

Klima- og miljødepartementet

Høringssvar – forslag til lov om marint vern utenfor territorialfarvannet

Innledning

Fiskebåt viser til høringsnotat datert 16. mai d.å. med forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Loven vil gi hjemmel til å opprette sektorovergripende marine verneområder utenfor territorialfarvannsgrensen for å bidra til å bevare marin natur. Bevaring av marin natur er viktig for å sikre velfungerende og produktive marine økosystem. Fiskebåt anerkjenner viktigheten av å beskytte havmiljøet og støtter at norske myndigheter har inntatt en aktiv rolle internasjonalt for å få plass sterkere vern av marin natur.

Bruken av havrommet ventes å øke som følge av ny næringsvirksomhet, med påfølgende økt press på økosystemene i norske havområder. Regjeringen har vedtatt omfattende planer for produksjon av havvind i norske havområder, med tilhørende infrastruktur langs havbunnen både til det norske fastland, petroleumsinstallasjoner og eventuelle hybridkabler til kontinentet. I tillegg er utvinning av havbunnsmineraler under utredning, det arbeides for å tilrettelegge for offshore akvakultur og det er store planer for CO2-lagring på norsk sokkel. Denne utviklingen forsterker behovet for en helhetlig tilnærming til areal- og miljøforvaltning av havområdene, og Fiskebåt er derfor positive til at det kommer på plass et sektorovergripende regelverk for marint vern.

Lovforslaget er en ren hjemmelslov og betydningen for næringsaktiviteten som pågår i havområdet vil først og fremst avhenge av hvilken vernepolitikk som føres fremover. På bakgrunn av målsetningene som norske myndigheter har sluttet seg til gjennom Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (Naturavtalen) legger Fiskebåt til grunn at det vil bli igangsatt flere verneprosesser i norske havområder. Hvilke konsekvenser dette vil ha for fiskerinæringen beror på hvilke områder som foreslås vernet og om det settes restriksjoner på adgangen til å utøve fiske. Dersom det etableres verneområder i viktige fiskeområder med restriksjoner som gjør at fisket ikke kan fortsette vil det få en rekke uheldige konsekvenser som redusert utnyttelse av fiskeriressursene, økte klimagassutslipp, og en mer konsentrert miljøbelastning i de åpne fiskeområdene.

Fiskerinæringen står i en særstilling sammenlignet med annen næringsaktivitet i havrommet siden fiskeriene høster av villlevende ressurser som kontinuerlig endrer seg i størrelse og utbredelse. God tilgang på havareal er i så måte en helt avgjørende rammebetingelse for villfisknæringen. Det er også et vesentlig moment at delmål 10 i Naturavtalen uttrykkelig viser til betydningen av at arealer der det drives fiske mv. skal forvaltes gjennom bærekraftig bruk. Dette viser hvor viktig matproduksjonen er for oss mennesker, og at disse områdene må sikres for å kunne høste ressursene på en bærekraftig måte. Det minnes også om at fiskerinæringen er blant våre eldste havnæringer, og at den historiske fiskeriaktiviteten har vært avgjørende for at Norge fikk råderett over våre havområder. Fiskebåt har derfor en sterk forventning om at hensynet til fiskerinæringen tillegges vekt i alle vurderinger etter loven.

I det følgende redegjøres det for våre merknader til lovutkastet.



Merknader

- § 1 - Representativt utvalg

Lovens formål er å bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet gjennom et langsiktig, effektivt og representativt vern. Høringsnotatet viser til at vernet skal være representativt for å fange opp den store variasjonsbredden av naturtyper og undersjøiske landskap. Norske havområder inneholder et stort mangfold av arter og naturtyper, og i de fleste deler av havet finnes det antakelig natur som faller innenfor den vidtrekkende oppregningen av vernemål og verneverdier i §§ 4 og 5. Det er derfor positivt at formålsbestemmelsen er tydelig på at målet for marint vern er å ta vare på et utvalg, og ikke alt av den aktuelle naturtypen. Fiskebåt mener at norske myndigheter har en viktig oppgave foran seg for å avklare hvor mye som må vernes av den enkelte naturtype for at det skal betraktes som representativt. Dette handler om å finne en fornuftig balanse mellom hensynet til næringsaktivitet og behovet for vern. Fiskebåt forventer at lovforarbeidene vil gi en nærmere omtale av hvordan representativitetskravet skal forstås i praksis. Det bør også stilles som forutsetning at man ved utvelgelse av verneområder som opprettes for å beskytte et representativt utvalg av marin natur og hvor flere områder inneholder den aktuelle naturtypen, velger områder hvor det er til minst mulig ulempe for næringsinteressene i området.

- § 3 - Forholdet til folkeretten

Det følger av lovforslaget § 3 at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten. Kyststatens miljøjurisdiksjon kan være ulik innenfor 200-milssonen og på den del av norsk kontinentalsokkel som befinner seg utenfor 200-milssonen. Regulering av utenlandske fiskefartøys fiskeriaktivitet nevnes som eksempel hvor dette kan være relevant. Fiskebåt forutsetter at det ikke kan bli aktuelt å opprette marine verneområder hvor næringsaktører forskjellsbehandles basert på flagg. Særnorske begrensninger vil være konkurransevridende og må unngås.

- § 6 femte ledd - Restriksjoner på eksisterende aktivitet i verneområder

I høringsnotatet pkt. 14.4 står det følgende om forholdet til eksisterende aktivitet i foreslåtte verneområder: «*Som hovedregel legges det opp til at eksisterende aktivitet i områder som vernes kan fortsette, eventuelt på nærmere angitte vilkår. Generelt vil vern innebære restriksjoner på særlig fremtidig næringsaktivitet og muligheten for å bygge ut infrastruktur i de valgte områdene.*» Fiskebåt støtter tilnærmingen om at restriksjoner på aktivitet primært må avgrenses til å gjelde ny aktivitet i området. Dette standpunktet kommer imidlertid ikke til uttrykk i lovens ordlyd. Det følger av lovutkastet § 5 siste ledd at ingen må foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet, og av § 6 femte ledd følger det videre at verneforskriften kan sette forbud eller legge andre restriksjoner på aktivitet i verneområder så langt det er nødvendig av hensyn til verneformålet. Bestemmelsene sonderer ikke mellom ny og eksisterende næringsaktivitet

All næringsaktivitet som baserer seg på utnyttelse av naturressurser etterlater et visst fotavtrykk. Fiske er matproduksjon og har et fotavtrykk i sjø som på land. Regelen om at enhver forringelse av verneverdier i verneområdet skal være forbudt, kan dersom den tolkes bokstavelig, medføre at hovedregelen i praksis blir snudd og at også eksisterende næringsvirksomhet rammes. Et nærliggende eksempel kan være fiske med bunntål eller



andre bunnberørende redskaper. Om et område hvor det foregår fiske skulle bli stengt av hensyn til for eksempel bunnhabitat, vil et forbud mot enhver forringelse være vanskelig å forene med fortsatt bruk av området. Som nevnt tidligere er vernemålene og vernekategoriene svært omfattende. Når det i tillegg tas hensyn til at områder uten naturverdier vil kunne vernes for å oppnå restaurering er grunn til å tro at svært store deler av de norske havområdene i prinsippet vil kunne oppfylle vilkårene for vern.

Fiskebåt mener derfor at formuleringen i § 5 siste ledd legger en for sterk føring, og at det må være mulig å akseptere en viss forringelse av verneverdier etter en konkret vurdering. Fiskebåt mener videre at den uttalte forutsetningen om at eksisterende aktivitet som hovedregel skal kunne fortsette må innarbeides i lovteksten. Selv om lovens hovedregel innebærer at det kun settes forbud eller restriksjoner på ny næringsvirksomhet, vil det fortsatt være svært store havområder som kan vurderes for vern. Det vises i den sammenheng til at omfattende havområder i Nordøst-Atlanteren er stengt for fiske med bunnberørende redskaper. I 2011 ble det innført et generelt forbud mot å fiske med bunnredskap i det som er definert som nye fiskeområder uten nærmere tillatelse, jf. forskrift 2011 nr. 755 om regulering av fiske for å beskytte sårbare marine økosystem. Tilsvarende regime gjelder også i internasjonale havområder i Nordøst-Atlanteren og innebærer i sum at omtrent 1.000.000 kvadratkilometer med hav i praksis er stengt for fiske med bunnberørende redskap.

Fiskebåt understreker videre at verneområdene må begrenses mest mulig presist og ikke omfatte områder enn det saklig sett er grunnlag for.

- Føre var- prinsippets anvendelse ved vurdering av restriksjoner

I kommentarene til lovforslaget § 6 står det at føre var-prinsippet skal legges til grunn dersom det er usikkerhet om virkningene som en type tiltak kan få for verneverdiene, og at tiltak i slike tilfeller bør forbys eller gjøres til gjenstand for en individuell vurdering med krav om tillatelse og utredning av virkningene av tiltak før det eventuelt gis tillatelse. Fiskebåt er enig i at det bør legges til grunn en føre var-tilnærming når det dreier seg om å tillate ny næringsaktivitet i et område som vernes. Når det derimot gjelder eksisterende virksomhet bør hovedregelen som nevnt være at den tillates videreført. I den grad det likevel ilegges restriksjoner på eksisterende virksomhet må det bygge på vitenskapelig grunnlag, ikke manglende kunnskap og føre var prinsippet. Dette er praktisk viktig for fiskerinæringen fordi det på mange områder er manglende kunnskap om miljøpåvirkningene av fisket. Det vises i den sammenheng til Havforskningsinstituttets rapport 2023-1: Effekter av bunntråling. Rapporten gir en sammenstilling av kunnskap om bunnpåvirkning fra trål og snurrevad relevant for norske farvann. Her fremgår det at det er høy grad av usikkerhet om miljøpåvirkningen fra disse fiskeriene. I sammendraget heter det blant annet:

«Biologiske effekter av bunntråling på bløte sedimenter kan være vanskelig å kvantifisere fordi mange bunndyrsamfunn er heterogene og viser naturlige variasjoner i tid og rom. Vitenskapelig dokumentasjon krever at det gjennomføres før/etter studier der påvirkede områder sammenlignes med upåvirkede kontrollområder eller områder der påvirkningen opphører. Det er utført få studier av hvordan norske trålfiskerier påvirker bunnhabitater og bunnfauna, og slike effekter vil være påvirket av forhold som redskapstype, intensiteten i fiskeriet, type bunnhabitat, type substrat, artssammensetning og naturlige forstyrrelser



(havstrømmer og bølger) i hydrodynamisk aktive områder. Det er godt dokumentert at bunntråling har stor påvirkning på habitater dominert av store, fastsittende, sentvoksende og langtidslevende organismer som koraller, svamper og sjøfjær. Undersøkelser utført i Barentshavet har vist at tråling fanger, forflytter og skader bunnfauna i slike habitattyper. Studier i andre havområder og på andre typer bunnhabitater har vist nedgang i antall og biomasse av noen av de undersøkte artene, og at graden av påvirkning varierer mellom studiene (dvs. effektene er stedsspesifikke). Restitusjonstiden for habitater som har vært påvirket av trålaktivitet vil variere mye avhengig av fiskeintensitet og varighet, type bunndyrsamfunn og naturlig påvirkning fra strøm og bølger. Et bløtbunnsamfunn vil restitueres langt raskere enn et korallrev, og studier har vist at moderat påvirkete områder kan restituere i løpet av ett år, mens for områder hvor det har pågått tråling i mange år vil restitusjonstiden være lengre enn 10 år. Det er store kunnskapshull om effektene av bunntråling på ulike bunnhabitater og bunndyrsamfunn, og på økosystemet knyttet til havbunnen. Storskala og stedsspesifikke forvaltningseksperimenter vil være nødvendige for å frembringe relevant kunnskap om effekter av bunntrål og betydningen av restituerte bunnsamfunn for økosystemet og dets funksjoner.

- §§ 8 og 9 – Involvering av berørte myndigheter og interesser

Lovutkastet § 8 første ledd fastslår som et generelt prinsipp at verneprosessen skal legge til rette for best mulig involvering av berørte myndigheter og interesser. Fiskebåt mener at tidlig involvering av fiskerimyndighetene og næringens organisasjoner er avgjørende for at verneprosessene skal bli mest mulig kunnskapsbaserte og for at vernevedtakene skal oppnå legitimitet blant brukerne av havet. Høringsnotatet nevner at det kan bli aktuelt å opprette tverretatlige arbeidsgrupper. Fiskebåt vil spesielt peke på at Fiskeridirektoratet må få en sentral rolle i alle prosesser siden de har unik kompetanse på fiskerinæringens arealbehov og erfaring med marine verneprosesser. Kravene til involvering av Fiskeridirektoratet bør formaliseres gjennom forskrifter med utfyllende krav til når og på hvilken måte relevante sektormyndigheter og næringsinteresser skal involveres.

- § 14 - Midlertidig vern

Lovforslaget § 14 åpner for at det kan gjøres vedtak om midlertidig vern uten å følge saksbehandlingskravene for ordinære verneprosesser. Om det legges til grunn at fiskeri kan reguleres for å beskytte sårbar natur og arter i henhold til havressursloven, kan det reises spørsmål ved om det overhode er behov for egne regler om midlertidig vern. Om loven likevel skal gi åpning for dette er Fiskebåt kritisk til at midlertidige verneforskrifter skal kunne gjelde i inntil fire år med opsjon for forlengelse i ytterligere to år. At slike vedtak, som kan være fattet på et svakt faglig grunnlag og uten at relevante interesser har fått uttale seg, skal kunne virke i så lang tid fremstår problematisk. Så lenge en ordinær verneprosess iverksettes snarlig og gis prioritet må det etter vårt syn være tilstrekkelig med en tidsramme på to år for midlertidig vern. Utenfor territorialfarvannsgrensen vil det ikke være en like stor bredde i aktører og interesser som det kan være i kystnære farvann og på land, hvor verneforskriftene skal hensynta både grunneiere, kommuner, fylkeskommuner mv. Dette tilsier enklere og raskere prosesser.

- Forvaltningsansvar etter loven



Myndigheten til å gjennomføre verneprosesser skal etter loven tilligge Klima- og miljødepartementet, mens kompetansen til å gi verneforskrift ligger til Kongen i statsråd. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet at Miljødirektoratet vil få sentrale oppgaver i gjennomføringen av verneprosessen, fra utredning av et valgt område med eventuell konsekvensvurdering, høringsprosess og tilrådning til departementet. Det fremgår videre at forvaltnings- og tilsynsansvaret etter loven skal delegeres til Miljødirektoratet.

Fiskebåt har ingen motforestillinger mot at Miljødirektoratet får i ansvar å koordinere verneprosessene. Spørsmålet om hvilken etat som skal ha forvaltningsansvaret bør imidlertid vurderes i tilknytning til etableringen av det enkelte verneområde, avhengig av hvilke næringsinteresser som berøres. Om det for eksempel dreier seg om marine verneområder som i all hovedsak har betydning for fiskeflåten kan det være hensiktsmessig at forvaltningsansvaret tillegges Fiskeridirektoratet.

- Erstatning til rettighetshavere

Lovutkastet trekker et skille mellom «berørte interesser» og «rettighetshavere», og legger opp til at sistnevnte gruppe gis særlige rettigheter etter loven. Overfor rettighetshavere som berøres av vernorskriften, skal forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelde så langt de passer, jf. § 6 andre ledd. I tillegg oppstiller loven egne regler for erstatning til rettighetshavere når vern medfører vanskeliggjøring av igangværende bruk, jf. § 29. For private næringsinteresser som holder sin virksomhet i havrommet vil det dermed ha stor betydning å avklare om de kan regnes som rettighetshavere etter loven.

I høringsnotatet vises det til definisjonen av rettighetshaverbegrepet i lovforarbeidene til naturmangfoldloven. Her omtales fiskerne på følgende måte:

«Fiskere kan normalt ikke regnes som rettighetshavere til fisk eller fiskeområder i sjø i denne sammenheng. Saltvannsfiske må i utgangspunktet betraktes som en allemannsrett. En særrettighet vil først kunne oppstå hvis for eksempel en mindre krets av fiskere har en festnet, etablert bruk av et konkret sjøområde. Hovedregelen vil m.a.o. være at det skal særlig sterk og eksklusiv tilknytning til et område for at fisket skal kunne betraktes på samme måte som en «tinglig» rett.» (Ot.prpr. nr. 52 (2008-2009).

På bakgrunn av disse føringene legger departementet til grunn at saltvannsfiske i utgangspunktet er utøvelse av en allemannsrett som ikke utløser rett til erstatning, men gir likevel en viss åpning for at det unntaksvis kan bli aktuelt: «Hvorvidt fiske i et avgrenset område i spesielle tilfeller skal regnes som en «festet» rett som likevel kan utløse rett til erstatning, vil bero på en konkret vurdering.»

Fiskebåt mener det må være opplagt at også fiskere skal kunne betraktes som rettighetshavere etter loven. At saltvannsfiske er utøvelse av en allemannsrett, fremstår lite relevant i denne sammenheng. Fiskeriene som foregår utenfor territorialfarvannsgrensen er i all hovedsak lukket og skjer på basis av tillatelser som gir fiskerne eksklusive rettigheter til å høste av fiskeressursene. Formålet med erstatningsordningen er å gi kompensasjon til private aktører som lovlig har innrettet sin virksomhet til havs og som opplever at denne blir vanskeliggjort som følge av at det opprettes marint verneområde. Dette hensynet gjør seg akkurat like gjeldende for fiskere som for andre næringsaktører som baserer sin aktivitet på offentlige tillatelser. Det kan



også nevnes at det finnes egne erstatningsordninger for fiskere i sektorregelverket for petroleum og havvind.

For fiskerne vil spørsmålet om erstatning være relevant dersom det unntaksvis settes restriksjoner på fiske i eksisterende fiskeområder. Det finnes flere eksempler på fiskeri som foregår innenfor avgrensede områder, både som følge regulatoriske og biologiske forhold. Et eksempel kan være fisket etter tobis, hvor kun fartøy med pelagisk tråltillatelse og nordsjøtråltillatelse kan delta, og hvor fisket må skje innenfor definerte forvaltningsområder i Nordsjøen. Dersom det skulle bli etablert et marint verneområde med restriksjoner på fiske med bunnberørende redskap i et eller flere av forvaltningsområdene for tobis, kan utøvelsen av fisket bli umuliggjort. Det må etter vårt syn være helt åpenbart at rederiene som deltar i dette fiskeriet må betraktes som rettighetshaver til området i relasjon til loven. Det kan også tenkes eksempler hvor opprettelsen av verneområdet vanskeliggjør fisket på en slik måte at det oppstår økonomisk tap. Vern av fiskefelt kan ha flere tapsbringende konsekvenser, blant annet lengre seilingsavstand til alternative fiskefelt og lavere fangsteffektivitet som følge av økt konkurranse på gjenværende tilgjengelig areal.

Fiskebåt er enig i at det ikke vil være grunnlag for å kompensere et hvert økonomisk tap som måtte oppstå som følge av at det etableres verneområder, men forventer at loven gir fiskerne et reelt erstatningsrettslig vern på lik linje med andre brukere av havet.»

Vennlig hilsen

FISKEBÅT

Audun Maråk

Sturla Roald

Kopi: Norges Fiskarlag
Fiskeridirektoratet
Norsk Sjømannsforbund

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift.