven må i hovedsak ses som en fortsettelse og bekreftelse av den praksis som er utøvet fra gammel tid.

Når det er tale om nye bruksmåter i almenningen, f. eks. vassdragsutbygging, er det staten som har denne rett. Så langt utbygging kan skje uten å gripe inn i tradisjonell bruksutøvelse som tilkommer bygdefolket, er det fullt mulig å inndra vinningen ved utbyggingsprosjekt til statskassen. Men hvis det er tale om å gripe inn i tradisjonell utøvelse av næringsvirksomhet, har almenningen berettigede krav på erstatning for sitt økonomiske tap.

På samme måte som jordbrukerne har utnyttet almenningsområdene på landjorda, har fiskerne utnyttet de nære fiskeplasser og fiskefelt. Etter mindretallets oppfatning er det naturlig å trekke sammenligning med jordbrukernes almenningsrettigheter med det erstatningsrettslige vern disse rettigheter har og den konflikt som oppstår mellom fiskernes tradisjonelle bruk og utnyttelse av sjøområder til havbruk.

Når staten ut fra et helhetlig samfunnssyn d.v.s. bl.a. på grunn av miljø, økologi, spredning av sykdommer m.m., finner å måtte regulere havbeite med en konsesjonsordning og dermed opphever handlefriheten til å drive havbeitevirksomhet, påtar staten seg et ansvar overfor fiskerne som blir fordrevet fra sine tradisjonelle fiskeplasser. De fordrives som følge av at andre får tillatelse til å utnytte det biologiske potensiale i havet. I en slik situasjon synes det naturlig at fiskerne gis erstatning for det økonomiske tap de måtte lide. Mindretallet finner derfor at første alternativ som er nevnt foran er å foretrekke.

At fiskerne gis erstatning for inngrepet i sin bruk av sjøen, betyr ikke at de behandles som innehaver av eiendomsrett til det eller de aktuelle områder. Ved å gi tillatelse til havbeitevirksomhet opptrer staten som eier av områdene og gir rett til å drive kommersiell havbeitevirksomhet. En har her en parallell til statsalmenningene på landjorda, der staten som eier har råderetten og kan innkassere inntekt av annen bruk, samtidig som det må foretas ekspropriasjon overfor de bruksberettigede og gis erstatning for det tap de lider i selve bruksmulighetene.

Spørsmålet om fiskernes rettigheter til fiskeressursene var oppe til drøftelse i forbindelse med etablering av en erstatningsordning for beslagleggelse av fiskefelt. Det vises til Ot. prp. nr. 25 (1988-89) og Innst. O. nr. 55 (1988-89).

Her legges til grunn at konflikten mellom fiskerne og oljevirksomheten om bruk av havområder først og fremst er en næringspolitisk konflikt. Regjeringen fant derfor ikke grunn til å løse konflikten ut fra en juridisk drøfting av allemannsrettighetenes utstrekning. Det ble ikke tatt noe standpunkt til hvilke rettigheter fiskerne har til å utnytte fiskeressursene i konkurranse med andre næringer. Myndighetene tok bare standpunkt til hvilken kompensasjonsordning fiskerne har behov for og i hvilken utstrekning det er rimelig at kompensasjon gis.

Sjøfarts- og fiskerikomiteen erklærte i Innst. O. nr. 55 (1988-89) seg enig i at den prinsipielle avklaringen av at konflikten er en næringspolitisk konflikt og ikke en juridisk konflikt om allemannsrett.

På side 17 i nevnte Ot.prp. heter det:

«Etter departementets oppfatning er det et hensiktsmessighetsspørsmål om staten eller rettighetshaverne bør pålegges å utrede erstatningen. Det er fordeler og ulemper ved begge løsninger.

Alt i alt finner departementet at de beste grunner taler for at et statsansvar bør gjelde. Det legges her vekt på at tildeling av utvinningstillatelser skjer ut fra en vurdering av om fiskerivirksomhet eller petroleumsaktivitet

skal foregå i et område. I vurderingen foretas et bevisst valg der en virksomhet tillates til fortrensel for en annen. Det syns rimelig at staten yter kompensasjon til utøverne av den virksomhet som fortrenses.

Staten vil da via statsdeltakelsen og gjennom det forhold at erstatningsutbetalingene er fradragsberettiget i skatteoppgjøret til syvende og sist uansett måtte dekke størsteparten av det tap som påføres fiskerne. Departementet antar dessuten at en bør være mer tilbakeholden med å statuere ansvar i et tilfelle der virksomheten er lovlig og baseres på en offentlig tillatelse enn i de tilfeller virksomheten er rettsstridig.»

Videre heter det:

«Fordi konsekvensene av beslagleggelsen i det alt vesentlige er utenfor rettighetshavernes kontroll vil et erstatningsansvar for rettighetshaverne kunne oppfattes som en skjerpelse av «Total Government Take». Departementet anse uhensiktsmessig å innføre en ordning som kan oppfattes som en slik skjerpelse.»

Selv om det i forbindelse med opprettelse av kompensasjonsordningen for de skader fiskerne lider ved beslagleggelse av fiskefelt som følge av petroleumsvirksomheten, ikke lovfestes et erstatningsrettslig vern, etableres det en ordning som gir erstatning til de fiskere som kan påvise et tap. Erstatningen skal midlertidig ytes av staten og ikke av rettighetshaverne.

En har etablert en ordning som i praksis må likestilles med et erstatningsrettslig vern for de fiskerne som blir berørt av petroleumsvirksomheten ved at det gis erstatning for det tap som påføres når fiske «blir umuliggjort eller vesentlig vanskeliggjort» jfr. petroleumslovens § 44

En kompensasjonsordning som staten skal dekke omkostningene med, vil en neppe kunne etablere ved iverksettelse av en havbeitevirksomhet. Staten vil ikke på samme måte kunne pålegge havbeiteutøveren samme avgifter og oppnå samme inntekter som ved petroleumsvirksomheten. Formålet med havbeite vil være å skape en ny lønnsom næring som kan styrke næringsgrunnlaget i kystsamfunnene og spesielt i næringssvake distrikter. Det må da i tilfelle skje ut fra at virksomheten kan stå på egne bein uten direkte eller indirekte støtte fra staten. Utgifter ved en erstatningsordning til fiskerne som blir berørt må derfor inngå som omkostninger ved virksomheten. Den erstatningsansvarlige må således være den person eller det selskap som har fått tillatelse til å drive havbeite.

Fiske som berøres av petroleumsvirksomhet foregår i det alt vesentligste til havs og i liten grad i indre farvann. De fiskerne som berøres av petroleumsvirksomhet vil normalt komme fra flere forskjellige plasser uten at deres fiske fremtrer som særpreget og eksklusivt for befolkningen på fartøyenes hjemsted. Det vil kun være ved ilandføring av oljeledninger at virksomheten vil kunne berøre et fiske som drives i indre farvann av fiskere fra et lokalt samfunn. Et fiske til havs som berøres av petroleumsvirksomheten, har derfor i langt mindre grad karakter av en almenningrettighet utøvet av den stedlige befolkning.

Havbeite vil derimot foregå i nære farvann og berøre den bosetning som har utnyttet disse. Likheter med almenningrettigheter på land er derfor betydelig. Når en har etablert en kompensasjonsordning ved petroleumsvirksomhetens konkurrerende bruk, er det derfor større grunn til å gjøre det ved havbeitevirksomhet.

## KAPITTEL 9

# Forvaltning

### 9.1 INNLEDNING

Forvaltningen av fiskeriene er i dag delt mellom Fiskeridepartementet som har forvaltningen av fiske etter marine arter og Miljøverndepartementet som har forvaltning av de anadrome laksefisk og innlandsfisk. Oppdrettsvirksomheten forvaltes av Fiskeridepartementet uavhengig av art. De veterinærmessige sidene ved oppdrettsvirksomheten forvaltes av Landbruksdepartementet.

Utvalgets mandat er ikke begrenset til havbeite med bestemte arter, men omfatter havbeite generelt. Generelle regler om havbeite vil derfor berøre området til forskjellige forvaltningsorganer. Utvalget anser det ikke som sin oppgave å ta stilling til hvordan havbeitevirksomheten skal forvaltes, og hvilke myndigheter som skal tildeles forvaltningsansvaret i en ny havbeitelov. Utvalget har imidlertid sett det som nødvendig å peke på de problemstillinger av administrativ art som etablering av et regelverk for havbeite kan reise.

### 9.2 KONSEKVENSER AV HAVBEITEVIRKSOMHET FOR DEN EKISTERENDE FORVALTNING

Havbeitevirksomhet vil berøre de forvaltningsoppgaver som de respektive myndigheter har etter den eksisterende lovgivning. Uansett hvilken art som settes ut på havbeite, vil havbeitevirksomheten påvirke betingelsene i havet og dermed ha konsekvenser for de forskjellige ville bestander i havet.

Når en art settes ut på havbeite, vil de utsatte organismer bli en direkte konkurrent til ville eksemplarer av samme art. Hvis den art det er tale om er tallrik og vandrer over et stort område, vil det at det settes ut noen individer ikke ha merkbare konsekvenser for arten som sådan. Dette synes å være situasjonen for torsk. Men uansett vil den foredling som skjer ved kultivering av arten kunne påvirke det genetiske materialet i forhold til det som skjer ved en ren biologisk utvelgelse. Slike konsekvenser blir mer merkbare der stammene av den art det drives havbeite med er mindre tallrike og i perioder spredt over et mindre geografisk område. De arter som først og fremst kjennetegnes ved slike forhold, er *anadrome laksefisk*. De enkelte stammer er her så små at en havbeitevirksomhet av noe omfang lett vil kunne true hele stammer av bestanden. Utvalget viser her til sin redegjørelse for de biologiske forhold foran i "*Faktiske og biologiske sider ved artene*" i kapittel 5.

Forholdet mellom de ville og de utsatte bestander av samme art, viser at spørsmålet om havbeite er uløselig knyttet til spørsmålet om forvaltningen av den angjeldende art generelt sett. I denne sammenheng kan det sies at havbeite på mange måter kan sidestilles med den bestandsregulering som skjer gjennom rene kultiveringstiltak. Det som er forskjellen er at havbeite kan tenkes i en mye større målestokk fordi lønnsomhet kan sikres for utsetter gjennom regler om eksklusivitet til gjenfangst av de utsatte organismer.

Den manipulering med biomassen som skjer gjennom havbeite får imidlertid også konsekvenser for betingelsene for andre arter enn den som settes ut. De forskjellige marine og anadrome arter er langt på vei konkurrenter om den samme føde samtidig som de også i stor utstrekning beiter på hverandre. Dette vil være tilfelle enten det er tale om ville eller utsatte eksemplarer. Hvis det f.eks. settes ut en

mengde torsk i en fjord der smolt vandrer ut fra en lakseelv, vil dette kunne øke beskatningen av smolt, og dermed påvirke laksebestanden i det aktuelle vassdrag.

Utsetting av organismer vil også i likhet med kultivering og oppdrett medføre en øket risiko for spredning av sykdommer. Havbeite har derfor i likhet med oppdrett en veterinærmessig side når det gjelder kontrollen med klekking og oppdrett av settefisk. Her reiser imidlertid havbeitevirksomhet ikke andre typer av spørsmål enn dem som allerede finnes i forhold til oppdrettsvirksomheten.

### 9.3 FORSKJELLIGE FORVALTNINGSMODELLER

De koordineringsspørsmål som er påpekt i "*Konsekvenser av havbeitevirksomhet for den eksisterende forvaltning*" i pkt 9.2 kan løses innenfor forskjellige forvaltningsmodeller. Det er i hovedsak tre ulike modeller som er tenkelige. Havbeite kan forvaltes på samme måte som forvaltningen av ville bestander generelt, dvs. at forvaltningsansvaret er *delt etter art*. Eller virksomheten kan forvaltes som en egen næringsvirksomhet, dvs at forvaltningsansvaret følger *virksomhetstypen*. I så fall kan man enten tenke seg forvaltningsansvaret lagt til en av de eksisterende forvaltningsenheter, eller til en helt ny forvaltningsgren.

Det er neppe aktuelt å opprette en ny forvaltningsenhet til å stå for forvaltningen av havbeite. Slik utvalget leser de konklusjoner som foreligger fra forsøk med havbeitevirksomhet, vil det neppe på kort sikt kunne oppnås en slik lønnsomhet at havbeite vil bli aktuelt i stor stil. Allerede dette faktum vil gjøre en egen havbeiteforvaltning uaktuell i den nærmeste fremtid. Det som fremstår som de realistiske alternativer er derfor at havbeitevirksomheten enten forvaltes delt etter art mellom hhv miljø- og fiskeriforvaltningen, eller at havbeiteforvaltningen legges til en av disse forvaltningsgrenene.

Uansett forvaltningsmodell er det på det rene at havbeitevirksomhet også må vurderes i forhold til konsekvensene det kan ha på livet i havet generelt, og dermed på andre arter enn dem som settes ut. Betydningen av en slik koordinering vil avhenge av den aktuelle arten, f.eks. vil havbeite med hummer neppe berøre forvaltningen av anadrome fisk like sterkt som havbeite med torsk eller annen fisk vil kunne gjøre. Og storstilt utsetting av laks vil berøre forvaltningen av marine arter både ut fra de biologiske konsekvenser og de konsekvenser som gjenfangsten vil kunne ha for fisket etter marine arter. Forvaltningsmessig må det derfor sikres at konsekvensene av det enkelte havbeiteprosjekt blir vurdert av begge de forvaltningsenheter som har ansvaret for forvaltningen av de ville bestander.

De største problemer når det gjelder konsekvensene av havbeite for ville bestander av *samme art* oppstår ved havbeite med *anadrome laksefisk*. Det er bestandene av slik fisk som er mest sårbar for økologiske forstyrrelser som følge av utsetting. Dette innebærer at spørsmålet om havbeite med slike arter må avgjøres i nær sammenheng med forvaltningen av disse fiskeslag generelt.

Slik utvalgets lovforslag er lagt opp, skal ikke tillatelse til havbeite bare baseres på en vurdering av de økologiske konsekvensene og andre miljøhensyn. Det skal også foretas en vurdering av nytte- og skadevirkninger forøvrig, herunder en vurdering av hvor sterkt andre interesser berøres og de positive virkningene av et tiltak for lokalmiljøet. Slike vurderinger vil prinsipielt sett være uavhengig av art. På den annen side må det antas at det i første rekke vil være fiske etter *marine* arter som vil føle de begrensninger som blir satt ut fra hensynet til å sikre gjenfangstretten. Det må således sikres at hensynet til interessene knyttet til slikt fiske blir behørig vurdert uavhengig av den art det skal drives havbeite med.

Etter utvalgets flertalls forslag, skal det ikke legges *næringspolitiske vurderinger* til grunn ved behandlingen av søknader om havbeitetillatelse. Men dersom slike

hensyn bygges inn i loven i tråd med mindretallets forslag, vil havbeiteforvaltningen få sterke innslag av en tradisjonell næringsregulering slik vi allerede har det på fiskerisektoren. Dette vil kunne påvirke hva som vil være den mest hensiktsmessige administrative modell.

## KAPITTEL 10

**Lovstruktur****10.1 INNLEDNING**

Når det skal gis regler om havbeite, kan disse gis som en egen lov eller de kan innarbeides i eksisterende lovgivning. I dag finnes egen lovgivning for saltvannsfisk og for anadrome laksefisk. Bakgrunnen for dette er at det tradisjonelt har vært adskilte forvaltningsordninger for innlandsfisket og saltvannsfisket. Anadrom laksefisk har vært forvaltet som innlandsfisk selv om den lever mesteparten av livet sitt i sjøen.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå inn på selve forvaltningsordningen. Utvalget har derfor ikke tatt stilling til om forvaltningsansvaret for havbeite bør være avhengig av hva slags art som settes ut på havbeite eller om ansvaret i sin helhet bør legges til ett forvaltningssystem. Det er imidlertid nødvendig for utvalget å ta stilling til den lovstruktur som utvalget vil anbefale, fordi dette har betydning for måten reglene utformes på. Etter utvalgets oppfatning vil ikke valg av lovstruktur binde utformingen av forvaltningsansvaret. Selv om en innarbeiding av havbeite-reglene i den eksisterende lovgivningen naturlig vil lede tanken hen på at forvaltningsansvaret for havbeite vil følge arten slik forvaltningsansvaret for fiskeriene ellers gjør, er dette ingen nødvendig konsekvens. Og dersom man velger å utforme en egen lov for havbeite uavhengig av art, er det ingenting i veien for at forvaltningsansvaret gjøres avhengig av den art det i det enkelte tilfelle er tale om.

**10.2 HENSYN**

Valg av lovstruktur bør treffes ut fra en vurdering av en rekke hensyn. Lovstrukturen bør være slik at reglene er lettest mulig å finne frem i for brukeren og mest mulig hensiktsmessig som redskap for administrasjonen. I tillegg bør reglene være tilpasset den eksisterende rettstilstand på en slik måte at det oppstår så få avgrensings- og tolkningsproblemer som mulig. Selve lovgivningsprosessen kan også være et hensyn; å utforme en lovstruktur som best mulig sikrer at reglene om havbeite kommer på plass samtidig for alle arter.

Et viktig moment ved vurderingen er i hvilken utstrekning det er behov for egne regler for havbeite sett i forhold til de regler man allerede har om forvaltningen av ville bestander og utnyttelsen av disse. I dag har man f.eks. dispensable forbud mot utsetting av organismer til havbeite både i lakseloven og saltvannsfiskeloven. Slik sett er det muligheter for innenfor rammene av begge disse lovene å innføre en ordning hvor myndighetene etter en individuell vurdering gir tillatelse til utsetting av organismer. For begge lovenes vedkommende kan det imidlertid reises tvil om havbeiteformål er av de formål som kan begrunne en dispensasjon. Og i ingen av lovene har man i dag regler som kan sikre den som driver havbeite en eksklusiv rett til gjenfangst.

Det som er mest spesielt for havbeite sett i forhold til annen fiskeriforvaltning er utvilsomt gjenfangstretten og de bestemmelser som regulerer denne. Her vil regler om havbeite innføre noe prinsipielt nytt i norsk rett. Når det gjelder det forhold at det må innhentes tillatelse, innføres ikke egentlig noe prinsipielt nytt i forhold til de virkemidler som fiskerilovgivningen forøvrig gir anvisning på. Riktignok er utsetting til havbeite et nytt formål i fiskeriforvaltningen. Men hvorvidt en tilla-

telse skal gis, må vurderes i forhold til de generelle biologiske og økologiske hensyn som ligger til grunn for en forsvarlig regulering av bestandene.

På samme måte som oppdrettsnæringen vil havbeite også skille seg fra annet fiske ved at det er tale om en helt ny type næring som krever en egen regulering. Selv om havbeitevirksomhetens ulike faser i og for seg ikke representerer noe nytt i forhold til oppdrett, kultivering og fangst i sjø eller vassdrag, representerer sammensetning av fasene til nettopp *havbeite* noe kvalitativt nytt. Det kvalitativt nye er en bevisst manipulering med økosystemet for å øke produksjonen av en bestemt art i næringsmessig sammenheng.

### 10.3 NÆRMERE SKISSE AV ALTERNATIVENE

Dersom det gis en egen lov om havbeite, må den inneholde de regler som er nødvendige for å hjemle innvilgelse av en havbeitetillatelse samt fastsette hva en havbeitetillatelse innebærer av rettigheter og plikter i forhold til det offentlige. Det må gis regler om gjenfangstretten og om utøvelsen av denne. Loven må avgrense havbeite fra annen virksomhet som går inn under den øvrige fiskerilovgivning. Denne avgrensningen kan være vanskelig å definere skarpt, fordi havbeitevirksomhet som nevnt ovenfor består av ulike faser som i og for seg isolert sett ikke skiller seg fra tradisjonell virksomhet som reguleres av den gjeldende fiskerilovgivning. Det kan derfor f.eks. være vanskelig å trekke grensen mellom kultiveringstiltak etter lakseloven og utsetting av organismer til havbeite etter en havbeitelov. På samme måte kan det være vanskelig å trekke noen skarp grense mellom utklekking som skjer i havbeitesammenheng, og utklekking som skjer som ledd i oppdretts- eller kultiveringssammenheng. Det som skiller havbeite fra annen virksomhet er formålet; fisken klekkes, oppdrettes og settes ut alt med det formål å skape grunnlag for en næringsmessig gjenfangst. Det er neppe noe reelt behov for å trekke skarpe grenser mellom de ulike lovenes virkeområder da grensene må utvikles gjennom administrativ praksis. Uansett må det skje et samarbeid mellom de myndigheter som praktiserer de forskjellige lovene.

*Fordelene* med en *egen havbeitelov* er at regler for denne virksomheten samles for seg. Dette vil lette oversikten både for brukerne og for forvaltningen. *Ulempene* er at en slik lovstruktur innebærer dobbelt regulering av en del former for virksomhet som også er regulert i den tradisjonelle lovgivning; utsetting og fangst av fisk og andre organismer. Ytterligere ulemper er at de hensyn som må tas av miljømessig og økologisk karakter, er av samme art som de som tas ved forvaltningen av ville bestander etter den eksisterende lovgivning. Det vesentligste av ulempene er knyttet til at en egen havbeitelov ikke i seg selv vil sikre den nødvendige koordinering mellom de ulike myndigheter som administrerer de ville bestander og havbeitevirksomheten.

Dersom regler om havbeite skal *innarbeides i den eksisterende lovgivning* kan dette hensiktsmessig skje i saltvannsfiskeloven og lakseloven. Disse lovene må da endres slik at de hjemler en forvaltning ut fra de hensyn som ligger til grunn for å regulere havbeitevirksomhet. Når det gjelder reguleringshjemlene er det ikke sikkert at det kreves så mye av endringer og tilføyelser i de to lovene. Men det vil i alle fall bli nødvendig å innarbeide regler om gjenfangsten for å sikre eksklusivitet for havbeitevirksomheten og for å kunne gi reguleringer som er tilpasset problemstillingen.

*Fordelene* med denne løsningen er at man kan bygge på de eksisterende regler og den praksis og forståelse som har utviklet seg. Bestemmelsene vil bli lett å forholde seg til for forvaltningen dersom man opprettholder den eksisterende forvaltningsstruktur også for havbeite. Av *ulemper* kan trekkes frem hensynet til brukerne

som vil få en mindre oversiktlig lovsituasjon. Ved at bestemmelsene innarbeides i to forskjellige lover vil man også kunne risikere forskjeller i utforming som kan skape tvil om bestemmelsene innholdsmessig er like eller forskjellige. En slik modell åpner også for at lovgivningsprosessen blir forskjellig slik at man ikke får regler som åpner for havbeite på alle arter samtidig.

#### 10.4 UTVALGETS VURDERING

Utvalget mener at løsningen med en egen havbeitelov har de beste grunner for seg, og har lagt opp sitt forslag i forhold til dette. Dette vil gi den mest oversiktlige retts-situasjon. Uansett om loven skal håndheves av en eller flere uavhengige forvalningsmyndigheter vil dette sikre at de rettslige rammebetingelser for havbeite blir like uansett hvilken art det drives havbeite med.

Utvalget kan ikke se at de innvendinger som kan reises mot en slik løsning er særlig tungtveiende. Selv om det kan være vanskelig teoretisk å avgrense de ulike elementer som inngår i havbeite fra det som går inn under den øvrige fiskerilovgivning, kan utvalget vanskelig tenke seg at dette vil volde problemer i praksis. Den avgrensning som praktisk sett kan være mest problematisk er mellom havbeitevirksomhet med anadrome laksefisk og kultiveringstiltak etter lakseloven. Utsetting av fisk vil i slike tilfelle uansett kreve tillatelse av myndighetene. Det vil derfor være myndighetene som gjennom sin praksis vil måtte bestemme om tiltaket skal behandles etter havbeiteloven eller etter lakseloven. Valget her må bero på praktiske kriterier; dersom man har behov for de styringsmuligheter havbeiteloven gir, og det er rom for å si at utsettelsen skal skje med det formål å drive næringsmessig gjenfangst, vil havbeitelovens regelsett måtte brukes.

Det er riktig at forvaltningen av de ulike arter i havbeitesammenheng må skje på en måte som tar hensyn til de ville bestander, og at forvaltningen langt på vei må samordnes. Det er derfor mulig at det ikke er hensiktsmessig med noen egen «havbeitemyndighet.» Men dette kan på den annen side ikke tilsi at det rettslig sett skulle være fordelaktig med en egen haveitelogvgivning for den enkelte art. Utvalget har hatt som mandat å legge frem forslag til rettslig regulering av havbeite uavhengig av hvilke arter det skal drives havbeite med. Den eneste naturlige løsning når det skal lages et generelt rammeverk er å samle dette i en felles lov.



## KAPITTEL 11

**Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag**

Det er vanskelig å gi noen utfyllende redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvenser av en havbeitelov så lenge det ikke er besluttet hvordan forvaltningen av den skal skje. Utvalget vil her likevel peke på de momenter ved lovforslaget som vil ha økonomisk og administrativ betydning.

Lovutkastet forutsetter at det kreves tillatelse for å drive havbeitevirksomhet. Dette innebærer at forvaltningen får nye oppgaver i tilknytning til vurdering av søknader om havbeite. I tillegg innebærer forslaget at det skal føres tilsyn og kontroll med dem som driver havbeite. Også dette pålegger forvaltningen nye oppgaver. Endelig kan det gis regler om fiske i nærmere avgrensede områder for å beskytte den eneretten til fiske som havbeitetillatelsen gir for å sikre gjenfangsten av de utsatte organismer.

Det er vanskelig å forutsi hvilken belastning disse nye oppgaver vil innebære for det offentlige, og hvor mange nye stillinger dette eventuelt vil kreve. Slik situasjonen nå er, virker det som om det er usikkert i hvilken grad havbeite vil være lønnsomt. Det er derfor vanskelig å si noe om hvor mange som vil være interessert i å drive havbeite. Antakelig vil det i en startfase ikke komme mange søknader, og det vil neppe være mange prosjekter som settes i gang. Hovedformålet med å gi en lov på det nåværende tidspunkt må være å bidra med den rettslige avklaring som er nødvendig for at havbeite på sikte kan bli kommersielt interessant.

Hvilken administrativ belastning som havbeite vil innebære for det offentlige vil være avhengig av den forvaltningsstruktur som velges. Utvalget har ikke ansett det som sin oppgave å utrede eller komme med forslag om dette. Utvalget anser det imidlertid som lite sannsynlig at det vil bli opprettet noe nytt forvaltningsorgan til å ta seg av havbeite. Forvaltningen må derfor forutsettes lagt til eksisterende organer. Under slike forutsetninger, og med de forventninger utvalget har til antallet prosjekter som det vil bli aktuelt å administrere i den første tiden, antar utvalget at innføring av en havbeitelov neppe vil ha særlig store økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige.

Utvalgets forslag innebærer også at den som får havbeitetillatelse i visse tilfelle må ekspropriere rettigheter som berøres, og betale erstatning for disse. Dette vil innebære oppgaver for forvaltningen i forbindelse med behandlingen av spørsmålet om ekspropriasjonstillatelse skal gis, og domstolene i forbindelse med avholdelse av skjønn. Når det gjelder spørsmålet om det skal gis ekspropriasjonstillatelse, vil denne behandlingen langt på vei kunne skje parallelt med behandlingen av søknaden om havbeitetillatelse og av de samme myndigheter. Dette spørsmålet vil derfor ikke i særlig grad innebære noen merbelastning for administrasjonen. Avholdelse av rettslig skjønn vil selvsagt ha konsekvenser for rettsapparatet. Konsekvensene vil i første rekke være av administrativ og personellmessig art, da ekspropriaten etter gjeldende rett skal dekke alle kostnadene ved skjønnet. Dette gjelder også det offentliges kostnader til skjønnsmenn.

Havbeitevirksomhet vil også kunne ha betydning for andre myndigheter enn dem som direkte administrerer havbeiteloven. Virksomheten vil kunne kreve tillatelse fra forurensningsmyndighetene, den må kontrolleres av veterinærmyndighetene, den må tas med i den kommunale planlegging etc. Heller ikke i forhold til slike myndigheter er det grunn til å anta at en havbeitelov i første omgang vil innebære nevneverdige konsekvenser.

## KAPITTEL 12

**Merknader til de enkelte bestemmelser**

Merknadene viser til flertallets utkast til lov om havbeite. Merknader til mindretallets forslag til egne bestemmelser er tatt inn til slutt i kapittelet.

*Til § 1 Lovens virkeområde*

Bestemmelsen angir lovens virkeområde ved en definisjon av havbeite og en avgrensning i forhold til oppdrettsloven og lakseloven.

*Havbeite* er generelt definert som «utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed.» I offentlige dokumenter brukes «havbeite» og «kulturbetinget fiske» om hverandre. Kulturbetinget fiske defineres i St.meld. nr. 65 (1986-87) som «fangst av organismer som har tilbrakt en del av sin livssyklus i kultur». Begrepet tilsvarer det som nyttes for det engelskspråklige «sea ranching». Yngel og settefisk produseres i anlegg, settes ut i havet og fanges når den har nådd salgbar størrelse. Fangst forgår på forskjellig vis og i forskjellige områder alt etter hvilket slag det er tale om. Enkelte fiskeslag, f.eks. laks, vender naturlig tilbake til den elven hvor den er satt ut. Den kan da fanges ved hjelp av feller i elven, eller med redskaper i sjøen. Andre arter, som f.eks. hummer kan, avhengig av de naturlige geografiske og næringsmessige forhold være utpreget stasjonære.

*Utsetting* av organismer kan skje med sikte på havbeite. Men utsetting skjer også med sikte på kultivering av naturlige bestander for å opprettholde og øke mengden av den fisk som kan høstes. Slike kultiveringstiltak har i lang tid funnet sted i forhold til laksevassdrag. Det som skiller utsetting til kultivering fra havbeite er formålet med utsettingen. Ved havbeite er formålet at gjenfangst av den utsatte fisken skal gi økonomisk lønnsomhet. Ved kultivering er formålet å sikre den lokale bestanden.

For at havbeite skal være mulig må utsetteren sikres rettigheter i forhold til gjenfangsten i større utstrekning enn det som er nødvendig for at kultiveringstiltak skal være vellykket. Ved havbeite trenger det heller ikke nødvendigvis være tale om utsetting av lokale stammer eller individer. Men i praksis vil det ofte, særlig ved havbeite på anadrome arter, bli stilt krav om bruk av lokale stammer.

*Gjenfangsten* kan skje for å utnytte produksjonsverdien av den utsatte fisk. Havbeite vil da være en måte å øke mengden av tilgjengelig fisk på som et supplement til det tradisjonelle fisket eller for å utvikle en ny næring. Men gjenfangsten kan også skje som et ledd i sportsfiske og rekreasjon. Gjenfangstpotensialet vil da være med på å fremme det aktuelle sted som sports- og rekreasjonssenter. Dette vil særlig kunne være aktuelt for laks. Som dette eksempelet viser, vil det ikke nødvendigvis være slik at utsetter er den som står for gjenfangsten. Den verdi som utsettingen representerer kan også realiseres f.eks. ved salg av fiskerettigheter i gjenfangstområdet eller ved at de som fanger der betaler et visst beløp for oppfanget kvantum. Dette vil kunne være en aktuell modell ved havbeite på hummer. Forutsetningen for dette er at utsetter har rett til å regulere fisket innenfor rammen av tilatelsen og oppkreve avgift for fangst i gjenfangstområdet.

I lovutkastet er havbeite foreslått definert som *utsetting og gjenfangst*. Bakgrunnen for dette er at loven tar sikte på å regulere såvel utsettingen som gjenfangsten. Det har derfor vært nødvendig med en noe videre angivelse av hva havbeite er enn den rent biologiske definisjonen som man tradisjonelt har operert med i offentlige dokumenter.

I de forsøk som har vært gjort med havbeite, har man stort sett konsentrert seg om et fåtall arter. PUSH-programmet har hatt sine oppgaver knyttet til torsk, hummer, laks og sjørøye. Men en generell lovgivning må utformes slik at den i prinsippet omfatter havbeite med enhver art. Selv om forskjellige arter reiser forskjellige spørsmål, har utvalget tatt sikte på å utvikle et rettslig rammeverk som er så generelt at det kan komme til anvendelse for all slags havbeite. Derfor er lovens område angitt til havbeite med *akvatiske organismer* (planter og dyr).

Det finnes bestemmelser i annen lovgivning som regulerer deler av det som i denne loven er definert som havbeite og annen beslektet virksomhet. *Utsetting* av organismer er regulert både i saltvannsfiskelovens § 4 fjerde ledd og lakselovens § 9. Det er gitt forskrifter til lakselovens § 9.

Utsettingsforbudene i disse to lovene er generelle og ikke begrenset til havbeite. Utsetting av organismer kan være aktuelt i andre sammenhenger enn havbeite. Organismer kan bli utsatt som mat til andre arter eller for å styrke en bestand i et økosystem. Det er behov for å opprettholde det generelle utsettingsforbudet som ledd i den generelle forvaltningen av sjø og vassdrag. Selv om utsetting til havbeite blir tillatt etter en havbeitelov, behøver dette således ikke uten videre bety at det må foretas endringer i saltvannsfiskelovens § 4 fjerde ledd eller lakselovens § 9. Men det bør klart fremgå at for utsetting til havbeiteformål er det ikke nødvendig med tillatelse *både* etter havbeiteloven og hhv saltvannsfiskeloven og lakseloven. I forskriften til lakseloven om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer bør § 3 første ledd nr. 3 oppheves som overflødig.

*Oppdrettsvirksomhet* reguleres av oppdrettsloven. Slik den definerer oppdrettsvirksomhet i § 2 andre ledd kan det diskuteres om havbeite faller inn under loven. Loven bør derfor endres slik at det er klart at havbeite ikke går inn under den. Havbeite forutsetter imidlertid oppdrettsvirksomhet, idet de organismer som skal settes ut må klekkes og oppdrettes før utsetting. Denne del av virksomheten som går forut for utsettingen skiller seg i prinsippet ikke fra annen oppdrettsvirksomhet, og blir ikke omfattet av havbeitelovens regulering. For denne delen av virksomheten må det derfor innhentes tillatelse etter oppdrettsloven.

Havbeiteloven vil berøre oppdrettsloven også i forhold til gjenfangst av rømt fisk etter oppdrettslovens § 9. Denne gjenfangstretten begrenses ikke av utkastet til havbeitelov. Heller ikke på andre måter er det meningen at havbeiteloven skal gripe inn i den virksomhet som tradisjonelt har foregått etter oppdrettsloven. For klarhetens skyld er det foreslått å si dette uttrykkelig i lovteksten ved å presisere at virksomhet som har tillatelse etter oppdrettsloven ikke trenger tillatelse etter havbeiteloven. På den annen side er det klart at oppdrettsloven ikke vil gi hjemmel for å drive havbeite som er omfattet av havbeiteloven.

Også i forhold til *kultivering* er det nødvendig med en avgrensning. Som nevnt ovenfor er det i prinsippet forskjell på kultivering og havbeite ut fra virksomhetens formål. Havbeiteloven vil ikke omfatte kultivering som går inn under lakseloven. For å skape en ryddig rettslig situasjon foreslås at grensen ikke defineres nærmere i loven, men at det rett og slett presiseres at virksomhet som har tillatelse etter lakselovens § 10 ikke trenger tillatelse etter havbeiteloven. Men lakseloven vil ikke kunne hjemle kultiveringstiltak som faller inn under havbeitelovens virkeområde.

*Fiske* etter anadrome arter er regulert i lakseloven og etter marine arter i saltvannsfiskeloven. I forbindelse med gjenfangsten kan det imidlertid være nødvendig med avvikende regler med hensyn til fisketid, redskapsbruk etc. Det er derfor i § 3 fjerde ledd foreslått en hjemmel for å fastsette regler for gjenfangsten uavhengig av de regler som ellers gjelder for fiske etter angjeldende art i den generelle lovgivning.

*Til § 2 Havbeitetillatelse*

Denne paragrafen inneholder lovens hovedbestemmelse om at havbeite krever tillatelse fra Kongen. I dag kan det dispenseres fra utsettingsforbudene i hhv lakseloven og saltvannsfiskeloven. Grunnen til at det er nødvendig med en egen regel om havbeitetillatelse er behovet for en hjemmel til å regulere den totale havbeitevirksomhet, dvs. både utsettingen og gjenfangsten.

Det sentrale ved havbeite er gjenfangsten av de utsatte organismer. En havbeitetillatelse vil derfor selvsagt også innebære en tillatelse til å fange igjen de utsatte organismer. Den tillatelse til havbeite som gis i medhold av loven vil derfor innebære adgang til både utsetting og gjenfangst. En nærmere regulering av hva tillatelsen til gjenfangst innebærer er gitt i utkastets §§ 3-5.

Ved vurderingen av om havbeite bør tillates, må man se både på utsettings- og gjenfangstsiden. Utsetting er et inngrep i miljøet og økosystemet. Gjenfangst kan føre til en skadelig beskatning av andre individer enn de som er fysisk utsatt, samtidig som det kan berøre andre rettighetshavere og brukere av de aktuelle områder.

Masseutsetting av organismer for havbeite reiser spørsmål av biologisk og juridisk karakter, f.eks retten til eksklusiv gjenfangst av den utsatte fisk. En av de viktigste biologiske forutsetninger er at utsettings- og oppholdsområdet har stor nok bæreevne til å gi næringsgrunnlag for en øket bestand. Et økosystems bæreevne for en art avhenger av hvordan de naturlige forholdene i systemet vil påvirke de utsatte individer, og motsatt hvordan utslippet vil påvirke økosystemet.

Tilgjengelig ernæring i systemet og artens plassering i hierarkiet av andre arter er således blant de sentrale elementene i denne sammenheng. Dersom andre arter har samme næringspreferanser som den utsatte, kan en konkurransesituasjon oppstå som vil innebære at andre arter kan minke i antall eller utrykkes helt. Man kan for såvidt tenke seg tilfelle hvor dette er ønskelig fordi man ønsker å fortrenge arter det ikke er aktuelt å utnytte.

En del av de arter som er aktuelle for havbeite vandrer i løpet av livssyklusen mellom flere typer av økosystemer. Dette er tilfellet for de anadrome arter som laks og sjørøye.

I tillegg til å konkurrere med andre arter kan utsatt yngel og settefisk konkurrere med den naturlige bestanden av samme art som oppholder seg eller vandrer gjennom samme område. Oppdrettsfisken vil være fattigere på genetisk variasjon sammenlignet med naturlige populasjoner. Laksebestandene i de enkelte vassdrag utgjør mer eller mindre adskilte reproduksjonsheter dvs. genetiske stammer. Utsetting av smolt i et vassdrag vil kunne forrykke den genetiske balansen i vassdraget dersom denne allerede har en naturlig populasjon. Feilvandring ved at den utsatte laksen vandrer opp i andre vassdrag vil kunne true bestandene også her.

Ved storstilte utsettinger av fisk og andre organismer økes faren for spredning av sykdommer og parasitter som måtte finnes latent hos fisken i oppdrettsfasen. Slik spredning kan skje over store områder og etablere seg permanent i de viltlevende bestander.

De økologiske virkninger av utsettingen kan både reduseres og forsterkes av gjenfangsten. Ved en effektiv gjenfangst av den utsatte art i et hensiktsmessig område, vil den økologiske tilstand kunne gjenopprettes. Men en intensiv fangst på den utsatte arten vil kunne true den naturlige bestanden da gjenfangsten av naturlige grunner må rette seg mot arten og ikke mot særskilte individer. Særlig for laksestammene vil dette kunne være en trussel, da økt fangst i utsettingsområdet vil kunne føre til en uønsket høy beskatning av fisk fra naturlige stammer som vandrer gjennom dette området.

Utsetting kan også føre til øket fangst i andre områder som kan ligge fjernt fra utsettingsområdet og det området som er aktuelt som gjenfangstområde fordi en

øket fiskemengde gjør fiske mer attraktivt. Slik fangst kan foruten å beskatte de utsatte individer føre til en øket beskatning av arten generelt og dermed true den naturlige bestanden.

Vurderingen av slike økologiske forhold og miljøforhold må stå sentralt i vurderingen av om en havbeitetillatelse skal gis. Virkningene av at det settes i gang et konkret havbeiteprosjekt vil avhenge både av det område som det søkes om å drive i, den art det er snakk om å sette ut, og det omfang prosjektet har i antall utsatte individer og den tid det er snakk om å sette ut over. *Hvorvidt* en tillatelse skal gis vil således avhenge av et bredt faglig skjønnsom som må inkludere kunnskaper om den aktuelle art, om det lokale økosystem og om sykdomsmessige forhold. Et slikt skjønnsom må baseres på konsekvenser av havbeitevirksomheten for ville bestander av samme art og andre arter, for andre virksomheter som drives i tilknytning til det aktuelle økosystem og på veterinærfaglige vurderinger, og må være opp til de aktuelle fagmyndigheter å utøve.

I vurderingen vil også måten virksomheten er tenkt lagt opp på ha betydning. Det vil være viktig å sikre seg at den som skal få en tillatelse har de nødvendige faglige og økonomiske ressurser for å vareta de nødvendige hensyn, og at han har en organisasjon som kan møte de utfordringer og faremomenter som virksomheten kan innebære.

I lovutkastet er det foreslått at en havbeitetillatelse ikke må gis med mindre det er forsvarlig ut fra en vurdering av miljø, økologi og sykdomsmessige betraktninger. Det vil etter utkastet § 8 kunne kreves at søkeren foretar de undersøkelser og gir de opplysninger som er nødvendige for å godtgjøre at disse betingelsene for å gi en tillatelse er oppfylt. Dette hindrer selvsagt ikke at myndighetene selv innhenter opplysninger og foretar nødvendige undersøkelser.

Selv om et prosjekt fremstår som miljømessig forsvarlig, er det ikke gitt at en havbeitetillatelse bør gis. Tiltaket må kunne vurderes ut fra sine nytte- og skadevirkninger for øvrig. Havbeitevirksomhet vil kunne medføre restriksjoner for andre av hensyn til gjenfangstretten. Dette vil kunne ha innvirkning på lokale fiskeres utnytting av ressursene, og vil også kunne innebære begrensninger på fritidsfiske og andre former for rekreasjon. I noen områder vil slike restriksjoner ramme så mange at det lokalt sett vil fremstå som lite ønskelig at havbeite settes i gang. Men et havbeiteprosjekt vil også kunne ha positive lokale virkninger. Hvor man f.eks. tar sikte på gjenfangst av laks ved å selge fiskekort vil dette kunne virke positivt på stedets reiselivsnæring og aktiviteter som er knyttet til denne.

Av hensyn til den typen vurderinger som er omtalt, er det foreslått at det skal være opp til myndighetenes skjønnsom å vurdere om en havbeitetillatelse skal gis selv om de miljømessige sider ved prosjektet er tilfredsstillende. Herunder må myndighetene foreta avveiningen mellom hensynet til å sikre en eksklusiv gjenfangst og hensynet til de allemannsrettigheter som blir begrenset av dette.

I mange tilfelle vil havbeitevirksomheten forutsette at innehaveren skaffer seg de nødvendige rettigheter fra grunneiere og andre rettighetshavere. Utvalget foreslår en tilføyelse til oreigningsloven for å skaffe hjemmel for ekspropriasjon av slike rettigheter. Men det må være opp til den som skal drive havbeite å sikre seg at virksomheten kan skje lovlig i forhold til andres privatrettslige rettigheter. Vurderingen av om de privatrettslige sidene er avklart vil således ikke gå inn i det skjønnsom som ligger til grunn for å gi den offentligrettslige havbeitetillatelse, og tillatelsen i seg selv griper ikke inn i slike rettigheter.

Utvalget har drøftet om det som grunnlag for å gi tillatelse til havbeite bør kunne tas stilling til om søkeren har eller vil kunne få den nødvendige adgang til å drive i forhold til grunneieren og andre rettighetshavere. Utvalget er kommet til at myndighetene ikke bør gi seg inn på slike vurderinger av privatrettslige forhold.

Havbeitetillatelsen gir rettighetshaveren en offentligrettslig tillatelse til å drive sin virksomhet, og vil skaffe denne en eksklusivitet i forhold til andres utnyttelse som hviler på allemannsrettigheter. Men havbeitetillatelsen gjør ingen inngrep i grunneierrettigheter og andres rettigheter som hviler på særskilt rettsgrunnlag. For at rettighetshaveren skal kunne få en avklaring av slike rettigheter ved avtale eller ekspropriasjon, vil det normalt være en forutsetning at omfanget av havbeitevirksomheten er avklart gjennom en tillatelse fra det offentlige. Det vil således være rettighetshaverens ansvar å søke å skaffe seg det nødvendige privatrettslige grunnlag for at virksomheten kan drives etter at han har fått havbeitetillatelse etter loven.

Det vil som regel være nødvendig med tillatelser av offentligrettslig karakter etter annen lovgivning for å drive havbeitevirksomhet. Av aktuelle lover kan nevnes oppdretsloven, plan-og bygningsloven, forurensningsloven etc. Utvalget ser det som et rent administrativt spørsmål om søkeren må ha avklart de nødvendige tillatelser etter annen lovgivning før det søkes om havbeitetillatelse, og legger ikke inn noen forutsetning om i hvilken rekkefølge slike tillatelser bør innhentes.

Utvalget har diskutert om det skal være adgang til å ta hensyn til andre forhold ved vurderingen av om en tillatelse skal gis. Hensyn som kan være aktuelle er bl.a. distriktpolitiske hensyn og hensynet til lønnsomhet i fiskeriene og utvikling av havbeitenæringen. *Utvalgets flertall* (formannen, Karterud og Støle) vil ikke forslå at denne typen hensyn skal kunne brukes som hovedbegrunnelse for å avslå en søknad om havbeitetillatelse. Dette ville innføre en ren konsesjonsordning, hvor det beror på politiske hensiktsmessighetsbetraktninger til enhver tid om det skal gis tillatelse til havbeitevirksomhet så sant dette ikke vil være til skade for miljøet eller til urimelig fortrensel av personer som blir direkte berørt. Flertallet oppfatter sin oppgave dithen at det skal legges frem et lovforslag som gir de regler som er nødvendige for å sikre interessene til den som ønsker å drive havbeite, samtidig som hensynet til miljøet og til dem som blir direkte berørt av havbeitevirksomheten varetas. Ren næringsregulering faller utenfor dette. Flertallet er på den annen side enig med mindretallet i at dersom man ønsker adgang til generell næringsregulering må dette komme klart til uttrykk i loven ved at dette uttrykkelig sies. Hvis det skal utøves en mer næringsmessig styring er ingen tjent med at hjemmel for dette er uklar.

Etter den formulering av lovteksten som utvalgets flertall har foreslått vil hensynet til fiskerinæringen og andre næringspolitiske hensyn kunne komme inn der man er i tvil om tillatelse skal gis ut fra det som er de hovedhensyn bestemmelsen gir anvisning på. Dette følger av at man «dessuten (kan) legge vekt på tiltakets nytte- og skadevirkninger for øvrig.» Det kan f.eks. tenkes i det konkrete tilfelle at en søknad vil møte på mindre motstand fra konkurrerende brukere dersom den kommer fra lokale fiskerierinteresser enn om den kommer fra en utenforstående. På denne måten burde distrikts- og næringsinteresser være tilstrekkelig ivaretatt, og loven burde sikre at det ikke legges opp til prosjekter som kan føre til store konflikter i lokalmiljøet.

I andre ledd presiseres at tillatelsen kan gis forskjellige typer av avgrensning. Havbeitetillatelsen vil alltid være knyttet til en bestemt eller flere bestemte lokaliteter. Dette er en konsekvens av at de miljømessige sider må vurderes konkret i forhold til et nærmere angitt økosystem, og at gjenfangsten må være regulert geografisk. I fastleggingen av det geografiske området for gjenfangsten må det tas hensyn til de økologiske virkninger av den, til behovet for den som har tillatelsen til å få fanget igjen tilstrekkelige individer til at virksomheten blir lønnsom og til de interesser og rettigheter som blir berørt av gjenfangstretten.

Tillatelsen kan også avgrenses på andre måter. Det kan være aktuelt å sette et tak på antall individer som kan settes ut, når de kan settes ut og hvor mange ganger utsetting kan skje. Det kan også være aktuelt å avgrense gjenfangstretten i tid, slik

at inngrepene i andre interesser ikke blir større enn det som er nødvendig for å sikre en effektiv gjenfangst.

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gi nærmere regler om måten tillatelsen kan avgrenses på i loven. Dels vil dette måtte vurderes særskilt for den enkelte art, til det lokale økosystem og lokale forhold for øvrig. Noen standard avgrensninger kan det være hensiktsmessig å konkretisere i generelle regler, f.eks. krav til avstand fra lakseførende vassdrag for å sikre naturlige bestander ved havbeitetillatelse på laks. I andre tilfelle kommer man ikke utenom konkrete vurderinger, f.eks. ved havbeitetillatelse på torsk for å unngå at inngrepene i lokale fiskeriinteresser blir for sterke. Generelle regler som er utviklet for å sikre miljømessige forhold kan utarbeides som retningslinjer for det faglige skjønn som skal utøves. Dersom det er aktuelt å gi regler om lokalisering av hensyn til konkurrerende interesser kan det være hensiktsmessig å gi dem som forskrifter for på sikre den behandlingsmåte som gjelder etter forvaltningsloven. Slike generelle forskrifter kan da gjøres gjeldende for alle havbeitetillatelser i tillegg til de avgrensninger som måtte være satt i den enkelte tillatelse.

Selv om havbeitetillatelsen er knyttet til en bestemt lokalitet, gir den ikke uten videre rett til å utnytte disse områdene i forhold til annen lovgivning. I den utstrekning det skal plasseres anlegg i sjø eller land som krever tillatelse etter f.eks. plan- og bygningsloven eller havnelovgivningen må slik tillatelse innhentes. Som nevnt i merknadene til § 1 må eventuelle klekkerier og settefiskanlegg ha konsesjon etter oppdrettsloven.

En havbeitetillatelse gir bare den nødvendige tillatelse i forhold til lakseloven og fiskerilovgivningen. Hvis det er nødvendig med tillatelse i forhold til det konkrete prosjekt etter annen lovgivning, må slik tillatelse innhentes. Det kan f.eks. ikke med hjemmel i havbeite-loven gis tillatelse til utsetting av *genmodifiserte* organismer uten at de nødvendige tillatelser etter genteknologiloven er innhentet. Eller hvis det aktuelle prosjekt vil kreve tillatelse etter *forurensningsloven* må den nødvendige tillatelse innhentes fra forurensningsmyndighetene.

I siste punktum slås fast at det kan stilles vilkår for tillatelsen. Vilråene må ligge innenfor rammen av de generelle hensyn som er trukket opp i første ledd og som er beskrevet nærmere ovenfor.

Det er forskjellige typer av interesser som kan være aktuelle som begrunnelse for å stille vilkår av forskjellige slag. Hensynet til *miljø og økologi* kan begrunne vilkår som settes med hensyn til måten virksomheten drives på; f.eks. knyttet til fisken som settes ut, når utsetting skal skje etc. Det kan også tenkes veterinærmessig begrunnede vilkår om plassering av anleggene, utøvelse av slakten etc.

Hensynene til miljø og økologi vil også kunne begrunne vilkår med hensyn til måten virksomheten er organisert og ledet på. Det må f.eks. kunne stilles som vilkår at den ansvarlige person har relevante og nødvendige kvalifikasjoner, at virksomheten har nødvendige beredskapsplaner eller samarbeid med institusjoner som kan bistå ved akutte situasjoner etc. Adgangen til å stille slike vilkår ut fra miljøhensyn må ikke brukes til å stille mer kommersielt begrunnede vilkår om finansiering, eierform, lokal tilknytning etc.

Det kan også reises spørsmål om det bør være adgang til å stille vilkår ut fra andre hensyn enn miljøhensyn. Som nevnt i kommentarene til første ledd, kan det ved vurderingen av om tillatelse bør gis legges vekt på tiltakets «samfunnsmessige nytte- og skadevirkninger for øvrig.» Det siktes da til i hvilken grad andre interesser blir berørt, positive ringvirkninger av havbeitevirksomheten for det lokale miljø etc. For å fremme slike hensyn kunne det være aktuelt med vilkår om at gjenfangsten skal drives på en slik måte at det fremmer den lokale turist- og reiselivsnæring eller at det legges til rette for turisme i forbindelse med salg av fiskekort. Andre typer av

vilkår som kan dempe konfliktene med andre interesser kan være vilkår om at en viss del av den utsatte fisk skal kunne fiskes av allmennheten eller at det skal settes ut en viss mengde fisk utenfor det område hvor havbeitevirksomheten skjer for å kompensere for at allmennheten stenges ute fra gjenfangstområdet.

Ut fra vanlige forvaltningsrettslige prinsipper vil det være adgang til å stille vilkår av denne art i en viss utstrekning innenfor rammene av de hensyn som forvaltningen skal ta i betraktning ved innvilgelse av tillatelse. Men på den annen side bør man være forsiktig med å pålegge havbeitevirksomheten forpliktelser som kan virke kostnadsdrivende så lenge det er snakk om en svært risikopreget næring hvor det generelt sett kan være tvilsomt om det er mulig å oppnå lønnsomhet. I en oppstartingsfase kan det være u hensiktsmessig å belaste næringen med slike vilkår satt av hensyn til andre interesser fordi det kan føre til at det ikke blir økonomisk regningsvarende å sette i gang havbeitevirksomhet.

#### *Utvalgets mindretall, Egil Kvammen*

Mindretallet Egil Kvammen viser til sin uttalelse i "*Næringsinteresser*" i kapittel 6.5 og skal som merknad til sitt forslag til annet ledd (mindretallsforslaget § 3 andre ledd) tilføye:

Flertallets forslag til lovformulering, «kan det dessuten legges vesentlig vekt på tiltakets samfunnsmessige nytte- og skadevirkninger forøvrig», gir ikke uttrykk for en landsomfattende målsetning. Den angir kun at det skal foretas en lokal vurdering av hvor vidt tiltaket har en samfunnsmessig nytte- eller skadevirkning. Det legges således ikke opp til en langsiktig og samfunnsmessig plan for utbygging av en havbruksnæring inkorporert i den tradisjonelle fiskerinæringen. Flertallets forslag dekker således ikke de målsetninger som er kommet til uttrykk i de to Stortingsmeldingene som er nevnt i "*Næringsinteresser*" i kapittel 6.5.

For å dekke disse målsetningene og for å kunne utøve kontroll med at eierstrukturen i en havbeitevirksomhet er i samsvar med opptrukne retningslinjer, er det nødvendig å presisere at tillatelsen gis til fysiske eller juridiske personer, slik at det er klart at tillatelsen er knyttet til en bestemt person eller et bestemt selskap med en bestemt eiersammensetning. Hvor stor endring det skal tillates i eierforholdet for at det må foreligge godkjennelse av myndighetene, er overlatt til Kongen å avgjøre. Hvor langt en her skal gå, er et praktisk og administrativt spørsmål.

Små kystsamfunn som baserte seg på kystfiske på de nære farvann, har på grunn av oppbyggingen av en havgående flåte sammen med utbyggingen av fryseindustrien med fiskeforedlingsanlegg på mere sentrale steder, mistet mulighetene til å få sine fangster foredlet på stedet, i det den gamle produksjon med tørrfisk og saltfisk ikke har brakt kontinuerlig lønnsomhet. Dette er en utvikling som vil kunne fortsette.

I enkelte slike lokalsamfunn hvor forholdene ligger til rette for etablering av havbeite, vil det kunne skapes ny aktivitet som et supplement til det tradisjonelle fiske. En slik ny aktivitet vil videre kunne danne grunnlag for bedre lønnsomhet for mindre lokale mottak med tilknytning til mer sentrale foredlingsanlegg.

Sentralt i en slik havbeitevirksomhet vil de lokale fiskerne eller andre interesserte i lokalsamfunnet stå, både som følge av at de er interessert i hvor havbeite skal foregå og som følge av ønske om å opprettholde eller gjenoppta tradisjonelt fiske. I tillegg vil de være interessert i at den nye aktivitet forbedrer inntektsmulighetene i området. Er lokalsamfunnet interessert i å iverksette et havbeite i sin nærhet, bør et lokalt samvirkeforetak derfor prioriteres.



### *Til § 3 Gjenfangst*

Bestemmelsen slår fast rettighetshaverens rett til gjenfangst og gir hjemmel for å pålegge en plikt til gjenfangst. Retten til å fange igjen det som er praktisk mulig av de utsatte organismer er en forutsetning for at det skal være kommersielt interessant å drive havbeite. Utvalget har vurdert det slik at en gjenfangstrett ikke kan utformes i forhold til de utsatte individer, og har valgt ikke å operere med konstruksjoner om «eiendomsrett» til den utsatte fisken, se nærmere redegjørelsen i "*Gjenfangst – eksklusivitet*" i kapittel 7 i de generelle motivene. I stedet har utvalget valgt å knytte gjenfangstretten til et geografisk avgrenset område, hvor den som innehar en havbeitetillatelse gis en særrett til fiske etter den utsatte art. Området må avgrenses særskilt i forhold til den art det drives havbeite på, ut fra de kunnskaper og erfaringer man har om vandringsmønster, tilbakevandring etc. Hensikten er å komme frem til en slik avgrensning at utsetteren får fanget tilbake så mye som mulig av de utsatte organismer uten at dette kommer urimelig i konflikt med andre konkurrerende interesser.

I gjenfangstområdet får utsetteren en særrettighet til fiske etter den utsatte art. Denne særretten er eksklusiv i forhold til andres fiske så langt den ikke bygger på eiendomsrett eller særskilt rettsgrunnlag jfr. lakselovens § 16.

En havbeitetillatelse griper som nevnt ikke inn i grunneierretten til fiske etter anadrome laksefisk eller i andre fiskerettigheter som hviler på særskilt rettsgrunnlag. Havbeitevirksomhet vil etter utvalgets forslag likevel være ekspropriasjonsgrunnlag overfor slike rettigheter etter den foreslåtte tilføyelse til oreigningslovens § 2. Hvis det er nødvendig for å gjennomføre prosjektet kan således utsetter søke om å ekspropriere slike rettigheter til fiske. Han vil da være sikret en helt eksklusiv rett til fiske etter den utsatte art i gjenfangstområdet.

Hvis en havbeitetillatelse i det enkelte tilfelle fortrenger allemannsrettigheter av en slik karakter at de etter rettspraksis nyter erstatningsrettslig vern, må den som får tillatelsen betale erstatning etter skjønn jfr. § 7. Det vises også til mindretallets forslag til § 8.

Hvis utøvelsen av gjenfangsten forutsetter tiltak som krever tillatelse fra grunneieren etter dennes rett til sjøområdet utenfor land, må også disse rettighetsspørsmålene avklares gjennom avtale eller ekspropriasjon. Det samme er tilfelle dersom gjenfangsten må utøves på en slik måte at den hindrer grunneierens utnyttelse av andre rettigheter. Det kan f.eks. tenkes at gjenfangsten krever landbaserte installasjoner, eller kan komme i konflikt med grunneierens tilflottsrett eller rett til å høste tang, tare, skjellsand etc.

Bestemmelsens andre ledd slår fast at gjenfangsten skal skje på en slik måte at den er til minst mulig skade for ville bestander. Dette omfatter både ville bestander av den utsatte art og ville bestander av andre arter. Den nærmere regulering av måten gjenfangsten skal skje på må overlates til forskrifter. Dette er det gitt hjemmel for i tredje ledd. Når det her står at gjenfangsten kan reguleres «uavhengig av annen lovgivning» siktes det til bestemmelser om fiske i og i medhold av lakseloven og saltvannsfiskeloven. Det kan således gis regler om fangsttider, redskapsbruk, minstemål etc. uavhengig av reglene i disse regelsettene. Dette innebærer både at gjenfangst kan foregå i større utstrekning enn det som ellers er lovlig, og at den kan være underlagt strengere restriksjoner enn det som ellers gjelder for fiske etter den angjeldende art. Formålet med slike reguleringer vil være å beskytte miljøet, herunder ville bestander av den utsatte art og andre arter. I den utstrekning det ikke er gitt særskilte regler, kommer reglene i lakseloven og saltvannsfiskeloven til anvendelse. Dette gjelder også de særlige erstatningsregler som finnes i lakselovens § 46 og saltvannsfiskelovens § 42. Det er reist spørsmål om det er grunn til å gi havbeite den samme beskyttelse som fiskere er gitt i disse bestemmelsene. Utvalget har

funnet at det vil være kunstig å la erstatningsplikten for samme type skadevoldelse variere med om et redskap som står i sjøen fisker «vill» fisk eller havbeitefisk og lar nevnte erstatningsregler også komme til anvendelse på havbeitefiske.

Forskriftshjemmelen omfatter også fastsettelse av gjenfangstplikt eller at gjenfangst ikke er nødvendig. Hvorvidt det er aktuelt å pålegge rettighetshaveren en plikt til gjenfangst, er avhengig av de økologiske virkninger av utsettingen. Ved havbeite på laks vil det regulært være nødvendig med en gjenfangstplikt for å hindre at den utsatte fisken sprer seg og blander seg med naturlige bestander. Ved utsetting av andre arter som f.eks. hummer eller torsk kan det være mindre behov for å fastsette en plikt til gjenfangst.

#### *Til § 4 Forbud mot annet fiske i gjenfangstområdet*

Det kan ut fra rettighetshaverens interesser være behov for å regulere annet fiske i det fastsatte gjenfangstområdet. Fiske etter andre arter kan føre til beskatning av den utsatte art. Det kan også tenkes at konkurrerende fiske kan hindre eller vanskeliggjøre rettighetshaverens fiske etter den utsatte art. Bestemmelsen gir hjemmel for å foreta slike reguleringer av den alminnelige rett til å fiske etter andre arter (Fiske etter villfisk av samme arter reguleres av gjenfangstretten etter § 4.) Reguleringene kan begrenses til visse tidspunkter på året hvor konkurransen med rettighetshaverens rett vil være særlig stor. De kan også begrenses til visse redskapstyper og fiskemåter.

#### *Til § 5 Beskyttelsesområde*

Også utenfor gjenfangstområdet kan det være behov for reguleringer av fiske. I et slikt beskyttelsesområde har rettighetshaveren ingen særrett til fiske, og de vanlige regler vil i utgangspunktet gjelde. Men det kan være behov for visse restriksjoner både for å beskytte gjenfangstretten og for å beskytte ville bestander. Erfaringene viser f.eks. at der det er utsatt laks, vil en få en økning av innvandringen også av fisk fra ville laksestammer. Laksefiske vil således kunne bli mer attraktivt enn før utenfor gjenfangstområdet på grunn av en generelt øket fiskemengde. Men et intensivert fiske vil kunne føre til en uønsket høy beskatning av laks som er på vandring til andre vassdrag. Det kan derfor være behov for å innskrenke adgangen til fiske etter laks i et slikt beskyttelsesområde.

På samme måte vil den generelle fiskemengde kunne øke utenfor gjenfangstområdet på grunn av fisk som er på vei mot gjenfangstområdet og som hører til den gruppen av fisk som rettighetshaveren har enerett til å fiske. Ofte vil man unngå å gi selve gjenfangstområdet en for stor utstrekning bl.a. for at restriksjonene på andre interesser ikke skal bli unødig stor. Gjenfangstområdet vil derfor bli avgrenset til områder der konsentrasjonen av den utsatte fisk er størst. Men hvis fiske etter den utsatte art intensiveres rett utenfor gjenfangstområdet, vil dette kunne føre til en minsket gjenfangstprosent for rettighetshaveren. Dette vil særlig være tilfelle for fisk som vandrer. Når det særlig gjelder anadrome fiskeslag vil derfor både miljøhensyn og hensynet til utsetteren tale for begrensninger i fiskeadgangen i områder i tilknytning til gjenfangstområdet.

Behovet for et beskyttelsesområde vil variere med den utsatte art og de geografiske og økologiske forhold. Det er derfor mest hensiktsmessig å overlate utformingen av de nærmere regler til forvaltningen.

#### *Til § 6 Skjønn*

Som nevnt i kommentarene til § 3, vil gjenfangsttillatelsen begrense fiske på grunnlag av allemannsrettigheter i gjenfangstområdet. Flertallet antar at dette i alle praktisk tenkelige tilfelle ikke reiser spørsmål om kompensasjon. Etter gjeldende rett nyter utøveren av allemannsrettigheter ikke noe erstatningsrettslig vern ved regulering i lovgivningen eller ved at de blir fortrent av konkurrerende bruk.

I noen få tilfelle har Høyesterett i forbindelse med ekspropriasjonssaker antatt at allemannsrettigheten har vært utøvd på en slik måte at den berettigede har krav på erstatning ved ekspropriasjon. Selv om det neppe vil være aktuelt i praksis med konflikter mellom denne typen bruk og havbeite, er det nødvendig å ha en regel i loven for det tilfelle at en slik konflikt skulle oppstå.

Bestemmelsen fastslår at innehaveren av havbeitetillatelse skal betale erstatning etter vanlige rettsgrunnsetninger. Det betyr at det er den hittil gjeldende rettspraksis som er avgjørende for om det skal utbetales erstatning. I tillegg fastslås at slike spørsmål skal avgjøres ved skjønn. Det er nødvendig å lovfeste dette for at skjønnslovens bestemmelser skal komme til anvendelse.

Utvalget mener at hvis det først er tilfelle at havbeitetillatelsen fortrenger rettigheten som er erstatningsrettslig vernet, så bør spørsmålet om erstatningsplikt og erstatningens omfang behandles etter de samme regler som i de tilfelle hvor det foretas ekspropriasjon på grunnlag av havbeitetillatelsen.

Mindretallets merknader til den tilsvarende bestemmelse i mindretallets lovforslag § 8 er tatt inn til slutt i dette kapittel.

#### *Til § 7 Kvalifikasjonskrav*

Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel for å fastsette krav til de kvalifikasjoner som skal være nødvendige for å drive havbeitevirksomhet. Slike regler er gitt for oppdrettsvirksomhet med hjemmel i oppdrettslovens § 13.

#### *Til § 8 Opplysningsplikt*

Bestemmelsen slår fast opplysningsplikten til den som søker om eller innehar havbeitetillatelse. Opplysningsplikten gjelder både under behandlingen av søknaden, og når havbeitevirksomheten skjer på grunnlag av en tillatelse etter loven.

I og med at opplysningsplikten gjelder allerede under søknadsfasen, betyr det at myndighetene kan kreve at søkeren opplyser saken så godt som mulig før myndighetene treffer sin avgjørelse, sml. forvaltningslovens § 17. Myndighetene kan etter bestemmelsen også kreve at søkeren foretar de undersøkelser som myndighetene finner nødvendige som underlag for sin beslutning om å gi tillatelse.

Den som innehar en tillatelse har full opplysningsplikt overfor myndighetene om de forhold som er av betydning for myndighetenes kontrolloppgaver. Opplysningsplikten når virksomheten er i gang er en viktig del av internkontrollplikten og må følges opp av tilsynsmyndighetene som ledd i oppfølgingen av internkontrollen.

Loven gir hjemmel for at opplysninger også kan kreves av den som «utfører arbeid for» den som innehar en tillatelse etter loven. Formuleringen er hentet fra den tilsvarende bestemmelsen i forurensningslovens § 49. For det første innebærer dette at opplysninger kan kreves av enhver innen rettighetshaverens organisasjon. Men det innebærer også at opplysninger kan kreves hos den som produserer settefiske for rettighetshaveren, samt den som utfører andre tjenester f.eks. en veterinær.

#### *Til § 9 Internkontroll*

Bestemmelsen fastslår en plikt for den som har tillatelse til internkontroll og gir hjemmel for å gi nærmere forskrifter om internkontrollen.

Internkontroll er å påse at krav fastsatt i og i medhold av lov eller forskrift overholdes. Å utføre internkontroll forutsetter at den ansvarlige oppretter et internkontrollsystem dvs. systematiske tiltak beskrevet i administrative prosedyrer som skal sikre at aktivitetene utøves i samsvar med kravene. Internkontroll er pålagt etter en rekke lover, bl.a. arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, produktkontrollloven og petroleumsloven. Det er et vesentlig hensyn at de krav som pålegges etter forskjellige lover bygger på felles prinsipper og at samtlige krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, miljøvern etc. integreres i virksomhetens egne mål for sin virksomhet og kontrolleres gjennom et felles system. Ut fra dette hensyn er det fastsatt en felles forskrift for internkontroll i medhold av arbeidsmiljøloven, forurensningsloven og en rekke andre lover. Denne forskriften bør også gjøres gjeldende for havbeiteloven og myndighetenes krav og tilsyn må bygge på disse felles regler. På den måten vil man kunne dra nytte av den innsats som allerede utøves av de andre tilsynsorganer og hindre at den som innehar tillatelsen blir utsatt for tilsyn som bygger på forskjellige prinsipper. En samordning av de ulike tilsynsmyndigheters tilsyn under et felles regelverk er en forutsetning for å få et effektivt internkontrollsystem, se nærmere Ot.prop. nr. 48 (1989-90).

#### *Til § 10 Endring og tilbakekall av tillatelse*

Bestemmelsen gir regler om endring av tillatelsen og vilkår for den, herunder at vedtaket helt omgjøres og tillatelsen kalles tilbake. Bestemmelsen bygger på tilsvarende bestemmelser bl.a. i forurensningslovens § 18 og genteknologilovens § 16. Men endringsadgangen går noe videre enn etter disse lovene, da tillatelsen kan endres eller trekkes tilbake dersom forutsetninger som den bygger på vesentlig endres. Dette innebærer at den kan endres eller trekkes tilbake ut fra andre hensyn enn miljøhensyn.

Det sentrale i omgjøringsadgangen er adgangen til å endre eller trekke tilbake tillatelsen dersom det er nødvendig for å sikre miljøhensyn. Det avgjørende i vurderingen er hvordan forholdene fremtrer på omgjørings tidspunktet. Det har ingen betydning for omgjøringsadgangen om omgjøringsbehovet skyldes endrede faktiske forhold i naturen eller hos den som innehar tillatelsen eller om det skyldes endrede vurderinger av den risiko tiltaket representerer. Omgjøringsadgangen er i behold selv om behovet skyldes forhold forvaltningen burde ha sett og tatt hensyn til da tillatelsen ble gitt. Det må her være avgjørende at interessene til den som innehar tillatelsen uansett må vike for miljøhensyn på det tidspunkt hvor man blir oppmerksom på dem.

Loven krever at det skal være nødvendig for å sikre miljøhensyn for at tillatelsen skal kunne endres eller kalles tilbake etter dette alternativet. Dette understreker at det er en faglig vurdering som må ligge til grunn for vurderingen. Men kvalifiseringen «nødvendig» innebærer ikke at det skal foreligge sannsynlighetsovervekt for skader av en bestemt art eller størrelse for at omgjøring skal kunne skje. Den nødvendige sannsynlighet må ses i sammenheng med hva slags type skade det er tale om. Loven må også forstås slik at kravene både til sannsynlighetsgrad og skadepotensiale må ses i sammenheng med hvor vidtgående endringer det er tale om i tillatelsen og hvilke konsekvenser dette får for innehaveren. Etter omstendighetene vil selv et tilbakekall kunne få små konsekvenser for innehaveren og må derfor kunne skje selv om risikoen for skade ikke er så veldig stor, f.eks. der hvor ingen investeringer går tapt som følge av tilbakekallet. Når man vurderer virkningene av et tilbakekall for innehaveren må det tas i betraktning at et tilbakekall ikke uten videre

berører retten til gjenfangst av det som allerede er satt ut, se nærmere nedenfor kommentarene til bestemmelsens siste punktum.

Tillatelsen kan også endres eller kalles tilbake «dersom forutsetninger som tillatelsen bygger på vesentlig endres.» Denne formuleringen sikter til endringer i forhold til de hensyn i tillegg til miljøhensyn som er angitt i § 2 første ledd. Dette alternativet gir således en endrings- og omgjøringsadgang ut fra den videre krets av hensyn som kan ligge til grunn for at en tillatelse gis.

For at forvaltningen skal ha en endrings- og omgjøringsadgang i forhold til dette alternativet er den forutsetning at det er tale om et hensyn som har hatt betydning for behandlingen av den konkrete tillatelse. Det er først da man kan tale om «forutsetninger som tillatelsen bygger på.» Et eksempel på dette er at tillatelsen er gitt nettopp til denne søkeren fordi vedkommende søker ville utnytte gjenfangstretten ved å selge fiskekort til allmennheten i lakseelven. For å ta stilling til hva som i det konkrete tilfellet er «forutsetninger», er det en fordel om forvaltningen nevner dette i tilknytning til at tillatelsen gis. Hvis dette ikke er gjort, må man se på selve søknaden, den behandling den har fått av forvaltningen og de vilkår som er stilt.

Det andre vilkåret for omgjøring etter dette alternativet, er at det er skjedd en vesentlig «endring» i forhold til forutsetningene. Det kreves således at det foreligger endrede faktiske forhold. Disse endringene må være av en slik art at de kan sies å være «vesentlige» i forhold til tillatelsen eller det aktuelle vilkår som vurderes endret. Men det er etter bestemmelsen uten betydning om slike endringer skyldes innehaveren av tillatelsen eller om de skyldes andre forhold. Endringsadgangen går således lengre enn til misligholdstilfellene.

I tredje punktum er slått fast at tillatelsen kan trekkes tilbake ved grove eller gjentatte overtredelser og for øvrig etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Henvisningen til vanlige forvaltningsrettslige regler omfatter både omgjøringsadgangen etter forvaltningslovens §§ 33 til 35 og omgjøring etter ulovfestede regler. I forhold til dette har det neppe selvstendig betydning at det er fastslått at tillatelsen kan trekkes tilbake ved grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i og i medhold av loven. Men det antas å ha en viss pedagogisk betydning å si dette uttrykkelig i loven.

I bestemmelsens siste punktum er det slått fast at et tilbakekall av tillatelsen ikke får virkning for den berettigedes gjenfangstrett i forhold til allerede utsatte organismer med mindre en slik innskrenkning er nødvendig av miljøhensyn. Dersom det er miljøhensyn som er årsaken til at tillatelsen kalles tilbake, vil det regulært være ny utsetting som det er viktig å forhindre. Ofte vil det være ønskelig at de organismer som er utsatt blir gjenfanget i den utstrekning det er mulig for å gjenopprette den økologiske balansen. Derfor inneholder loven hjemmel for å pålegge en *plikt* til gjenfangst, se § 3 tredje ledd.

Hvis tillatelsen trekkes tilbake på grunn av individuelle forhold hos den som har tillatelsen som gjør at han ikke kan eller vil oppfylle sine forpliktelser etter loven kan det være aktuelt for andre å gripe inn og sørge for den nødvendige gjenfangst. I et slikt tilfelle er det imidlertid ikke nødvendig å trekke gjenfangstretten tilbake. Det adekvate middel vil være at det offentlige etter § 11 sørger for gjenfangst på den ansvarliges regning.

I enkelte tilfelle kan det være aktuelt ut fra miljøhensyn å gripe inn i gjenfangstretten. Det kan f.eks. tenkes at en effektiv gjenfangst på den utsatte art vil forstyrre den økologiske balanse og gå ut over naturlige bestander av samme art eller andre arter. I et slikt tilfelle må det være adgang til å innskrenke eller helt trekke tilbake gjenfangstretten enten alene eller sammen med at tillatelsen for øvrig trekkes tilbake. En slik endring i tillatelsen vil kunne gripe direkte og sterkt inn i investeringer som den berettigede har foretatt. Adgangen må derfor benyttes med forsiktighet,

særlig hvis den berettigede ikke kan lastes for situasjonen. Men på den annen side må det offentlige kunne gripe inn ut fra miljøhensyn uten at dette utløser noen plikt til å erstatte den berettigede de investeringer som måtte gå tapt ut fra de betraktninger som ligger til grunn for det offentliges generelle adgang til å regulere eierrådigheten. Det kan i denne sammenheng ikke spille noen rolle at en innskrenkning vil ramme en individuell innehaver av en tillatelse all den stund det er generelle miljøhensyn som nødvendiggjør innskrenkningen. Skal det bli tale om et erstatningsansvar for det offentlige for innskrenkninger i gjenfangstretten ut fra miljøhensyn må det i tilfelle bygge på uaktsomhet ved behandlingen av søknaden. Men også i en slik situasjon må det antas at det skal mye til at erstatningsansvar oppstår, all den stund det er søkeren som i utgangspunktet må ha risikoen og ansvaret for at det er miljømessig forsvarlig å gjennomføre havbeiteprosjektet.

### *Til § 11 Pålegg*

Bestemmelsen gir hjemmel for å rette pålegg i medhold av loven, og hjemler adgang for tilsynsmyndigheten til anlegg og områder for inspeksjoner og undersøkelser. Den gir videre hjemmel for å fastsette nærmere regler om det offentlige tilsyn.

Påleggshjemmelen tilsvarende den adgang det offentlige har til å gi pålegg etter annen tilsynslovgivning f.eks. oppdretsloven, forurensningsloven og genteknologiloven. Påleggshjemlene er gitt forskjellig utforming i de forskjellige lovene og som regel knyttet til ulike materielle bestemmelser. Utvalget har i havbeite-loven foreslått å samle påleggshjemmelen i en bestemmelse uten at dette i og for seg har noen betydning for hva det kan gis pålegg om og hvor langt påleggsmyndigheten rekker.

Utkastet sier at pålegg kan rettes til «enhver». I de fleste tilfelle vil det være den som har tillatelsen eller ansatte hos denne som vil være den naturlige adressat for loven. Det vil være tilfelle der hvor pålegg gis for å sikre at de krav som knytter seg til tillatelsen etterkommes. Men det kan i forbindelse med gjenfangsten være aktuelt å rette pålegg også til andre for å sikre at de respekterer gjenfangstretten og retter seg etter de krav som stilles for å sikre denne. Men det vil ikke være aktuelt i medhold av havbeite-loven å pålegge utenforstående å gjøre noe aktivt for å hindre eller bøte på skadevirkninger av selve havbeitevirksomheten. Slike pålegg må rettes til den som innehar tillatelsen eller dennes ansatte, eventuelt må skader motarbeides ved at det offentlige iverksetter tiltak på den ansvarliges regning etter § 12.

Når det gjelder de pålegg som kan rettes til den som innehar tillatelsen eller dennes ansatte, vil det for det første kunne bli tale om å pålegg om å gi opplysninger og å foreta undersøkelser. Dette reguleres av egne bestemmelser i § 8. Ellers vil det kunne bli tale om pålegg knyttet til driften og til innehaveren av tillatelsen sin organisasjon og kvalifikasjoner. Det kan også være aktuelt å gi pålegg i tilknytning til internkontrollen.

Loven gir myndighetene adgang til klekkerier og settefiskanlegg i den utstrekning det produseres settefisk til havbeiteutsetting. Hvis slike anlegg eies av andre enn den som har havbeitetillatelsen, må pålegg i første rekke gis til den som innehar tillatelsen. Men det kan tenkes at anlegget produserer settefisk til havbeite uten at produksjonen er knyttet til bestemte havbeiteprosjekter. I slike tilfelle må det kunne gis pålegg som får virkning for adgangen til å selge og benytte de produserte fisk til havbeite, f.eks. om atskillelse av forskjellige genetiske stammer.

Bestemmelsen inneholder adgang for Kongen til å gi nærmere forskrifter om det offentlige tilsynet med loven og om adgangen til å gi pålegg.

*Til § 12 Iverksettelse av vilkår og pålegg*

Bestemmelsen gir hjemmel for iverksettelse av vilkår og pålegg som ikke etterkommes på rettighetshaverens regning. Den er basert på tilsvarende bestemmelse i oppdretslovens § 18 og forurensningslovens § 74. Det er særlig gjenfangst som det kan bli aktuelt å iverksette etter denne bestemmelsen fordi rettighetshaveren ikke evner eller ønsker å oppfylle gjenfangstplikten. Det kan også kunne være behov for plassering eller fjerning av konstruksjoner for å effektivisere gjenfangsten.

Det offentlige må i medhold av denne bestemmelsen f.eks. kunne overlate til andre, eventuelt mot vederlag, å drive den gjenfangst som er nødvendig av økologiske grunner. Dersom dette gir overskudd for det offentlige, må rettighetshaveren eller dennes rettsetterfølgere ha krav på dette. Men dette forutsetter at det offentlige får dekket alle sine utgifter, ikke bare utgiftene til gjenfangsten. Det kan f.eks. tenkes at det offentlige også har utgifter i forbindelse med sykdomsbekjemping eller i forbindelse med forurensning fra tiltaket.

Den hjemmel til iverksettelse som er foreslått kommer i tillegg til de hjemler som finnes i bl.a. forurensningsloven og sykdomsloven. Hvilke iverksettelseshjemler som er anvendelige vil således være avhengig av bakgrunnen for at det er ønskelig eller nødvendig med offentlige tiltak.

*Til § 13 Pantsettelse*

Bestemmelsen slår fast at tillatelsen til havbeite kan pantsettes og at rettsvern oppnås ved tinglysing på eierens blad i løsseregisteret.

Det vil være selve tillatelsen som representerer den økonomiske verdien for rettighetshaveren. Den utsatte fisken er ikke underlagt eiendomsrett når den går fritt i havet. Det som representerer den økonomiske verdi er således ikke fisken, men gjenfangstretten slik den er definert i loven og i tillatelsen. Og gjenfangstretten er knyttet til havbeitetillatelsen. Tillatelsen vil være panteobjekt i tillegg til andre panteobjekter etter panteloven som fast eiendom og rettigheter over fast eiendom, bygninger, fisk i oppdrettsanlegg etc.

Når det er bestemt at tillatelsen kan pantsettes, innebærer dette at myndighetene ikke kan motsette seg at tillatelsen overtas av pantehaveren til tvangsbruk eller at den tvangsrealiseres. Det er heller ikke gitt regler om godkjenning av pantehaveren eller som innskrenker adgangen til kreditorskifte. Men pantehaveren må selvsagt, hvis han skal drive virksomhet i henhold til tillatelsen, holde seg til de krav som er fastsatt i loven, forskrifter og i den individuelle tillatelsen. Det samme gjelder en eventuell tvangsauksjonskjøper.

*Mindretallet*, Egil Kvammen, vil få bemerke til sitt forslag til andre ledd: En pantehaver vil representere en sterk interesse i den virksomhet som skal utøves. En pantsettelse av en havbeitetillatelse begrenser derfor innehaverens rådighet over selve virksomheten. Skal myndighetene kunne utøve kontroll med eierstrukturen, bør det også være adgang til å utøve kontroll med pantsettelse av en tillatelse. Etter mindretallets oppfatning bør det således ikke være fri adgang til pantsettelse eller overdragelse av en panterett. Dette selv om det etter mindretallets forslag til § 3 annet ledd presiseres at overdragelse som følge av en pantsettelse, bare kan skje til person eller selskap som godkjennes av den myndighet som har utferdiget tillatelsen.

Et samtykke til pantsettelse bør bare gis når det foreligger et reelt behov for å etablere eller videreføre en havbeitevirksomhet. Långiverens, d.v.s. pantehaverens kompetanse og engasjement i havbeitevirksomheten må i denne sammenheng vurderes. De distriktsmessige hensyn må også tillegges vekt.

Velger en å gi samtykke til pantsettelse, vil det ved en realisasjon i henhold til pantsettelsestillatelsen være en begrenset adgang til valg av ny innehaver av havbeitestillatelsen. En slik begrensning i hvem som skal kunne overta virksomheten vil kunne begrense kredittmulighetene til skade for næringen. Det må vedkommende myndighet ha for øye ved avgjørelsen om pantthaveren skal godkjennes som långiver.

#### *Til § 14 Straffansvar*

Det er straffbart for den som har en tillatelse å overtre krav som gjelder i medhold av loven, forskrifter og den individuelle tillatelse.

Etter omstendighetene kan det også bli aktuelt med straffansvar for foretak, det kan være aktuelt når et straffebud er overtrådt av noen som handlet på vegne av foretaket. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former, jfr. strl §§ 48 a og b og 29.

Lovens straffebud retter seg også mot andre f.eks. brudd på rettighetshaverens rettigheter i gjenfangstområdet.

### **Lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr 3:**

#### *Til § 2 nr. 50:*

Ekspropriasjon til havbeiteformål kan i utgangspunktet skje med to formål for øye. Det første formålet er å sikre nødvendig grunn og rettigheter for anlegg til klekking og foring av fisk til settefisk. I dette tilfelle vil det bli snakk om ekspropriasjon av de samme rettigheter som etter § 2 nr. 28, og det vises derfor til Ot.prp. nr. 53 (1984-85) om oppdrettsloven.

Ved ekspropriasjon med gjenfangst for øye, blir det snakk om ekspropriasjon av rettigheter til fiske. Dette kan være rettigheter med hjemmel i lakseloven, eller det kan være særretter som baserer seg på annet grunnlag. I tillegg kan det bli snakk om nødvendig grunn for å bygge innretninger til gjenfangst. Ved ekspropriasjon av rettigheter basert på lakselovens § 16, eventuelt § 17, er det den enkelte fiskerett som bli ekspropriert. Etter de vanlige regler for ekspropriasjon blir retten bare ekspropriert i den utstrekning som er nødvendig for at tiltakshaver skal få den rett som er nedfelt i lovens § 3 (gjenfangst). Se også "*Vurderingen av søknad om havbeitestillatelse*" i kapittel 6 og merknadene til § 6.

### **Fiskeoppdrettsloven av 14. juni 1985 nr 68**

#### *Til § 2 annet ledd, første punktum:*

Forslaget tar sikte på å klargjøre grensen mellom oppdrett og havbeite.

### **Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77**

#### *Til §§ 20-4 nr. 5 og 25:*

Endringene i plan og bygningsloven gjøres for at områder for havbeite kan gjøres til egne tema i arealdelen av kommuneplanen og i reguleringsplan. Havbeite er



såvidt forskjellig fra akvakultur at de andre former for virksomheter som er nevnt i § 20 nr. 4 og § 25 at det ikke er naturlig å la havbeite komme inn under noen av de andre nevnte virksomheter.

### **Lov om laksefisk og innlandsfisk av 15. mai 1992 nr. 47**

*Til § 19 andre ledd, siste punktum:*

Forslaget til endring av laks- og innlandsfiskeloven er en klargjøring av adgangen til å skille fiskerett fra eiendomsretten ved ekspropriasjon til havbeiteformål. Uten slik endring vil det kunne oppstå tvil om hvorvidt man bare kunne ekspropriere selve fiskeretten, eller om man også måtte ekspropriere en del av grunnen for ikke å komme i konflikt med hovedregelen i første ledd i § 19.

### **Mindretallets merknader til egne særbestemmelser**

Henvisningene er til pagrafene i mindretallets lovutkast.

*Til § 1 lovens formål*

Det er for tidlig å si om havbeite kan bli en lønnsom næringsvei og med hvilken form og omfang. Utviklingen har imidlertid vist at de ulike aktivitetene som fiske og oppdrett drar nytte av hverandre.

Et eventuelt fremtidig havbeite antas således å kunne bli en integrerende del av norsk fiskerinæring. De næringspolitiske opplegg for den tradisjonelle fiskerinæringen, oppdrettsvirksomheten og en havbeitevirksomhet vil derfor måtte sees i sammenheng. Såvel den tradisjonelle fiskerinæring som oppdrettsnæringen er sterkt tilknyttet kystdistriktene og danner grunnlaget for opprettholdelse av bosetningene i næringssvake og tynt befolkede distrikter. En fremtidig havbeitevirksomhet vil på samme måte kunne styrke de næringssvake kystdistriktene.

Under skiftende regjeringer har de fiskeripolitiske målsettingene vært de samme, nemlig å bevare bosetningsmønstret og sikre trygge og gode arbeidsplasser i kystsamfunnene. Disse målsettingene vil også måtte komme til anvendelse ved en regulering av havbeitevirksomheten. Mindretallet Egil Kvammen viser til sine uttalelser i "*Næringsinteresser*" i kapittel 6.5 og til utkastet til bestemmelse om havbeitetillatelse, andre ledd. På denne bakgrunnen finner mindretallet det hensiktsmessig å innta i loven en formålsparagraf som gir uttrykk for den distriktsmessige målsettingen.

Det vises også til at oppdrettsloven av 1985 har en tilsvarende formålsparagraf. En fremtidig havbeitevirksomhet vil kunne få en tilsvarende distriktsmessig betydning for å opprettholde bosetningsmønstret. Det vil også derfor være naturlig å innta en tilsvarende formålsparagraf i havbeiteloven.

*Til § 7 delegasjon til samvirkeforetak og lign.*

I medhold av saltvannsfiskeloven § 33 kan departementet for bestemte områder bestemme at det for en eller flere redskapsgrupper skal velges tilsynsmenn og utvalg. Et slikt utvalg kan for å hindre redskapskollisjoner og for å sikre en rasjonell gjennomføring av fiske gi forskrifter om:

- a) deling av havstrekning mellom brukerne av de forskjellige redskaper.
- b) setting og trekking av redskaper, herunder bestemmelser om signal og tid for setting og trekking,

- c) tidspunkt og utseiling til fiskefeltet, herunder bestemmelser om signal,
- d) forbud mot opphold på fiskefeltet til visse tider,
- e) redskapers forankring,
- f) redskapers merking når disse ikke kommer i strid med forskrifter fastsatt etter § 23.

På områder hvor det foregår et konsentrert sesongfiske, vil avgjørelsen av hvilke reguleringer som er hensiktsmessig å gjennomføre, kreve kjennskap til de lokale forholdene. I medhold av saltvannsfiskeoven er det således på slike områder opprettet lokale utvalg. De har fungert på en tilfredsstillende måte.

I et lokalt område hvor det er gitt tillatelse til havbeite vil det på samme måte være behov for lokale reguleringer som krever lokalkjennskap.

Etableres havbeitevirksomhet ved opprettelse av et samvirkeforetak på lokalt plan bestående av aktive fiskere som driver tradisjonelt fiske sammen med andre interessenter i lokalsamfunnet, vil et slikt foretak ha de beste forutsetninger for å vurdere hvilke reguleringer som vil være hensiktsmessig å gjennomføre. Myndigheten til å fastsette reguleringer etter lovforslagets §§ 4 – 6 kan derfor med fordel delegeres til samvirkeforetak, men med klageadgang til vedkommende overordnede myndighet. Reguleringen må i så fall vedtas etter fastsatt prosedyre fastsatt av myndighetene.

#### *Til § 8 Forhold til konkurrerende bruk*

Det vises til mindretallets generelle merknader i "*Erstatning til konkurrerende bruk*" i kapittel 8.3. Gjenfangstretten vil kunne være beskyttet av forskrifter utferdiget i medhold av § 10 om gjenfangstområde eller § 11 om beskyttelsesområde. Foreligger det begrensninger i fiske i medhold av disse to paragrafer, vil det utvilsomt foreligge årsakssammenheng. Når det ikke er fastsatt noen begrensning i fisket ved slike forskrifter, vil det være mer tvilsomt i hvilken grad det foreligger årsakssammenheng. Det foreslås derfor at innehaver av havbeitetillatelse pålegges et objektivt erstatningsansvar for gjenfangstretten som gis etter §§ 4-6.

Det objektive erstatningsansvar gjelder ikke generelt for havbeitevirksomheten, men bare den skade rettighetshaverens eksklusive rett til gjenfangst påfører fiskere som utnytter sjøen til fiske. Ansvar er begrenset til gjenfangstområdet etter § 5 og beskyttelsesområdet etter § 6. Skade som måtte vise seg å oppstå utenfor disse områder omfattes ikke av det objektive ansvar. Her vil vanlige erstatningsregler komme til anvendelse.

Utelukkelse fra fiske vil i henhold til tillatelsen være avgrenset i tid. Det objektive ansvar gjelder bare i den tid gjenfangstretten gjelder. Skader som havbeitevirksomheten påfører fiskemulighetene og som kommer til syne etter at gjenfangstretten er opphørt, undergis ikke et objektivt erstatningsansvar. For slike saker kommer de vanlige erstatningsrettslige regler til anvendelse. Sentralt vil her være vurderingen av om rettighetshaveren har opptrådt aktsomt i forhold til den gitte tillatelse og gjeldende lov og forskrifter.

Vilkåret for å kreve kompensasjon er at fiske etter ville bestander, d.v.s. den bestand det har vært drevet et tradisjonelt fiske på, er at fiske blir vesentlig begrenset. En må foreta en avveining mellom fiskernes interesse og rettighetshavernes interesse. Enhver begrensning i utøvelse av fiske gir ikke grunnlag for erstatning. Fiskerne må således tåle at deres virksomhet i en viss grad blir begrenset uten at det medfører krav om erstatning. Foreligger det mulighet til å tilpasse seg ved å flytte til andre plasser eller fiske på andre arter, slik at det for fiskerne av den grunn ikke er av vesentlig karakter, skal det tillegges vekt.

Spørsmålet om terskelen er overskredet må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

## KAPITTEL 13

**Utkast til lov om havbeite****Flertallets** utkast til lovforslag*§ 1 Lovens virkeområde*

Denne loven gjelder utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed (havbeite). Virksomhet som har tillatelse etter lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. og lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. regnes ikke som havbeite.

Loven gjelder i vassdrag, i fjord-, kyst- og havområder under norsk jurisdiksjon og for faste innretninger i sjøen eller på land med tilknyttet virksomhet. Loven gjelder også på Svalbard.

*§ 2 Havbeitetillatelse*

Ingen må drive havbeite uten tillatelse av Kongen. Tillatelse kan ikke gis når det foreligger fare for skadelige virkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spredning av sykdommer. Ved avgjørelsen kan det dessuten legges vesentlig vekt på tiltakets samfunnsmessige nytte- og skadevirkninger forøvrig.

Tillatelsen gis for en eller flere bestemte lokaliteter. Den kan begrenses til et nærmere angitt tidsrom, og kan gis den avgrensning som anses nødvendig. Det kan settes vilkår for tillatelsen for å vareta hensynet til miljø.

*§ 3 Gjenfangst*

I tillatelse til havbeite skal det fastsettes et gjenfangstområde. Rettighetshaver har enerett til fiske etter den utsatte art i gjenfangstområdet i den utstrekning dette ikke strider mot særlige rettigheter til fiske som bygger på lov eller sedvane.

Gjenfangsten skal skje på en slik måte at den er til minst mulig skade for ville bestander.

Kongen kan regulere gjenfangsten for den enkelte art uavhengig av annen lovgivning i enkeltvedtak eller ved forskrift, herunder pålegge plikt til gjenfangst eller bestemme at gjenfangst ikke er nødvendig.

#### *§ 4 Forbud mot annet fiske i gjenfangstområdet*

For å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett etter § 3 kan Kongen gi forskrifter om fiske etter andre arter i gjenfangstområdet, herunder at slikt fiske skal forbys.

#### *§ 5 Beskyttelsesområde*

Det kan i tillatelsen fastsettes et område utenfor gjenfangstområdet der fiske kan reguleres for å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett uten hensyn til bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeoven og lakseloven.

#### *§ 6 Skjønn*

Hvis gjenfangstretten etter § 3 første ledd begrenser allemannsrettigheter til fiske som har erstatningsrettslig vern etter alminnelige rettsgrunnsetninger, skal innehaver av havbeitetillatelse betale erstatning etter skjønn. Skjønn kan kreves av innehaver av havbeitetillatelse og utøver av allemannsrettighet som mener seg berettiget til erstatning. Innehaver av havbeitetillatelse blir i begge tilfelle å anse som saksøker.

#### *§ 7 Kvalifikasjonskrav*

Kongen kan i forskrift fastsette regler som sikrer at virksomheten baseres på den nødvendige faglige kompetanse.

#### *§ 8 Opplysningsplikt*

Den som har eller søker om tillatelse til å drive havbeite plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger og foreta de undersøkelser som Kongen krever for at myndighetene skal kunne utføre sine gjøremål etter denne lov. Når særlige grunner tilsier det, kan opplysninger kreves av den som utfører arbeid for den som har eller søker om tillatelse til å drive havbeite.

### *§ 9 Internkontroll*

Den som har tillatelse til havbeite skal ved internkontroll sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne loven overholdes. Kongen kan gi forskrifter om internkontroll, herunder at den skal omfatte krav fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning.

### *§ 10 Endring og tilbakekall av tillatelse*

Hvis det er nødvendig for å sikre hensynene til miljø, herunder hensyn til økologi, biologi og sykdomsbekjempelse, kan de vilkår som er satt for tillatelsen endres og det kan stilles nye vilkår, eller tillatelsen kan trekkes tilbake. Det samme er tilfelle dersom forutsetninger som tillatelsen bygger på vesentlig endres. Tillatelsen kan også trekkes tilbake ved grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i og i medhold av loven, og forøvrig etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Trekket tillatelsen tilbake innebærer dette ingen innskrenkning i adgangen til å gjenfange allerede utsatte organismer med mindre miljøhensyn gjør en slik innskrenkning nødvendig.

### *§ 11 Pålegg*

Enhver skal rette seg etter pålegg gitt av offentlig myndighet for gjennomføring og håndhevelse av loven. Vedkommende offentlige myndighet har adgang til ethvert anlegg og område i tilknytning til en havbeitetillatelse, herunder også klekkings- og oppdrettsanlegg som har tillatelse etter annen lovgivning, og til å foreta de undersøkelser som er nødvendige. Kongen gir nærmere forskrifter om offentlig tilsyn med at bestemmelser gitt i og i medhold av denne loven og i individuelle tillatelser overholdes.

### *§ 12 Iverksettelse av vilkår og pålegg*

Dersom vilkår i tillatelsen eller pålegg gitt i medhold av loven ikke etterkommes, kan vedkommende myndighet sørge for iverksettelse på den ansvarliges regning. Utgifter ved dette er tvangsgrunnlag for utlegg.

### *§ 13 Pantsettelse*

Tillatelsen til havbeite kan pantsettes. Rettsvern for pantsettelsen oppnås ved registrering i løsreregisteret.

### *§ 14 Straffansvar*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. På samme måte straffes medvirkning og forsøk.

I forskrift som utferdiges i medhold av loven, kan det fastsettes at overtredelse av forskrifter ikke medfører straff.

### *§ 15 Ikrafttredelse og endringer i andre lover.*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid gjøres følgende endringer i andre lover:

### **I Lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3**

§ 2 ny nr. 50 skal lyde:

*Nødvendig grunn og rettigheter for utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed (havbeite).*

### **II Fiskeoppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68**

§ 2 annet ledd første punktum skal lyde:

Med oppdrett menes all virksomhet der en i *innhengning* fører og behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, *herunder havbeite*, forskning eller undervisning.

### **III Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77**

§ 20 – 4 nr. 5 skal lyde:

Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, *havbeite*-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.

§ 25 første ledd nr. 6 skal lyde:

Spesialområder:

herunder områder for private veier, camping, områder for anlegg i sjøen, områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, fiskebruk, *områder for havbeite*, områder for reindrift, friluftsområder som ikke går inn under nr 4, parkbelte i industriområde, naturvernområde, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt, frisiktsoner ved veg, restriksjonsområde rundt flyplass, og område og anlegg for drift av radionavigasjonshjelpemidler utenfor flyplass, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, grav- og urnelunder, vann- og avløpsanlegg, områder for bygging og drift av fjernvarmeanlegg, steinbrudd og masseuttak, anlegg for Televerket og øvingsområder med tilhørende anlegg for forsvaret og sivilforsvaret.

### **IV Lov om laksefisk og innlandsfisk av 15. mai 1992 nr. 47**

§ 19 andre ledd, siste punktum skal lyde:

Bestemmelsen gjelder heller ikke ved jordskifte, *eller når det er gitt tillatelse til ekspropriasjon i henhold til oreigningsloven § 2 nr 50.*

## Mindretallets utkast til lovforslag

### § 1 Lovens formål

Formålet med loven er å regulere havbeite med sikte på en balansert, lønnsom og livskraftig distriktsnæring.

### § 2 Lovens virkeområde

Denne loven gjelder utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed (havbeite). Virksomhet som har tillatelse etter lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. og lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. regnes ikke som havbeite.

Loven gjelder i vassdrag, i fjord-, kyst- og havområder under norsk jurisdiksjon og for faste innretninger i sjøen eller på land med tilknyttet virksomhet. Loven gjelder også på Svalbard.

### § 3 Havbeitetillatelse

Ingen må drive havbeite uten tillatelse av Kongen. Tillatelse kan ikke gis når det foreligger fare for skadelige virkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spredning av sykdommer. Ved avgjørelsen kan det dessuten legges vesentlig vekt på tiltakets samfunnsmessige nytte- og skadevirkninger forøvrig.

Tillatelse gis til en eller flere bestemte fysiske eller juridiske personer. Ved tildeling av tillatelse kan søknader fra lokale samvirkeforetak prioriteres fremfor søknader fra andre personer eller foretak. Kongen kan i forskrift bestemme at det skal kreves ny tillatelse ved endringer i sammensetning og eierstruktur hos de som har fått tillatelse.

Tillatelsen gis for en eller flere bestemte lokaliteter. Den kan begrenses til et nærmere angitt tidsrom, og kan gis den avgrensning som anses nødvendig. Det kan settes vilkår for tillatelsen for å vareta hensynet til miljø og de hensyn som er nevnt i andre ledd.

### § 4 Gjenfangst

I tillatelse til havbeite skal det fastsettes et gjenfangstområde. Rettighetshaver har enerett til fiske etter den utsatte art i gjenfangstområdet i den utstrekning dette ikke strider mot særlige rettigheter til fiske som bygger på lov eller sedvane.

Gjenfangsten skal skje på en slik måte at den er til minst mulig skade for ville bestander.

Kongen kan regulere gjenfangsten for den enkelte art uavhengig av annen lovgivning i enkeltvedtak eller ved forskrift, herunder pålegge plikt til gjenfangst eller bestemme at gjenfangst ikke er nødvendig.

### § 5 Forbud mot annet fiske i gjenfangstområdet

For å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett etter § 4 kan Kongen gi forskrifter om fiske etter andre arter i gjenfangstområdet, herunder at slikt fiske skal forbys.



### *§ 6 Beskyttelsesområde*

Det kan i tillatelsen fastsettes et område utenfor gjenfangstområdet der fiske kan reguleres for å beskytte rettighetshaverens gjenfangstrett uten hensyn til bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiskeoven og lakseloven.

### *§ 7 Delegasjon til samvirkeforetak o.lign.*

Er tillatelse til havbeite gitt til et samvirkeforetak, grunneierlag eller lignende sammenslutning, kan Kongens myndighet til å fastsette regler etter §§ 4-6 delegeres til sammenslutningen.

Kongen kan i forskrift fastsette saksbehandlingsregler for vedtak etter første ledd. Vedtak fattet av sammenslutningen kan påklages til Kongen innen tre uker fra vedtakets kunngjøring av enhver med rettslig klageinteresse, jfr. forvaltningslovens § 28.

### *§ 8 Konkurrerende bruk*

Innehaver av havbeitetillatelse skal uten hensyn til skyld erstatte økonomisk tap som følger av at fiske etter ville bestander blir vesentlig begrenset av gjenfangstretten etter §§ 4-6. Spørsmål om erstatning avgjøres ved rettslig skjønn. Skjønn kan kreves av innehaver av havbeitetillatelse og utøver av allemannsrettighet som mener seg berettiget til erstatning. I begge tilfelle blir innehaveren av havbeitetillatelsen å anse som saksøker. Innehaver av havbeitetillatelse kan kreve spørsmålet om erstatningsplikt etter denne bestemmelse avgjort ved skjønn før havbeitevirksomheten settes i gang.

### *§ 9 Kvalifikasjonskrav*

Kongen kan i forskrift fastsette regler som sikrer at virksomheten baseres på den nødvendige faglige kompetanse.

### *§ 10 Opplysningsplikt*

Den som har eller søker om tillatelse til å drive havbeite plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger og foreta de undersøkelser som Kongen krever for at myndighetene skal kunne utføre sine gjøremål etter denne lov. Når særlige grunner tilsier det, kan opplysninger kreves av den som utfører arbeid for den som har eller søker om tillatelse til å drive havbeite.

### *§ 11 Internkontroll*

Den som har tillatelse til havbeite skal ved internkontroll sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne loven overholdes. Kongen kan gi forskrifter om internkontroll, herunder at den skal omfatte krav fastsatt i eller i medhold av annen lovgivning.

### *§ 12 Endring og tilbakekall av tillatelse*

Hvis det er nødvendig for å sikre hensynene til miljø, herunder hensyn til økologi, biologi og sykdomsbekjempelse, kan de vilkår som er satt for tillatelsen endres og det kan stilles nye vilkår, eller tillatelsen kan trekkes tilbake. Det samme er tilfelle dersom forutsetninger som tillatelsen bygger på vesentlig endres. Tillatelsen kan også trekkes tilbake ved grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i og

i medhold av loven, og forøvrig etter vanlige forvaltningsrettslige regler. Trekkes tillatelsen tilbake innebærer dette ingen innskrenkning i adgangen til å gjenfange allerede utsatte organismer med mindre miljøhensyn gjør en slik innskrenkning nødvendig.

### *§ 13 Pålegg*

Enhver skal rette seg etter pålegg gitt av offentlig myndighet for gjennomføring og håndhevelse av loven. Vedkommende offentlige myndighet har adgang til ethvert anlegg og område i tilknytning til en havbeitetillatelse, herunder også klekkings- og oppdrettsanlegg som har tillatelse etter annen lovgivning, og til å foreta de undersøkelser som er nødvendige. Kongen gir nærmere forskrifter om offentlig tilsyn med at bestemmelser gitt i og i medhold av denne loven og i individuelle tillatelser overholdes.

### *§ 14 Iverksettelse av vilkår og pålegg*

Dersom vilkår i tillatelsen eller pålegg gitt i medhold av loven ikke etterkommes, kan vedkommende myndighet sørge for iverksettelse på den ansvarliges regning. Utgifter ved dette er tvangsgrunnlag for utlegg.

### *§ 15 Pantsettelse*

Rettsvern for pantsettelsen oppnås ved registrering i løsreregisteret.

Pantsettelse av en tillatelse, eller andel i en slik tillatelse kan bare skje etter vedkommende myndighets tillatelse. Det samme gjelder overdragelse av panterett.

### *§ 16 Straffansvar*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. På samme måte straffes medvirkning og forsøk.

I forskrift som utferdiges i medhold av loven, kan det fastsettes at overtredelse av forskrifter ikke medfører straff.

### *§ 17 Ikrafttredelse og endringer i andre lover.*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid gjøres følgende endringer i andre lover:

## **I Lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3**

*§ 2 ny nr. 50 skal lyde:*

*Nødvendig grunn og rettigheter for utsetting og gjenfangst av akvatiske organismer (planter og dyr) i næringsøyemed (havbeite).*

## **II Fiskeoppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68**

*§ 2 annet ledd første punktum skal lyde:*

Med oppdrett menes all virksomhet der en *i innhengning* fôrer og behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, *herunder havbeite*, forskning eller undervisning.

### **III Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77**

§ 20 – 4 nr. 5 skal lyde:

Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, *havbeite*-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.

§ 25 første ledd nr. 6 skal lyde:

Spesialområder:

herunder områder for private veger, camping, områder for anlegg i sjøen, områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, fiskebruk, *områder for havbeite*, områder for reindrift, friluftsområder som ikke går inn under nr 4, parkbelte i industriområde, naturvernområde, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt, frisiktsoner ved veg, restriksjonsområde rundt flyplass, og område og anlegg for drift av radionavigasjonshjelpemidler utenfor flyplass, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, grav- og urnelunder, vann- og avløpsanlegg, områder for bygging og drift av fjernvarmeanlegg, steinbrudd og masseuttak, anlegg for Televerket og øvingsområder med tilhørende anlegg for forsvaret og sivilforsvaret.

### **IV Lov om laksefisk og innlandsfisk av 15. mai 1992 nr. 47**

§ 19 andre ledd, siste punktum skal lyde:

Bestemmelsen gjelder heller ikke ved jordskifte, eller når det er gitt tillatelse til *ekspropriasjon i henhold til oreigningsloven § 2 nr. 50*.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

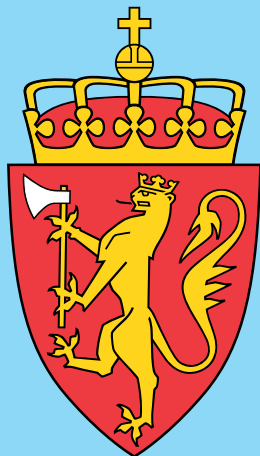
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesbrev</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 <b>NOU</b> NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
<b>TITTEL</b>
<b>INNLEDNING</b>
<b>KAPITLER</b>
<b>VEDLEGG</b>



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING