



DET KONGELEGE
FISKERIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 63

(1999-2000)

Om lov om havbeite

*Tilråding frå Fiskeridepartementet av 2. juni 2000, godkjend i
statsråd same dagen.*

1 Hovedinnhaldet i proposisjonen

Utkast til lov om havbeite regulerer utsetting og gjenfangst av krepsdyr, blautdyr og pigghuder til næringsformål. Lova krev løyve for utsetting og gir ein eksklusiv gjenfangstrett til den utsette art innanfor eit avgrensa område. Havbeite kan få innvirkning på miljø, utøving av allemannsrett og konkurrerende næringsinteresser som til dømes tradisjonelt fiske. Reguleringa av havbeite tek sikte på å ivareta desse interessene både når det gjeld tildeling av løyve og reguleringa av drifta. Lova skal bidra til at havbeite kan bli ei lønsam næring for kyst-Noreg.

Miljø har fått ein sentral plass i forslaget og det vil ikkje vere høve til å gje løyve til havbeite dersom det er fare for skade på miljøet. Ved tildeling skal det leggst stor vekt på samfunnsmessige nytte- og skadeverknader. Sentralt her vil vere om verksemda kan integrerast i regionen slik at dette vil medføre ei positiv næringsutvikling. Lokal tilknytning kan prioriterast ved tildeling dersom dette totalt sett gir et bedre samfunnsøkonomisk resultat.

Utsetting og gjenfangst vil skje i samme lokalitet, men løyvet kan gjelde fleire lokaliteter. Innanfor lokaliteten vil rettshavaren ha einerett på gjenfangst av den utsette arten uansett om det enkelte individ er sett ut eller opphavleg levde vilt. Fangst av andre artar i lokaliteten kan skje i den utstrekning det ikkje hindrar utøvinga av gjenfangstretten.

Utanfor lokaliteten kan det fastsettast eit område med begrensa restriksjoner for å beskytte gjenfangstretten (bufferzone). I dette området har ikkje rettshavaren nokon særleg rett, men er bunden av eventuelle reguleringar på lik linje med andre.

Det kan bli nødvendig med særskilde fangsttider og begrensingar i bruk av redskap m.v., både for rettshavaren og for andre fangstinteresser i lokaliteten og bufferzona. Dersom havbeiteverksemd i eit område vil avgrense anna bruk i vesentleg utstrekning, skal det takast omsyn til dette ved vurdering av om løyve skal bli gitt, og i tilfelle kva restriksjoner som skal påleggast. Det kan også bli tale om erstatning i særlege tilfeller.

Lova gir heimel til kontroll med at verksemda driv på ein veterinær- og miljømessig forsvarlig måte. Det er sett krav om opplysningsplikt, og ein kan sette krav om internkontroll og rettshavaren sin faglige kompetanse.

Dersom verksemda blir driven i strid med lova kan løyvet trekkast tilbake og det kan benyttast pålegg, tvangsmulkt, iverksetting og inndraging av eventuell vinning frå den ulvolege verksemda. I tillegg kan brot på lova medføre straffansvar.

2 Tildelingspolitikk

Havbeite opnar for ei meir effektiv utnytting av kystsona ved bruk av multikultur. Dette kan til dømes vere aktuelt med hummer og blåskjell, men også andre kombinasjonar kan vere interessante.

Ettersom havbeite er ei næring i startfasen, er det ikkje klart kva forventningar ein kan ha til lønsemd og andre samfunnsmessige verknader i byrjinga. Havbeitelova gir anledning til fleire alternative driftsformer og ulike kombinasjoner av disse, enn dagens oppdrettslov. Det antas derfor at havbeitelova vil auke potensialet for lønsemd i havbruksnæringa. På grunn av manglande rettslige rammer har interessa til å investere i denne næringa vore liten, men med dette forslaget blir det lagt til rette for ei ny satsing.

Departementet vil legge opp til ei forsiktig utvikling av næringa for å skaffe seg nødvendig erfaring i forhold til den vidare næringsutviklinga. Kunnskapen om miljømessige konsekvensar må byggast opp. Næringsutøvarane må også kunne drive økonomisk forsvarleg. Økonomi og miljø vil derfor vere dei to mest sentrale parameter ved forvaltninga av næringa. Det må sørgast for at utviklinga ikkje går raskare enn at ein i prosessen har den nødvendige oversikt over miljø-konsekvensane. Havbeitenæringa vil vekse forsiktig og utvikle seg i takt med aukande kunnskap om miljøtilhøva. Ei større oppskalering må også skje på bakgrunn av marknadsforholda og produksjonskapasiteten i næringa. I første omgang vil dette få betydning for tildeling av løyve.

Tildeling bør følgeleg bygge på eit prinsipp om varsemd, slik at ein har ein forsvarleg oversikt over miljø- og samfunnsmessige konsekvensar før havbeiteverksemd får løyve til etablering og drift. Spesielt vil dette gjelde ved spørsmål om etablering i verna områder i medhald av naturvernlova, eller i dei tilfeller havbeite vil komme i konflikt med konkurrerande interesser, og då særleg allemannsretten.

Den praktiske framgangsmåten ved tildeling av løyve vil bli nærare bestemt i forskrift. Havbeite er i første omgang mest aktuelt for kamskjell og hummer, og i disse næringane er det skissert planar for korleis ein skal kome i gang med prosjekt med siktemål å skape ei levedyktig, kommersiell næring. Det kan i den samanheng bli aktuelt å vurdere ein forsøksmodell med kombinert offentleg og privat finansiering i eit avgrensa tidsrom. Dette kan enten skje gjennom ei særskild ordning tilknytta eit bestemt prosjekt, eller ved kanalisering av midler innan dei eksisterande ordningar.

3 Bakgrunn for lovforslaget

3.1 PUSH-programmet

I 1990 vart programmet «Plan for Utvikling og Stimulering av Havbeite» (PUSH-programmet) igangsett. Målsettinga med programmet var m.a. å søke etter mulige avbøtande tiltak i samanheng med forbudet mot drivgarnsfiske etter laks, og å klarlegge føresetnadene for næringsmessig utvikling av havbeite som kystnæring.

I St. prp. nr. 95 (1989-1990) om gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990, er PUSH-programmet nærare omtalt. I hovudtrekk bestod programmet i fullskala produksjons-forsøk med artane laks, røye, torsk og hummer, juridiske/forvaltningsmessige utredningar, samt økonomiske analyser. Det framgår av PUSH-styret sin sluttrapport av mars 1998, at det på kort sikt truleg ikkje er mulig å få til lønsamt havbeite for nokon av dei artane som var med i programmet. M.a. har gjenfangsten vore for låg. Styret peikar imidlertid på at tiltak for å auke hummerbestanden kan vere samfunnsøkonomisk lønnsame. I dag er det næringsutøvarar som meiner at havbeite vil vere lønsamt for nokre artar. Dette gjeld i første rekke aktuelt for hummer og kamskjell. På sikt kan også andre krepsdyr, blautdyr og pigghuder vise seg å vere drivverdige.

3.2 Behovet for lovgiving

I forbindelse med PUSH-programmet vart det nedsett eit utval som skulle vurdere dei juridiske spørsmål i forbindelse med programmet. Sluttproduktet av utvalet sitt arbeid vart presentert i NOU 1994: 10.

Ein grunnleggande føresetnad for å kunne drive havbeite er at utsetteren får eksklusiv rett til å fange inn igjen dei utsatte organismane. I dag er det ingen rettslege reguleringar som sikrer eksklusiv gjenfangst for utsetter. Det er heimel til utsetting i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske § 4, tredje ledd, men denne heimelen omfattar ikkje gjenfangst. Det eksisterer heller ikkje offentlegrettslege reguleringar av slik verksemd med omsyn til løyve, vilkår for drift og miljø m.v.

3.3 Høyring av NOU 1994:10

Utvalet foreslo å sikre utsetteren ved ein einerett til fiske etter den utsette art, som kunne avgrensast i tid og rom. Vidare skulle det takast omsyn til lokale- og distriktsinteresser, miljø-omsyn m.m. Alminnelig høring av NOU 1994: 10 blei avslutta i 1996, og synspunkta var delte. Det kom m.a. innvendingar mot at det skulle lagast ei eiga lov om havbeite, at havbeite var uaktuelt, og det var særleg skepsis mot havbeite med anadrome artar. Det vart også hevda at forslaget innebar eit anslag mot allemannsretten.

4 Framand rett

4.1 Innleiing

Framstillinga bygger på kapittel 4 i utvalet si innstilling i NOU 1994:10, men er ajourført med nye opplysingar.

I internasjonal samanheng er havbeite med stillehavslaks den klart viktigaste forma for havbeiteverksemd. Men ein driv også omfattande havbeite med krepsdyr, blautdyr og pigghudingar. Her bør nevast kamskjell, reker, krabber og kråkeballar. Havbeite-innsatsen har i hovudsak blir knytt til artar med stor kommersiell interesse, eller artar med høg verdi for sportsfiskarar.

Omgrepet «havbeite» er nytta i den vidare framstillinga. Ein gjer merksam på at dette ikkje korresponderar med begrepet slik det er definert i § 2 i forslaget til havbeitelov. I hovudsak er verksemda i dei landa som her er behandla knytta opp mot utsetting av organismar, utan at utsetter blir gitt ein eksklusiv gjenfangstrett. Begrepet er likevel nytta i framstillinga idet landa som driv utsettingsverksemd i stor grad betegnar dette som havbeite. Videre meiner departementet at framstillinga er relevant i denne samanheng sjølv om verksemda som er beskrevet ikkje inkluderar ein eksklusiv gjenfangstrett. Dette fordi den viser likearta verksemd.

4.2 Japan

Japan er det landet som har størst breidde i innsatsen på havbeite. Reduserte bestandar i farvatna rundt Japan har medført ein auka innsats innan havbeite dei siste åra. Ein driv arbeid med utvikling av metodar for yngelproduksjon og utsetting av heile 80 fiskeartar og andre organismar. Om lag 10 av desse kan masseproduserast. Den dominerande arten er ketalaks. Andre viktige artar er raud og svart havbrasme, flyndre, uer, kamskjel, kuruma reker, abalone sneglar, kråkeballar og krabbe. Utsetting av ketalaks og kamskjel har vore mest vellukka.

Arbeidet med havbeite vert koordinert av den japanske samskipnaden for havbeite (Japan Sea-Farming Association, JASFA). JASFA blei skipa i 1979 og er ein samskipnad mellom 39 fylker i Japan som driv med havbeite.

Havbeiteverksemd blir regulert av den japanske fiskerilova av 1949, revidert i 1962. Ein finn også særskilte reglar for havbeite i «The Law of the development and Consolidation of Coastal Fishing Grounds» av 1974, revidert i 1993.

Lovene inneheld føresegn om plikta til myndighetene til å drive ei verksemd som fremmer utviklinga av fiskeressursar.

Privatpersonar eller selskap kan ikkje søke om løyve. Havbeite er eit sentralt styrt offentleg program. Utsetting av yngel blir gjort av lokale fiskekoooperativar. Løyve til dette blir nærast automatisk gitt dersom kooperativet ligg i eit fylke som er med i JASFA. Det er likevel krav om at kooperativet skal vere

av ein viss storleik. Medlemsskap i det lokale fiskekooperativet er det einaste kvalifikasjonskravet som er sett.

Det er berre utsetting som er regulert. Det finst ingen føresegner om gjenfangstrett for utsettar i det japanske regelverket. Dette heng saman med at Japan har eit system for fiskerettar knytt opp mot medlemskap i dei lokale fiskekooperativa. Desse deler retten til fiske innanfor sine geografiske område. Gjenfangst blir såleis regulert av fiskerilova og kontrollert som annan fangst på vanleg måte. Ein skil ikkje mellom fiske etter villfisk og fisk fremma etter særskilde program.

Japanske styresmakter er merksame på at havbeite kan ha store miljøkonsekvensar, men ein har ikkje reglar om miljø på dette feltet.

4.3 USA - Alaska

Havbeiteinnsatsen i USA skjer i det vesentlege i Alaska, og i hovudsak med stillehavslaks. Havbeiteverksemda er organisert gjennom sjølvfinansierande anlegg (PNP-anlegg, private non-profit). I tillegg finst ei rekke statlege og føderale klekkeri som blir finansiert over statsbudsjettet.

Havbeiteverksemda blir finansiert med ei avgift på oppfiska laks i området, og ved at fisk fanga i særskilde område blir selt av BNP-anlegga.

Også ellers i USA driv ein med omfattande utsettingsprogram for laks. I hovudsak blir dette utført av delstatlege eller føderale styresmakter, eller av ulike indianarstammar som har særskilde rettar i laksefisket. Programma har som mål å gjenopprette eller styrke ville bestandar. Det finst ikkje føresegner om gjenfangstrett utover allmene fiskerireguleringar. Sjølv om dei ulike indianarstammene er gitt ei sterkare rettstilling generelt i fisket, har heller ikkje dei nokon einerett til fisken som blir sett ut.

I statane Oregon og Washington har ein tidlegare forsøkt havbeiteverksemd med gjenfangstrett for utsettar, men dette har vist seg å ikkje vere rekningssvarande. I tillegg blei verksemda motverka av reguleringar som ein følgje av interessekonflikter mellom og yrkes- og fritidsfiskarar.

4.4 Island

Også på Island driv ein havbeite hovudsakleg med laks. Det vert gjort forsøk på å kome fram til ein eigen havbeitestamme. Havbeite med marine artar skjer i liten målestokk.

Lov av 25. juni 1970 nr. 76 (revidert i 1994, 1997 og 1998), Um lax-og silungsveidi, og føresegner gitt i medhald av lova, gir reglar for havbeiteverksemd. Føresegna vart gitt for å møte ein del miljømessige problem som oppstod, og som ein vart oppmerksame på etter at lova blei gitt. Miljøkonsekvensane gjaldt i hovudsak sjukdomsspreiing, kvalitetskontroll og forholdet til villaksen.

Kapittel IX i lova gjev føresegner om havbeiteverksemd. I medhald av § 62 blir det gitt løyve for å drive slik verksemd. Ved vurderinga av om løyve skal bli gitt skal det takast omsyn til om verksemda har innverknad på genetiske endringar og miljøet for øvrig. Styresmaktene pliktar å innhente slike opplysningar frå kompetente fagorgan.

4.5 Danmark

I Danmark driv ein særleg med utsetting av laks, aure, ål og piggvar. Formålet med utsettinga er å auke fiskebestanden i ferskvatn og saltvatn med tanke på seinare fangst. Fiskeriforvaltninga, ved Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, er pålagt å utarbeide fleirårige planar for fiskeriforvaltninga. Ministeriet og Danmarks Fiskeriundersøgelser gjennomfører ei rekke utsettingsaktivitetar som er omtalt i desse handlingsplanane. Utsettingane er finansiert av ei avgift som er pålagt lyst- og fritidsfiskarar.

Fiskerilova av 12. mai 1999 nr. 281 regularer havbeiteverksemd. Lova blei gjort gjeldane frå 1. januar 2000.

Styresmaktene si utsetting skjer med heimel Fiskerilova §§ 63-65. Utsetting er tillatt dersom tiltaket kjem fram av ein handlingsplan, eller det blir gitt særskild løyve til det.

Dei eventuelle miljømessige konsekvensane av havbeiteverksemd blir vurdert i samarbeid med miljøstyresmaktene.

Fiskeriforvaltninga har heimel til å regulere fisket, herunder forby fiske heilt eller delvis ein periode av omsyn til utsettingar.

Det finst ikkje føresegner i dansk rett om gjenfangstrett for utsettar.

4.6 Sverige

I Sverige blir det sett ut laks og aure i elvar som er nytta for produksjon av vasskraft. Formålet med utsettingane er å kompensere for tap av fisk som ein følge av kraftproduksjon. I tillegg sett ein ut smolt i Østersjøen, Västersjøen og Vänern. I mindre målestokk skjer det også utsetting i visse kystområde av aure, ål og gjøs.

Förordning 1994:1716 om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen inneheld føresegn om utsetting. Forskrifta er gitt medhald av Fiskerilägen 1993:787. Med heimel i § 18 i forskrifta har fiskeriverket gitt ytterlegare føresegn på området. Desse finst i Verkets föreskrifter (FIFS 1993:29) om odling, utplantering och flytting av fisk.

Utsetting krev løyve fra länsstyresmaktene, jf. § 16. § 12 seier at ein analyse av miljøkonsekvensar ved utsettingar skal gjennomførast før løyve blir gitt.

I svensk rett har ein ikkje føresegner om gjenfangstrett for utsettar.

5 Alminnelig høyring av lovforslaget

5.1 Høyringsforslaget

På bakgrunn av resultatet av PUSH-programmet og høyringa av NOU 1994:10, sendte Fiskeridepartementet eit nytt forslag på høyring. I dette forslaget var virkeområdet avgrensa til artar som ein trur er drivverdige, og det vart teke omsyn til mange av dei innvendingane som kom fram i den første høyringa. Lova skulle gjelde for krepsdyr, blautdyr og pigghuder. Dette innebærer at anadrome- og marine fiskeartar fell utanfor, og interessekonflikter blir såleis minimalisert. Ein vesentleg verknad av begrensinga er at havbeiteverksemd berre i mindre utstrekning vil gripe inn i allemannsretten. Dette skuldast både at arealforbruket er mindre, og at vassøyla over området i vid utstrekning kan nyttast til tradisjonell bruk.

I tillegg vart det foreslått å innarbeide ein formålsparagraf i lova for å sikre ei balansert og bærekraftig utvikling av havbeitenæringa, samt at næringa kan bli ei lønsam kystnæring. Det vart også foreslått adgang til å kreve gebyr på søknader, ilegging av tvangsmulkt, inndraging av uberettiga vinning og tilbaketrekking av løyve på visse vilkår.

Lova opnar for ekstensivt og intensivt havbeite. Det første er tradisjonelt havbeite der organismane lever i sitt naturlige miljø der dei ikkje er gjenstand for føring eller andre tiltak. Den andre forma tillet føring og andre tiltak, og vil i større utstrekning berøre problemstillingar som forureining og sjukdom. Utover dette vart det foretatt mindre justeringar i forhold til framlegget i NOU 1994 :10.

Av høyringsbrevet framgår det også at havbeite er ei næring i startfasen og det er i dag ikkje mange verksemdar som har direkte næringsinteresser på området. Dette skuldast m.a. at det ikkje eksisterer eit regelverk som sikrer utsetter sin gjenfangst. Verksemd som kjem i gang etter at lova trer i kraft vil derfor i ei viss utstrekning ha eit forsøkspreg. I den samanheng er det grunn til å framheve at regelverket og praktiseringa av det, må følgast opp og revurderast. Særleg gjeld dette tilhøvet til allemannsretten og virkninga på økosystem og miljø.

5.2 Høyringsinstanser

Forslaget vart sendt på høyring til følgande:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Direktoratet for naturforvaltning
- Fiskeridirektoratet

- Fiskeriforskning
- Fiskerihøgskolen
- Havforskningsinstituttet
- Kystdirektoratet
- Norges forskningsråd
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, (NTNU)
- Norsk Institutt for Naturforskning, (NINA)
- Sametinget
- Statens dyrehelsetilsyn
- Statens forurensningstilsyn
- Statens Landbrukstilsyn
- Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND)
- NUMARIO
- Bellona
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, (FHL)
- Fiskefôr Produsentenes Forening, (FPF)
- Fiskerinæringens Landsforening, (FNL)
- Kommunenes Sentralforbund, (KS)
- Landsorganisasjonen i Noreg, (LO)
- Norges Bondelag
- Norges Bonde- og Småbrukarlag
- Norges Fiskarlag
- Norges Jeger og Fiskerforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norges Fritids- og Småfiskerforbund
- Norsk Fiskerinæring
- Norske Fiskeoppdretteres Forening, (NFF)
- Norske Sjømatbedrifters Landsforening, (NSL)
- Verdens Naturfond, (WWF)
- Kongelig Norsk Båtforbund
- Akvaforsk
- SINTEF; Fiskeri og havbruk A.S.
- Norsk Hummer AS

Departementet har fått 26 fråsegner frå følgande organisasjonar og institusjonar:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Fiskeridirektoratet
- Havforskningsinstituttet
- Kystdirektoratet
- Norges forskningsråd
- Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet, (NTNU)
- Sametinget
- Statens Landbrukstilsyn (Ingen merknader)
- Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, (SND)
- Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening, (FHL)

- LO v/ Fellesforbundet
- Norges Bondelag
- Norges Fiskarlag
- Norges Jeger og Fiskerforbund
- Norges Fritids- og Småfiskerforbund
- Norske Fiskeoppdretteres Forening, (NFF)
- Norske Sjømatbedrifters Landsforening, (NSL)
- Bellona
- SINTEF; Fiskeri- og havbruk AS
- Norsk Hummer AS

5.3 Hovedinntrykk frå høyringsrunden

Dei fleste av høyringsinstansane, med unntak av Norges Fiskarlag, Norges Jeger- og Fiskerforbund og Norges Fritids- og småfiskerforbund, er positive til lov- forslaget.

Norske Fiskeoppdretteres Forening uttaler:

«Styret i Norske Fiskeoppdretteres Forening ser positivt på forslaget om ny havbeitelov. En anser dette som et nødvendig virkemiddel for å legge grunnlaget for denne type næringsvirksomhet.»

Sametinget er også positive til forslaget:

«Sametinget ser positivt på at Fiskeridepartementet har tatt initiativ til å skape nye arbeidsplasser i kyst- og fjordområdene gjennom tilrettelegging for utvikling av nye næringer. Dette gjelder også utvikling av forskjellige modeller innenfor havbeite, slik at man også på sikt kan styrke næringsgrunnlaget i samiske kyst- og fjordområder.»

Bellona har denne merknaden:

«Bellona ser positivt på etableringen av en egen lov om havbeite. Loven er en naturlig oppfølging av PUSH programmet / Plan for Utvikling og Stimulering av Havbeite) og vil være et riktig tiltak for å få interesserte næringsutøvere til å utvikle havbeite til en profuktiv kystnæring. Vi retter likevel noen kritiske blikk på lovforslaget, og spesielt med tanke på at ekstensivt havbruk er unntatt tillatelse etter forurensningsloven.»

Havforskningsinstituttet kommenterer forslaget slik:

«Vil vil først uttrykke vår tilfredshet med at det nå fremmes en egen lov for havbeitevirksomhet. Vurderingene av resultatene fra havbeiteprogrammet PUSH er ulike, men det er åpenbart at de fleste forsøkene ble gjennomført under sub-optimale forhold og at det eksisterer et potensiale for forbedringer. De økonomiske vurderingene er i de fleste tilfellene basert på et begrenset datagrunnlag. Interessen for å følge opp med ny aktivitet har bl.a. vært hemmet av uklare juridiske forhold. Dette vil sannsynligvis endres ved etablering av en havbeitelov som regulerer virksomheten, Med de resultatene som vi nå etter hvert ser konturene av når dettil dømes gjelder utsetting av hummer, antar vi at interessen kan bli betydelig og dette vil innebære nye utfordringer til både næringsrettet forskning og fiskeriforvaltning. I hvilken grad vi i Norge vil lykkes og utvikle en ny lønnsom havbeitenæring med minimale negative miljøkonsekvenser, vil være avhengig både av at kunn-

skapsgrunnlaget fremskaffet gjennom forskning, og de konkrete rammebetingelsene som blir etablert i forvaltningsapparatet.»

Norges Fiskarlag seier dette om forslaget:

«Norges Fiskarlag viser til sitt vedtak av 08.12.95. hvor det tydelig gis uttrykk for at det ikke forelå tilstrekkelige argumenter for å ta opp til behandling forslag til egen lov for havbeite. Av høringsnotatet som nå er sendt til høring kan en heller ikke denne gang se at det er tungtveiende argumenter som skulle tilsi at det er behov for en egen lov for havbeite. Dette underbygges enda sterkere nå ved at forslaget til havbeitelov som er til behandling kun skal gjelde for krepsdyr, blautdyr og pigghuder ... Etter Norges Fiskarlag sin mening vil den beste løsning være å stimulere til virksomhet som kan organiseres og reguleres med hjemmel i eksisterende lovverk som Saltvannsfiskeloven, Oppdrettsloven og Lakseloven. Dette vil bidra til å lette forvaltningen av den totale fiskerivirksomhet i kystområdene.»

Norges Fritids- og Småfiskerforbund har uttrykt dette:

«Etter en bred høring har alle forbundets regioner svart entydig: «Alle er sterkt i mot det nye lovforslaget!» Begrunnelsen er: Havbeite vil båndlegge områder som vil komme i konflikt med den vanlige kystbeboer. Muligens i grisgrendte strøk kan åpnes for prøveprosjekt, dersom berørte høringsinstanser ikke er i mot dette.»

Norges Jeger- og Fiskerforbund :

«NJFF sin rolle er å påpeke momenter ved nye næringer for allmennhetens interesser knyttet til naturbruk, spesielt jakt/fiske/friluftsliv. I tilknytning til dette er havbeitevirksomhet interessant av flere grunner. En av våre bekymringer er faren for at allmennheten kan fortrennes. Det foreslås konkret en innskrenkning i allemannsretten ved at det ikke skal være tillat å høste av gjeldende art i lokaliteten. Det er videre negativt at virksomheten pr. definisjon vil medføre endringer i den anturlige artsfordelingen i gjeldende område. I tillegg ligger det en ikke ubetydelig fare i spredning eller introduksjon av, til nå, ukjente sykdommer. Av disse årsakene er NJFF på et prinsipielt grunnlag negativ til havbeite som foreslått i lovforslaget.»

Merknadane til dei enkelte punkt i forslaget har vesentlig konsentrert seg om tilhøvet til allemannsretten og miljøet, herunder tilhøvet til øvrig lovgiving. Spørsmålet om lovstruktur er også berørt av fleire. Mange av instansane er opptatt av korleis forvaltninga av lova vil bli i praksis. Ein del generelle synspunkt om korleis ein ser føre seg dette i byrjinga er derfor tatt med i proposisjonen.

6 Lovstruktur

Høyringsforslaget

Utvalet avga si innstilling i NOU 1994:10, med utkast til eiga lov om havbeite. Hovedinnhaldet i dette forslaget var å vedta ei eiga lov som åpna for konsesjonar til havbeite på kommersiell basis. Utvalet meinte at ei eiga lov om havbeite ville vere det mest brukervennlige alternativ. Fiskeridepartementet fremmet eit forslag i samsvar med dette i høyringsutkastet.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Norges Fiskarlag:

«Etter Norges Fiskarlags mening vil den beste løsning være å stimulere til virksomhet som kan organiseres og reguleres med hjemmel i eksisterende lovverk som Saltvannsfiskeloven, Oppdrettsloven og lakseloven. Dette vil bidra til å lette forvaltningen av den totale fiskeri-virksomhet i kystområdene»

NTNU:

«Etter vår oppfatning vil en lov som bygget på andre reguleringsmekanismer kunne føre til et enklere lovverk og gi mer fleksible resultater»

NTNU angir deretter som et eksempel at et alternativ er å bygge på :

«...gjeldende ordninger med tillatelse til utsetting av akvatiske organismer iht. lakselov og saltvannsfiskelov».

Fiskeridirektoratet meiner at det vil vere rasjonelt med ei felles lov for havbruk som omfatter både havbeite og oppdrett, muligvis også kultivering av marine arter. Ein vil då få ei rasjonalisering ved at det ikkje er nødvendig å ta stilling til skilnaden mellom havbeite og oppdrett.

Departementet si vurdering

Spørsmålet om lovstruktur er vurdert på nytt etter dei endringer som er gjort i høve til innstillinga til utvalet og etter høyringa. Lakselova er ikkje eit egna alternativ då den foreslåtte regulering berre gjeld krepsdyr, pigghuder og blautdyr. Forslag til lov om havbeite og saltvannsfiskelova regulerer verksemdar med so ulike driftsformer at det ikkje er hensiktsmessig å regulere havbeite her. Etter departementet si oppfatning er regulering av havbeite i oppdrettslova det mest aktuelle alternativet til ei eiga lov om havbeite. Når denne løysinga ikkje er valt skuldast dette fleire høve.

Havbeite reiser spørsmål med omsyn til økologi i lokaliteten som krev andre miljømessige vurderingar enn etter oppdrettslova. Eit døme på dette er at organismane skal leve tilnærma naturleg saman med andre artar i havbeite, medan oppdrett er meir intensivt med skjerma anlegg. Det er også eit skille i spørsmålet om sjukdomsregulering som krev andre vurderingar for havbeite enn for oppdrett.

Det største skillet er imidlertid etableringa av gjenfangstretten, som krev andre reguleringar enn det som i dag gjeld for oppdrett. Å samle begge reguleringsregimer i oppdrettslova blir derfor ikkje vurdert som meir brukervennlig enn å innføre ei eiga lov om havbeite. Dette gjeld både i høve til forvaltninga og andre som har rettar og plikter etter lova.

Ein annan grunn til at havbeite blir foreslått regulert i ei eiga lov, er at oppdrettslova er under revisjon. Ei eventuell innarbeiding i takt med dette arbeidet vil gjere at havbeite ikkje kan starte opp før om fleire år. Det er viktig å få eit regelverk slik at interesserte næringsutøvarar kan starte opp verksemd. Spørsmålet om å samle oppdrett og havbeite i ei felles lov vil bli vurdert på nytt under revisjonsarbeidet med oppdrettslova.

7 Tilhøvet til andre lover

7.1 Oppdrettslova

Forholdet mellom lovene er slik at den som driv verksemd etter lov om havbeite ikkje treng løyve etter oppdrettslova. Tilsvarande treng ikkje den som driv verksemd etter oppdrettslova løyve etter lov om havbeite.

I lovutkastet er havbeite definert slik at det ikkje utelukker oppdrettsomgrepet i oppdrettslova § 2, 2 ledd. Begge lovene regulerer føring og andre tiltak i samanheng med verksemda. Dette medfører at oppdrettsverksemd med krepsdyr, blautdyr og pigghuder utfrå noverande virkeområde i oppdrettslova omfattast av både oppdrettslova og havbeitelova. For å unngå dobbelregulering for disse artane blir derfor virkeområdet i oppdrettslova endra. For andre marine organismar og for anadrome artar vil det imidlertid ikkje vere noko samanfall, ettersom havbeitelova ikkje regulerer verksemd med disse artane.

Havbeitelova regulerer alle driftsformer som oppdrettslova regulerer, mens oppdrettslova ikkje gir den same gjenfangstrett som havbeitelova. Dette skuldast at konsesjonærens rett etter oppdrettslova er avhengig av ei fysisk innretning (eit anlegg), medan havbeitelova gir ein eksklusiv gjenfangstrett uavhengig av eventuelle anlegg. Etter havbeitelova kan ein nytte innretningar tilsvarande «anlegg» i oppdrettslova § 3. Dette er imidlertid ikkje nødvendig med omsyn til å få eksklusiv gjenfangstrett, då denne er knytta til ein geografisk avgrensa lokalitet. Bruk av tekniske innretningar som anlegg, avstengingar m.v. i verksemda er dermed ikkje avgjerande for lovvalget.

Det som styrer valget mellom lovene er om verksemda er innretta på ein slik måte at det er behov for ein eksklusiv gjenfangstrett. Dersom det ikkje er behov for ein slik rett vil verksemda best kunne henførast under oppdrettslova. Lovvalget beror derfor ikkje på ei rettsleg vurdering, men på kva som er mest hensiktsmessig. Årsaka til at ein har valgt denne løysinga er at havbruksnæringa omfattar eit vidt spekter av forskjellige driftsmåtar. Grensetrekkinga sikrer fleksibilitet og dynamikk i ei næring med differensierte driftsmåtar som stadig er under utvikling. Når valg av løyve er ei behovsvurdering risikerer ein ikkje at ei type verksemd som har behov for ein eksklusiv gjenfangstrett, ikkje får denne fordi lovene inneheld rettslege skranker.

7.2 Lov om saltvannsfiske

Lov om havbeite er ei spesiallov i høve til lov om saltvannsfiske. I § 5, 3 ledd er det dessutan bestemt at regulering av gjenfangst kan skje uavhengig av anna lovgivning. Det same gjeld med omsyn til tryggingssområde i § 6. Når det gjeld tilhøvet til lov om saltvannsfiske § 4, 4. ledd er dette behandla under merknadane til § 2.

7.3 Forureiningslova

Fôring eller behandling av organismane vil truleg krevje løyve etter forureiningslova § 11, med mindre utsleppa er av ein slik karakter at løyve ikkje er nødvendig etter same lov § 8. Ekstensivt havbeite vil normalt ikkje kreve løyve etter forureiningslova. Dette må imidlertid vurderast i det enkelte tilfellet.

7.4 Fiskesjukdomslova

Høyringsforslaget

Havbeite omfattast av fiskesjukdomslova både når det gjeld intensiv og ekstensiv drift. Regulering med omsyn til sjukdom bør gjerast ved forebyggjande tiltak og ved å minske konsekvensane ved eventuelle sjukdomsutbrott. Dette gjeld ikkje berre etter at organismane er sett ut, men ein bør dessutan foreta kontroll i forkant av utsettinga. På denne bakgrunn blir omgrepet havbeite foreslått innarbeid i fiskesjukdomslova §§ 16 og 23 for henholdsvis forebyggjande og reparerande tiltak. I tillegg kjem krav om helseattest for organismar som skal settast ut i § 17.

Høyringsinstansane sine synspunkt

*Landbruksdepartementet*uttaler at tildeling av løyve etter havbeitelova må følge dei same prinsippa som gjeld for oppdrettslova :

«Det må komme klart frem at tillatelse til havbeite krever tillatelse etter fiskesykdomslovens § 7. Slik tillatelse gis av Statens dyrehelsetilsyn.»

Departementet si vurdering

Det foreslåtte forvaltningsregimet samsvarer med det som gjeld for oppdrett i dag, med unntak av at det ikkje blir gitt løyve for etablering av havbeite etter fiskesjukdomslova § 7. Veterinærstyresmaktene vil delta i handsaming av søknader til etablering. Dei veterinærfaglige vurderingane vil bli tillagt stor vekt. Veterinærstyresmaktene får i vid utstrekning kontrollere og sette krav til dei organismane som skal settast ut. Fiskesjukdomslova § 17 vil også endrast på dette punkt, med krav om at utsettinga skal vere godkjend av veterinærstyresmaktene.

Årsaka til at det ikkje blir foreslått å innføre eit eige løyve etter fiskesjukdomslova, er også omsynet til ei enklare sakshandsaming i søknadsprosessen. Havbeite krev løyve etter fleire lover, og ein ser ikkje behovet for at det skal innhentast nok eit løyve etter fiskesjukdomslova. Krav om fleire løyver vil gjere prosessen unødig lang og vanskeleg for søkaren. Det er tilstrekkeleg at det må bli gitt ei godkjenning for utsetting av sjukdomsmessige omsyn. Dette vil forenkle arbeidet i dei forskjellige sektorane slik at styremaktene leverer betre tenester til brukarane.

7.5 Plan og bygningslova

Høyringsforslaget

Det blir foreslått at vedtak etter plan- og bygningslova ikkje utan vidare er bindande for vedtak etter lov om havbeite, men må tillegkast stor vekt ved tildeling av løyve. Havbeite er for øvrig ei verksemd som truleg ikkje vil skape nevneverdige konflikter med dei ulike arealkategoriane i plan- og bygningslova.

Høyringsinnstansane sine synspunkt

Miljøverndepartementet seier i sin merkanad :

«Departementet kan ikke slutte seg til det fremsatte forslaget. Vi mener dette bryter helt med prinsippet om plan- og bygningsloven som den samordnende felles arealstyringslov og at det er kommunen som i utgangspunktet skal vedta arealdisponeringsplaner.»

Vidare heiter det :

«Når det gjelder forholdet mellom sektorlov og plan- og bygningslov er rettstilstanden generelt slik at lovene gjelder hver for seg etter sitt innhold, og at tiltak må være lovlig i forhold til begge (alle) lover for å kunne gjennomføres. Det følger også av plan- og bygningsloven § 20-6 og § 31 at sektormyndighetene må legge til grunn bindende arealplaner.

For å unngå problemer med forskjellige og ukoordinerte vedtak etter havbeite_loven og plan- og bygningsloven kan det i havbeite_loven gis bestemmelse om at det i medhold av den ikke fattes vedtak om tiltak i strid med bindende arealplaner, med mindre kommunen samtykker i en slik behandling. En vil da være sikret at forholdet mellom arealplaner og konsesjon (løyve) er avklart før konsesjon avklares. Dette såkalte samtykkeprinsippet er lagt til grunn i flere sektorlover, bl.a. senest i petroleumsloven med forskrifter. Samtykkeprinsippet berører ikke de materielle virkningene av henholdsvis planvedtak og konsesjonsvedtak, men innebærer en lovregulert samordning av saksbehandlingen som vil gi ryddighet i saksbehandlingen og vedtaksrekkefølgen. På bakgrunn av ovenstående vil Miljøverndepartementet be om at samtykkeprinsippet legges til grunn også i havbeite_loven.»

Miljøverndepartementet kommenterer også i sitt høyringssvar at planlovutvalet har som ein del av sitt mandat å se på forholdet mellom plan- og bygningslova og konsesjonslover.

Kommunal- og regionaldepartementet går imot at vedtak etter plan- og bygningslova ikkje utan vidare er bindane for vedtak etter havbeite_lova. Departementet uttalar blant anna :

«Vi anser plan- og bygningsloven som et viktig verktøy for samordning av arealbruk, og går derfor imot et slikt prinsipp. Ny lov om havbeite og plan- og bygningsloven bør gjelde side om side. Dersom havbeite ikke vil skape nevneverdige konflikter med de ulike arealbrukskategoriene etter plan- og bygningsloven, anser vi dette som uproblematisk. I alle fall bør planbestemmelsene også ha gjennomslagskraft overfor havbeite dersom slik virksomhet er uforenelig med planvedtak.»

Departementet si vurdering

Eventuelle bygningar og anlegg i forbindelse med havbeiteverksemd må behandlast etter plan- og bygningslova. I forhold til arealdisponering, omfattast arealbruk i sjø ut til grunnlinjene av plan- og bygningsloven, jf. § 1. Havbeiteverksemd må såleis på vanleg måte underleggast ein planprosess. Havbeiteverksemd kan ikkje drivast i strid med bindande planvedtak etter plan- og bygningslova.

Som departementet har bemerka i høyringsutkastet som vart sendt på alminneleg høyring, kan vi vanskeleg se at arten av verksemd etter havbeite-lova vil få arealmessige konsekvensar som vil kunne vere i strid med kommunale planvedtak. Departementet meiner såleis at behovet for samordning ikkje vil vere aktuelt i forhold til havbeiteverksemd idet ein normalt ikkje vil stå ovanfor situasjonar som inneber konkurrerande interessar om areal.

Departementet vil, som Miljøverndepartementet, peike på at spørsmålet om forholdet mellom plan- og bygningslova og ulike særlover generelt, er ei av problemstillingane planlovutvalet skal arbeide med. Spørsmålet er satt opp på utvalet sin arbeidsplan for inneverande år. Departementet meiner at spørsmålet om i kva grad det eventuelt er behov for samordning mellom dei to lovene, samt om havbeite-lova bør samordnast med plan- og bygningslova, bør takast opp i den forbindelse. Departementet meiner såleis at desse spørsmåla bør bero i denne omgang sidan problemstillinga i nær framtid skal behandlast generelt. Dette vil vere mest hensiktsmessig og samtidig vil ein ikkje foregripe utvalet sitt arbeid.

7.6 Oreigningslova

Havbeite kan gjere det nødvendig å oreigne grunn og rettar til anlegg for klekking, føring og gjenfangst. I samsvar med reglane for ekspropriasjon vil dette berre skje i den utstrekning det er nødvendig for å sikre innehaver av løyve dei nødvendige rettar for drift av verksemda.

7.7 Hamne- og farvasslova

Havbeite kan medføre fysiske tiltak som kan tenkast å påvirke sjøtransporten eller Kystverket sine installasjonar. Dette kan vere tilfellet til dømes ved merking av lokaliteten med bøyer og lignende eller installasjonar på botnen for å stenge ute predatorar. I den utstrekning verksemda skal ha fysiske tiltak som er av ein slik karakter at dei grip inn i sjøtransport eller Kystverket sine installasjonar, vil dette kreve løyve etter hamne- og farvasslova. Som ved andre løyve i tilknytning til havbeite, må handsaminga av søknaden koordinerast mellom ei forskjellige etatane.

8 Om elementa i lovforslaget

8.1 Formål og virkeområde

Høyringsforslaget

I dei innleiande føresegnene blir det foreslått ein formålsparagraf og ei anvisning av sakleg og geografisk virkeområde. I formålsparagrafen blir overordna omsyn ved anvendinga av lova nemnt. Lova skal vektlegge miljø, lønsemd og distriktsomsyn.

Det saklege virkeområdet omfattar utsetting og gjenfangst av krepsdyr, blautdyr og pigghuder til næringsformål, og gjeld i Noreg si økonomiske sone.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fiskeridirektoratet seier dette om formålsparagrafen:

«Fiskeridirektoratet er enig i at miljøhensyn og lønnsomhet må være de viktigste parametre når en søknad om havbeite skal vurderes. Lokaliseringen vil uansett bli ute i distriktene. Hvis havbeitevirksomheten får større dimensjoner, vil det bli generert arbeidsplasser i lokalmiljøet - som i oppdrettsnæringen».

Norges Jeger- og Fiskerforbund bemerker til det saklige virkeområdet at dette ikkje stenger for utsetting av framande arter til havbeiteformål, men at dette følger forutsetningsvis av lova. Dei foreslår at dette meir hensiktsmessig kan takast med i føresegna og at det vil gi ei presisering i høve til internasjonale plikter.

NTNU har følgande merknad:

«Dersom det skal innføres nye arter for oppdrett eller havbeite, bør dette gjøres på et meget høyt nivå i forvaltningen. Selv om slike arter viser seg å være uskadelige for vår marine natur, vil de kunne bringe med andre organismer og sykdommer kan bre seg hos oss».

Departementet si vurdering

Departementet er enig i at sjølve lokaliseringa vil skje i distrikta. Når det likevel blir gitt heimel for å ta omsyn til lokal tilknytning, er dette for å kunne ta omsyn til at ein større del av verdiskapinga skal kome lokalsamfunnet til gode. Det gjeld ikkje berre arbeidsplassar, men også den verdi lokalt eigarskap medfører. Denne prioriteringa er mellom anna grunna i at dei som blir berørt av eit eventuelt inngrep i allemannsretten også skal få nytte av den verksemda som blir etablert.

Når det gjeld utsetting av framande arter blir dette ansett for å være tilstrekkelig ivaretatt i lova sine føresegner som vedrører miljøet. Kompetansen til å vurdere løyve til utsetting av framande arter ligg etter lova hjå departementet, men vil kunne delegerast til Fiskeridirektoratet. Eventuell introduksjon av framande arter vil skje i samsvar med internasjonale avtaler. I forhold

til dei sjukdomsmessige aspekt ved utsetting av framande arter må ein ha løyve til utsetting etter fiskesjukdomslova § 17.

8.2 Tildeling av løyve til havbeite

Høyringsforslaget

I korte trekk ser ein føre seg at søknadsprosedyren blir som følger: Søknaden om løyve blir sendt kommunen som legg denne ut til offentlig innsyn og leverer den med evt. merknader til Fiskeridirektoratet sitt regionkontor. Før regionkontoret avgjer søknaden får miljøstyresmaktene uttale seg om miljø- og friluftsinnteresser, herunder fylkeskommunen som kulturminnestyresmakt, og veterinær- styresmaktene får uttale seg om sjukdomshøve, og dersom det er påkrevd, vil Kystverket vurdere evt. anlegg etter havnelova. I praksis vil Fiskeridepartementet etter § 13 ha tilsynet med at havbeite, og verksemd i tilknytning til havbeite, blir drive i samsvar med dei krav som framgår av lova og løyvet. Søkeren slepp med dette å kontakte alle dei offentlige etater som skal gi sine merknader eller løyver då dette blir koordinert av kommunen og Fiskeridirektoratet. Det kan imidlertid vere hensiktsmessig av omsyn til rask sakshandsaming at søknaden blir sendt Fiskeridirektoratet og kommunen samtidig. (Sjå figur 8.1).

Ved ekstensivt havbeite blir organismane sett ut og gjenfanga, men ikkje føra eller behandla. Verksemda vil ved ekstensiv drift normalt ikkje kreve løyve til utslepp etter forureiningslova. Intensivt havbeite tilsvare ekstensivt havbeite med den forskjell at organismane kan førast og behandlast etter § 4. Med unntak av gjenfangstretten har intensivt havbeite mykje til felles med oppdrett og vil kunne krevje løyve også etter forureiningslova og vil i tilfelle vere underlagt miljø- styresmaktene sitt tilsyns- og kontrollansvar for denne del av verksemda.

Etter forslaget kan løyve i prinsippet tildelast til einkvar fysisk eller juridisk person og til offentlege organ. Ved prioritering mellom søkarar skal det i første rekke leggst vekt på evne til lønsam og miljømessig forsvarleg drift. Dersom dette er tilnærma likt kan lokal tilknytning bli avgjerande for tildeling. (Sjå figur 8.1)

Figur 8.1 Søknadshandsaming

Høyringsinstansane sine synspunkt

Det har kome innvendingar mot organiseringa av tildelingsprosedyren frå Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD).

AADforeslår at tildelinga bør skje gjennom ei auksjonsordning med færast mogleg restriksjonar, og at løyva bør vere mest mogleg omsettelege. I dette systemet kan ein likevel ta fordelingspolitiske omsyn.

NHDinnvender at søknadsgangen i prinsippet ikkje utelukker at det må sendast søknad til fleire offentlege instansar og at det er uheldig at ein må ha eit eige løyve til for føring og behandling.

Norges Fiskarlag meiner at lokale interesser som allerede driver fiskeriaktivitet skal prioriterast ved tildeling av konsesjon og at den foreslåtte vektlegginga av lokal tilknytning blir tatt inn i lovteksten.

Fiskeridirektoratet meiner at det er utilstrekkelig at omsynet til fiskeri berre følger av ei fortolkning av lova og foreslår at dette skal prioriterast særleg.

Kongelig Norsk Båtforbund uttaler:

«For å oppnå en tilfredstillende sameksistens og ivaretagelse av allemannsretten, herunder hensynet til miljø, båtliv, fritidsfiske og rekreasjon, foreslår vi at det utarbeides en forskrift med pålegg til de saksbehandlende myndigheter at friluftsråd, KNBF's distriktsstyrer og båtforeninger i området får mulighet til å utale seg om søknader om anlegg av havbeite før søknad eventuelt innvilges. Kongelig Norsk Båtforbund er svært opptatt av å bidra til et levende kystmiljø som gir rom for både næringsutvikling i kystkommunene og ivaretagelse av allemannsretten for båtliv, fritidsfiske og rekreasjon. Vi vil derfor påpeke betydningen av at det etableres et samarbeid som kan bidra til gjensidig forståelse for de forskjellige interesser som blir berørt av loven.»

Departementet si vurdering

Lova er ikkje til hinder for at tildeling av løyve kan skje gjennom ei auksjonsordning. Lova gir imidlertid ikkje heimel for styresmaktene til å kreve vederlag for løyvet ved tildeling. Så lenge evne til lønsam og miljømessig forsvarleg drift er dei sentrale tildelingkriterier, er effektiviteten sikra enten ein velg auksjon eller andre måter å tildele på. Ein eventuell adgang til å kreve vederlag ved tildeling av løyve vil bli vurdert på eit seinare tidspunkt.

Søknadshandsaminga er lagt opp slik at ein søknad blir sendt til Fiskeridirektoratet, som så samordner saksgangen (sjå figur 8.1). Departementet meiner at det ikkje er nødvendig å gi søkeren eit rettskrav på å få sende søknaden til ein instans. Løyve til fôring og behandling kan sendast i same søknad som til ordinært løyve og krev derfor ikkje ein to- spora prosess.

Fiskerinteressene blir i prinsippet likestilt med andre samfunnsinteresser ved vurderinga av om løyve skal bli gitt. Etter departementet si oppfatning vil ei særleg prioritering av fiskeriaktivitet kunne føre til ei skeiv totalvurdering som ikkje tek omsyn til den samfunnsmessige betydninga av fisket, særleg lokalt. Ifølge forslaget skal det takast ei vurdering av fisket sin samfunnsmessige verdi og kva eventuelle inngrep som kan tålast utfrå ei såkalla «nytte-kostnad» analyse. Dermed vil fiske som har ein særleg stor samfunnsmessig verdi bli vektlagt deretter, medan fiske som har mindre eller marginal betydning bli vektlagt i mindre utstrekning. På den måten unngår ein at marginale interesser blir tillagt uforholdsmessig stor betydning og kanskje stenger for verksemd som vil gi betydelig vinning for lokalsamfunnet.

Vektlegginga av samfunnsinteressene vil variere over tid etter kva samfunnet prioriterer og kan også variere med lokale eller regionale forhold. Til dømes kan samiske interesser vere framtrедande enkelte stader, og i enkelte lokalsamfunn kan fritidsfiske og båtliv vere viktige friluftaktiviteter.

Det blir ikkje ansett som nødvendig å fastsette kven som skal høyrast ved søknad om etablering av havbeite utover det som følger av alminnelig forvaltningsrett. Departementet vil likevel understreke at det er viktig å få klarlagt

eksisterande bruk av området før søknad blir innvilga for å unngå interessekonflikter.

8.3 Miljøkrav

Høyringsforslaget

Omsynet til miljø er sentralt både ved tildeling og drift. Dersom det er fare for skadelege verknader på miljøet kan løyve ikkje tildelast. Det vil vere vid adgang til å prioritere dei verksemdar som har dei beste føresetnadane for å drive miljømessig forsvarlig. Det er vidare ein særleg adgang til å stille vilkår av omsyn til miljøet i sjølve løyvet, og heimel for å stille miljøkrav ved forskrift.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Miljøverndepartementet har avgitt ein samla merknad frå miljøstyresmaktene, og ser positivt på at lova legg stor vekt på miljøomsyn. Det blir vidare understreka at dei langsiktige økologiske verknadane av havbeiteverksemd i det alt vesentlege er ukjente både med omsyn til følgene av endringane i artssammensetningane og at det blir opna for fysiske avstengingar mot predatorer og tiltak som føring og behandling. Dette bør få betydning for forvaltninga av lova. I tillegg meiner miljøstyresmaktene at det bør innarbeidast ein særskilt heimel til miljøovervåking, innføring av forbudssonar og at løyve til føring og behandling bør handsamast særleg strengt. Miljøverndepartementet ser det også som nødvendig at det blir lagt til grunn miljøpremiss for utviklinga av havbeite som næring. Det blir mellom anna nemnt at det bør leggjast opp til ei forsiktig utvikling der ein skaffer seg erfaringsgrunnlag for den vidare næringsutviklinga, og at det bør skje ei vesentleg kunnskapsoppbygging om miljømessige konsekvensar. Vidare bør det ikkje etablerast havbeite i verna områder eller i områder som er kartlagt som aktuelle for marint vern. Miljøverndepartementet ønsker også oppretting av havbeitefrie områder og at det blir stilt krav til bruk av stadeigne stammer.

Norges Fiskarlag stiller spørsmål ved kva grunnlag miljøvurderinga ved tildeling skal baserast på ettersom det er tvilsomt om ein kan seie noko sikkert om tilhøva ved kysten. Ved manglande dokumentasjon meiner Fiskarlaget at det vil vere vanskeleg å nekte havbeite etter at lova er vedtatt.

Havforskningsinstituttet framhever lova si sterke vektlegging av omsynet til miljøet, men meiner at lova i større grad bør framheve behovet for ei fagleg vurdering i forkant av tildeling av løyve.

Departementet si vurdering

Departementet meiner at konsekvensane for økosystemet ikkje er fullt ut klarlagde. Ein klargjering av ulike miljøkonsekvensar er imidlertid viktig for forvaltninga av lova. Dette vil bli behandla særskilt i paragrafane under kapittel 2 i lova. Dersom miljøtilhøva er usikre kan ikkje departementet tildele løyve. Lova bør forvaltast etter eit prinsipp om varsemd. I verna områder vil ein ikkje etablere verksemd i strid med verneformålet.

Når det gjeld løyve til føring vil dette bli vurdert strengare enn løyve til ekstensivt havbeite. Det er imidlertid ikkje nødvendig å presisere dette i lova,

då forbudet mot tildeling ved fare for skade på miljøet tek tilstrekkeleg omsyn til dette.

Utkastet gir heimel for miljøovervåking som i sitt innhald tilsvarende forslaget til endringar i oppdrettslova. Å innarbeide ein eigen heimel i same utforming som i oppdrettslova er derfor ikkje nødvendig av rettslege grunnar og er dessutan ikkje gunstig retts teknisk slik lova er utforma. Innehaver av løyve kan påleggast ei plikt til å overvåke og rapportere utviklinga på havbeitelokalitetane. Når det gjeld spørsmålet om stadeigne artar henvisast det til framstillinga under punkt 8.1.

8.4 Innhaldet i løyvet

Høyringsforslaget

Løyvet gir rett til utsetting og gjenfangst. Retten til gjenfangst etter den utsette art, enten den er sett ut eller opphavleg levde vilt, er eksklusiv så langt den ikkje strider mot særlege rettar. Til denne retten motsvarar det også ei plikt til gjenfangst. Løyvet gjeld innanfor eit bestemt område og kan avgrensast også i tid. Løyvet vil også sette vilkår for drifta slik at denne blir forsvarleg. Omsynet til miljø er spesielt framheva. Dersom det er aktuelt å lage anlegg og innretningar til bruk i verksemda vil dette også kunne fastsetast i løyvet.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fiskeridirektoratet meiner at det må sørgast for ei avklaring i høve til «særlege rettar» før løyve blir tildelt. Dette fordi styresmaktene ikkje skal gå inn i privatrettslege konflikter og at ordninga vil kunne vere prosessdrivande. Det blir derfor foreslått å ikkje gi løyve dersom den privatrettslege heimel for å etablere anlegget utvilsomt mangler.

NTNU meiner at plikta til gjenfangst vil vere vanskeleg å gjennomføre i praksis og synes å utelukke utsetting i offentleg regi for å styrke bestanden innan ein region for åpent fiske.

NFF påpeiker at løyvet også bør bli gitt for ein eller fleire artar og at eksklusive gjenfangstretten ikkje bør ha ei overgangssone i form av ei buffersone.

Havforskningsinstituttet seier dette om innhaldet i løyvet:

«...Dersom det finnes særlege rettar, blir det ikke gitt noen enerett til fiske? Men dersom man vil gi tillatelse med begrenset fangstrett, er det noen som vil starte med kommersiell havbeitevirksomhet i slike områder? Videre er det grunn til å påpeke at det er noe teoretisk å kreve 100% gjenfangst av det materialet som settes ut på havbeite...»

Norges Bondelag har denne merknaden:

«Da forslaget til ny lov om havbeite ikke omfatter anadrome laksefisk, ligger lovforslaget utenfor det som tradisjonelt omfatter næringsutvikling i landbruket. For øvrig viser Norges Bondelag til NOU: 16 1998, om eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser, hvor det er forslag om at strandeier eier 30 meter ut fra strandkanten, noe som kan innebære at det er private grunneierinteresser knyttet til skjelldyrking m.v. Utover dette har Norges Bondelag ingen kommentarer til det utsendte forslaget.»

Departementet si vurdering

Tilhøvet til særlege rettar bør avklarast før løyve blir tildelt. Saksbehandlinga bør vere innretta også mot dette spørsmålet.

Departmentet meiner at ei plikt til gjenfangst kan gjennomførast i praksis. Lova inneheld tvangstiltak som kan brukast til dette og for øvrig er det ikkje verre å gjenfange i kraft av ei plikt enn i kraft av ein rett. Gjenfangstplikta er formulert som ei i utgangspunktet absolutt og total plikt. Sjølv om det kan vise seg vanskeleg å fange igjen alle dei utsette organismane p.g.a. teknologiske hinder og lignande er ikkje dette nokon grunn til å lempe på plikta. Innehavaren av løyvet vil ikkje overtre lova dersom verksemda er innretta på best mogleg måte og ein likevel ikkje oppnår full gjenfangst.

Plikta til gjenfangst ser ikkje ut til å ha relevans til spørsmålet om offentleg utsetting for åpent fiske og representerer soleis heller ikkje eit hinder for dette. Slik utsetting vert regulert i saltvannsfiskeloven § 4, fjerde ledd. Gjenfangstretten har heller ikkje ei overgangssone, men gjeld utelukkande innanfor lokaliteten. Buffersona er eit område der både rettshavaren og alle andre er likestilte i rettar og plikter. Rettshavaren kan i denne sona ikkje utøve nokon særleg rett, då den eksklusive gjenfangstretten berre gjeld i lokaliteten. Lova er ikkje til hinder for at eit løyve omfattar fleire artar.

Den eksklusive retten til gjenfangst blir gitt av styresmaktene og er berre eksklusiv i høve til allemannsrettar. Andre særlege rettar kan etter forslaget begrense gjenfangstretten. Dei privatrettslege føresetnadane skal søkaren/innehavaren av løyvet sjølv sørge for.

8.5 Tilbakekall av løyve, godkjenning av endringar i eigartilhøva

Høytingsforslaget

Løyve til havbeite er ein personleg rett som ikkje kan overdragast. I forslaget er det bestemt at pantsetting er tillatt, men at det ved realisasjon av panteretten må skje ei godkjenning av ny innehaver av løyvet. Tilsvarande må det innhenta nytt løyve ved konkurs. Grunngevinga for dette er at havbeite krev særskilt kompetanse og det er dermed behov for at styresmaktene kan kontrollere at den som driv verksemda er kvalifisert og kan drive forsvarleg.

Tilbaketrekking av løyvet kan skje dersom dette er nødvendig for å sikre omsynet til miljøet eller dersom føresetnadane som løyvet bygger på blir endra vesentleg. Ettersom tilbaketrekking er det mest inngripande tiltaket, er dette sekundært til endring av vilkåra i løyvet og kan dessutan skje delvis. I tillegg kan heil eller delvis tilbaketrekking skje ved grove eller gjentatte overtredingar av lova.

For å sikre at innehaver av løyve har dei nødvendige føresetnader for å drive i samsvar med dei offentleg rettslige krav, er det ikkje tilstrekkelig å regulere berre løyvet. Derfor er det fastsett at departementet kan bestemme at endringar i eigarstrukturen må godkjennast.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fiskeridirektoratet meiner at ein ved endring i eigarstrukturen bør innføre ei meldeplikt slik det i dag er for oppdrett og også ellers følge oppdrettslova si regulering av eigarstrukturen.

Justisdepartementet uttaler at dersom tilbakekallet skuldast tilhøve ved rettshavaren sin person, oppstår spørsmålet om eighedsretten til dei utsette dyra. Det blir antatt at det ikkje vil vere akseptabelt å legge til grunn at bortfall av løyvet samtidig inneber at også gjenfangstretten fell bort, slik at einkvar kan fiske på dei utsette dyra med heimel i allemannsretten. Det blir foreslått at bortfall av løyve blir kombinert med ei plikt for rettshavaren til å overdra gjenfangstretten til ein innehaver som kan godkjennast av styresmaktene.

Departementet si vurdering

Lovforslaget tilvarer heimelen for godkjenning av endring av eigartilhøva i oppdrettslova. Den vidare utforming av dette vil skje i forskriftsform og ein vil då ta stilling til eventuell meldeplikt m.v.

Departementet har vurdert spørsmålet om retten til dei utsette organismar ved tilbakekall av løyvet, og har i eit nytt 4. ledd i § 9 utformet ei føresegn som sikrar den som har rett på verdiane av organismar gjenfangstrett av desse ved tilbakekall av løyvet. Retten gjeld imidlertid kun i den utstrekning gjenfangst kan skje i samsvar med lova.

8.6 Tilhøvet mellom gjenfangstretten og allemannsretten

Høyringsforslaget

Rettshavaren sin eksklusive rett gjeld den utsette art og medfører at det er utelukkande rettshavaren som kan drive fangst etter arten i lokaliteten. Dette omfattar både opphavleg viltlevande organismar av arten og organismar som er sett ut.

Havbeite vil normalt ikkje vere til særleg hinder for utøving av allemannsretten, men det kan fastsettast restriksjonar på anna bruk og utnytting av lokaliteten og i eit område utanfor lokaliteten (buffersone). Dette kan vere avgrensingar eller forbod mot anna bruk og utnytting. Grunngevinga for denne adgangen til regulering av allemannsretten er at også annan aktivitet enn konkurrerande fangst etter den utsatte art kan øydelegge gjenfangsten for rettshavaren. Eksemplar på dette kan vere ulike fangstmetoder, ferdsel med særskilde båt typar eller enkelte former for dykking. Eventuelle avgrensingar av allemannsretten må vere nødvendige av omsyn til gjenfangstretten og kan heller ikkje vere meir inngripande enn nødvendig. Det må i vurderinga takast vesentleg omsyn til konkurrerande interesser.

Det vil normalt vere eit svakare behov for regulering i buffersona enn i lokaliteten og reguleringane vil dermed normalt vere mildare. Reguleringsadgangen er imidlertid den same.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Norges Fiskarlag meiner at yrkesfiskarar må få full adgang til fiske i gjenfangstområdet, også etter den utsette art, dersom området ligg i eit tradisjonelt fangstområde. Det blir også påpeikt at dersom konsesjonæren får ein eksklusivitet i høve til annan utnytting som kviler på allemannsrettar, vil dette føre til at konsesjonæren langt på veg får full kontroll i heile gjenfangstområdet. Dette kan Fiskarlaget ikkje akseptere.

Videre blir det sagt:

«Slik loven og merknadene til loven er utformet vil de som tradisjonelt har fanget/fisket samme art som den som blir satt ut bli utestengt fra gjenfangstområdet. Dette oppfattes som svært urimelig og har vært utslagsgivende for Fiskarlagets motstand (skepsis) mot å opprette en egen lov for havbeite».

Norges Fiskarlag har uttalt:

«Norges Fiskarlag mener at løyve ikke skal gis for et område som allerede benyttes til fiskeriaktivitet. For å rettferdiggjøre en egen havbeitelov argumenterer departementet med at fiskeriaktivitet kan fortsette i vannmassene over bunnen i et område som har fått havbeitetillatelse. Med bakgrunn i en slik erkjennelse ser en ikke behov for en lovregulering det som legges opp til i § 6.»

NJFF har fylgjande merknad:

«NJFF er opptatt av allmennhetens adgang i lokaliteter som avsettes til havbeiteformål. NJFF mener allikevel at det er rimelig at den som har ansvar for prosjektet har særskilte rettigheter i forhold til den art som det er gitt tillatelse til å øke produksjonen av. Det er av stor betydning at allmennhetens mulighet til høsting av andre arter opprettholdes som tidligere, så fremt det ikke er til vesentlig skade for produksjonen/høstingen av havbeitearten. NJFF er imidlertid sterkt i mot at det skal kunne innføres tilsvarende restriksjoner utenfor lokaliteten, særlig siden det dreier seg om naturlig forekommende arter. NJFF går i mot at det kan innføres restriskjoner på lovlig høsting av andre arter innen lokaliteten enn de det er gitt tillatelse til havbeite på.»

NFF seier i sin merknad :

«Etter styrets mening er det viktig å skaffe seg erfaring på dette området og tilpasse rammeverk i forhold til en framtidig sunn sameksistens av flere interesser i kystsonen. Styret vil derfor foreslå at det foreløpig kun gis et begrenset antall tillatelser etter havbeiteloven, slik at en kan vinne nødvendig erfaring. Dette vil etter styrets mening være nødvendig for å kunne tilrettelegge for en allsidig og bærekraftig utnyttelse av kystsonen som samtidig ivaretar de forskjellige krav nåværende og framtidige brukere av kystsonen vil ha».

Norges Fritids- og Småfiskerforbund er sterkt i mot lovforlaget og begrunner dette slik:

«Havbeite vil båndlegge områder som vil komme i konflikt med den vanlige kystbeboers bruk av kystområdene. Muligens i griskrendte strøk kan åpnes for prøveprosjekt, dersom berørte høyringsinstanser ikke er i mot dette».

Miljøverndepartementet uttalte fylgjande:

«Miljøverndepartementet har tidligere påpekt at det er viktig at konsekvensene for allemannsretten av havbeitevirksomhet gis en grundig omtale.

Høringsnotatet gir imidlertid ikke noen redegjørelse for hvilke praktiske eller prinsipielle konsekvenser lovutkastets regler vil få for allemannsretten på mer generelt grunnlag. Etter lovutkastet vil det i tillegg til selve havbeitelokalitetene kunne etableres til dels omfattende buffersoner der annen bruk og utnytting kan avgrenses eller forbys. Hvilke konsekvenser dette kan få for allmennhetens bruk av kystsonen er ikke klarlagt, og vi finner det derfor vanskelig å ta stilling til lovforlagets konsekvenser på dette området.

Vi forutsetter at det gis en grundig redegjørelse for forholdet til allemannsretten i den Ot.prp. som skal utarbeides.

Som FID påpeker er det viktig at man skaffer seg nødvendig kunnskap om konsekvensene for allemannsretten. I tillegg til kunnskap innhentet gjennom erfaring ser vi det som viktig at den forskning som settes i gang på dette feltet også omfatter konsekvenser for allemannsretten.

Det er påpekt i lovutkastets § 3 at forholdet til allemannsretten skal tillegges vekt ved behandlingen av den enkelte søknad om havbeitetillatelse. Vi ber om at det blir presisert i lovutkastets § 11 at også uforutsette konflikter i forhold til allemannsretten kan gi grunnlag for endring og tilbakekallelse av den enkelte tillatelse.»

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«Forholdet til allemannsretten og forholdet mellom de ulike næringsutøvere synes ikke å være tilstrekkelig avklart».

Departementet si vurdering

Etter departementet si oppfatning er det viktig at etablering og drift av havbeiteverksemd i minst mogleg grad kjem i konflikt med andre konkurrerande interesser. Lova tek omsyn til dette i vid utstrekning både ved tildeling, og i høve til spørsmålet om kva restriksjonar som bør gjelde i lokaliteten og bufferzona. Det skal takast vesentleg omsyn til samfunnsmessige nytte- og skadeverknader ved tildeling og dette må sjåast i samanheng med dei aktuelle restriksjonar i havbeiteområdet. Dersom det etter ei totalvurdering vil vise seg at det nytten av havbeite ikkje vil vege opp mot ulempene ved drifta, bør løyve ikkje tildelast. Lova legg dermed vesentleg vekt på omsynet til allemannsretten.

Dersom ein skulle gi full adgang til fiske etter den utsatte art i gjenfangstområdet ville det fjerne grunnlaget for økonomisk drivverdig verksemd. Det er derfor ikkje mogleg å gi adgang til andre når det gjeld den aktuelle art som er på havbeite. Omsynet til tradisjonelt fiskeri må takast ved tildelinga. (Sjå om dette under kap. 8.2 og 9). Det må understrekast at eksklusiviteten berre gjeld retten til å fange den utsette art. Eksklusiviteten medfører at all annan verksemd som vil nyttigjere seg organismar av den utsette art blir utestengt frå dette i lokaliteten. Dette må skillast frå innføring av restriksjonar for å sikre gjenfangstretten etter § 10.

Rettshavaren har ingen andre eksklusive rettar i kraft av gjenfangstretten og får dermed ikkje full kontroll i gjenfangstområdet. I høve til dei andre regu-

leringane i lokaliteten og buffersona er rettshavaren likestilt med alle andre rettssubjekt, og kan ikkje utøve ein bruk som skadar gjenfangstretten. Regulering av anna bruk og utnytting i lokaliteten og buffersona kan berre skje dersom det er nødvendig av omsyn til gjenfangstretten. Kva restriksjonar som er påkrevd må utredast før løyve blir gitt, slik at ein kan ta stilling til verknaden for utøving av konkurrerende interesser. Dette må vurderast nærare ved tildeling, slik at spørsmålet om det skal innførast restriksjonar og i tilfelle kvarestriksjonar som skal påleggast også vil vere styrande for om løyve skal bli tildelt.

Sjølv om det blir lagt til grunn at fiskeriaktivitet kan fortsette i vass-søyla over havbeiteområdet, er det nødvendig med ein heimel for å regulere dette. Slik sikrar ein at det ikkje blir benytta fangstmetoder som skader gjenfangstretten. Som det framgår av høyringsbrevet vil det kunne vere tale om restriksjoner på redskapsbruk, fangsttider m.v. Det vil til dømes neppe kunne drivast fiske med botntrål over ein hummerlokalitet.

For å unngå sterke interessekonflikter i havbeiteområdet, må dei forskjellige interesser klarleggast før tildeling skjer. Vidare må det takast vesentleg omsyn til ein eventuell konflikt ved fastsetting av restriksjonar. Korleis utøvinga av allemannsretten vil bli berørt vil variere, og det må her skillast mellom sjølve retten og den faktiske utøvinga av denne. Det avgjerande må vere om inngrepet i realiteten hindrar eller avgrensar ein aktuell alternativ bruk og utnytting. Det bør kunne tålast større inngrep i allemannsretten der dette ikkje avgrensar eksisterande næringsverksemd eller viktige friluftareal, enn i områder som faktisk berre er marginalt utnytta til andre formål. Dersom dette ikkje er tilfellet, vil skadeverknadane avgrense seg til at området blir bandlagt for ei eventuell framtidig utnytting. Lova tek imidlertid omsyn til dette ved at det er gitt heimel for å tidsavgrense og å tilbakekalle løyvet. På den måten kan bruken av området revurderast etter ei tid.

Departementet vil samstundes streke under at det ikkje er grunn til å tru at det totalt sett vil være særleg store areal som kjem til å verte utnytta til havbeite, på kort/mellomlang sikt. Departementet er samd i at havbeite prinsipielt sett vil vere ein ny type inngrep i allemannsretten i sjøområde. Reint faktisk er det likevel mange andre typer aktivitet/tiltak som legg beslag på areal, og faktisk grip inn i allemannsretten. Det er òg ulike aktivitetar som faktisk virker inn på det marine miljø og dermed på fisket i eit område, sjølv om dei ikkje legg beslag på areal til sjøs. Havbeite står derfor ikkje i noko særstilling i høve til anna verksemd.

8.7 Straffansvar

Høyringsforslaget

I § 18 i høyringsforslaget som vart sendt på alminneleg høyring, blei det foreslått bøtestraff og fengselstraff som reaksjonar på brot på føresegner i lova eller i medhold av lova. Strafferamma for fengselstraff var inntil 3 månader.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fiskeridirektoratet meiner at føreseigna om straffansvar i forslaget til havbeite-lov bør endrast i samsvar med forslag til ny føresegn om straffansvar i lov av 14. juni 1985 nr 68 om oppdrett av fisk og skalldyr m. v.

Departementet si vurdering

Departementet er enig i Fiskeridirektoratet sin merknad på dette punktet. Oppdretslova og forslag til lov om havbeite regulerar i stor grad likearta verksemder, slik at lovane bør ha korresponderande føresegner om straff. Det er såleis i stor grad dei same hensyna som vil gjere seg gjeldane ved brudd på havbeitelova som ved brudd på oppdretslova. Departementet meiner også at strafferamma i havbeitelova bør tilsvare andre sammenliknbare lover som fiskesjukdomslova, viltlova, naturvernlova og forureininglova og arbeidsmiljølova.

Departementet ser alvorlig på brot på føresegner i eller gitt i medhold av lova da slike brot blant anna kan føre til uakseptable miljøkonsekvensar. Brot på miljøføresegner i lov eller forskrift er å ansjå som miljøkriminalitet, og er et område som skal bli gitt prioritet av påtalemakta. Det er såleis et ønske om straffskjerpelse av miljøkriminalitet. § 18 første ledd, andre punktum i forslaget gjer forsøk og medvirkning like straffverdig som den fullbyrda handlinga. På bakgrunn av dei miljøkonsekvenser brot på føresegner i eller i medhald lova kan få, ser departementet det som nødvendig å likestille forsøk og medvirkning med den fullbyrda handling. Ved å gjere unntak fra straffelova § 51, om at forsøk skal straffast mildare enn den fullbyrdede handling, signaliserar ein ytterlegare at ein ser alvorleg på brot på lova med dei miljøkonsekvensar dette kan få.

Fiskeridepartementet ser det vidare som viktig at påtalemakta har eit tilstrekkelig virkemiddelapparat til å granske og eventuelt påtale brot på havbeitelova. Departementet ønsker såleis også med forslaget å gi påtalemakta effektive virkemidler for gransking av brot på føresegna i eller i medhold av lova. Dei straffeprosessuelle fylgjer av strafferamma er blant anna at ein kan nytte tvangsmidler som varetakt og ransaking. For gransking umiddelbart etter at eit straffbart tilfelle er oppdaga er ransaking særlig praktisk, og kan vere heilt nødvendig for å løyse ei straffesak.

Den foreslåtte strafferamma medfører at fristen for foreldelse er 5 år. For den strafferettsleg håndheving av lova er dette ønskelig, blant anna for at grove brot kan bli påtala sjølv om forholdet ligg noe tilbake i tid.

Departementet har på denne bakgrunn endra føresegna om straffansvar i forslaget til lov om havbeite (noverande § 19), slik at strafferamma for fengselsstraff er auka til inntil 1 år og under særleg skjerpande høve inntil 2 år.

8.8 Administrative reaksjonar ved overtreding av lova

Departementet gir eit sett med føresegner som primært tar sikte på å realisere oppfylling av alle pliktene som fyljer av lova eller føresegner gitt i medhald av lova. Departementet meiner at føresegnene er nødvendige og hensiktsmessige for å sikre at havbeitelova blir etterlevd.

Praksis fra gjeldane oppdrettslov har vist eit behov for forvaltninga til å kunne gripe inn ovanfor dei som bryt lova med reaksjonar i tillegg til straffeforfølgning. Departementet antar at det vil vere eit tilsvarende behov i forhold til gjennomføring av havbeitelova.

Føresegnene inneheld virkemidler som forvaltninga sjølv administrerar og har råderetten over. Midlene er å anse som administrative reaksjonar og er ikkje straff i rettsleg forstand. Departementet meiner at eit effektivitetshensyn nødvendiggjer at virkemidla er enkle å nytte, ved at ein slepp å avvente ei rettsleg prøving og domsstolane si avgjerd av spørsmålet. Det kan vidare synast som at brot på næringslovgivninga sjelden medfører at påtale blir reist. Dette aukar også behovet for at forvaltninga sjølv har tilstrekkelige midler for å handheve lova.

For å kunne skape proposjonalitet mellom mål og middel bør ein kunne disponere over fleire virkemiddel. Etter departementet si meining kan til dømes tilbakekall av løyvet i visse tilfeller vere eit unødvendig inngripande tiltak ovenfor ein løyveinnhaver som overtrer reglane i lova. Om det ulovlege forholdet kan rettast ved andre midler bør ein søke å gjere dette. Ved at ein har høve til å nytte fleire virkemidler for oppfylling av lova, skaper ein såleis ein mellomløsning.

Overfor andre enn innehaver av løyvet vil ikkje føresegna om tilbakekall av løyve vere hensiktsmessig. Dei andre virkemidla er også nødvendige fordi dei rettar seg mot einkvar.

Det sentrale midlet vil vere å illegge tvangsmulkt etter § 14. Utgangspunktet er at den ansvarlege sjølv skal treffe dei tiltak som er nødvendig for å bringe eit ulovleg forhold i orden. Dersom dette ikkje skjer, vil ein kunne illegge tvangsmulkt for å motivere den ansvarlege til å oppfylle påbudet. I enkelte tilfeller vil imidlertid ikkje tvangsmulkt vere tilstrekkelig eller hensiktsmessig.

§ 15 om iverksetting, gir høve til å fullbyrde gitte pålegg på den ansvarlege si rekning. Dette vil sikre gjennomføring av pålegg der tvangsmulkt ikkje virker etter si hensikt og gi forvaltninga anledning til sjølv å bringe den rettstridige tilstand til opphør. Føresegna kan nyttast sekundært i forhold til tvangsmulkt der den ansvarlege ikkje vil eller evnar å rette opp det ulovlege forhold trass i tvangsmulkta. I andre høve kan ulike hensyn medføre at ein må gripe inn i situasjonen raskt. § 15 gir også høve til direkte iverksetting av tiltak utan at tvangsmulkt er ilagt den ansvarlege på førehand. Situasjonar som gjer det nødvendig å iverksette tiltak raskt utelukker imidlertid ikkje bruk av tvangsmulkt samtidig eller i etterkant av iverksettinga. Den ansvarlege bør av preventive årsaker ikkje sleppe å betale tvangsmulkt i høve der samfunnsmessige hensyn har nødvendiggjort iverksetting av tiltak.

Inndraging er eit alternativ og eit supplement til dei andre administrative virkemiddel i lova. Dersom til dømes tvangsmulkt ikkje virker etter sin hensikt fordi beløpet er sett for lavt, vil inndraging motivere til å avstå frå den rettstridige handling. Inndraging er også eit meir effektivt middel enn tvangsmulkt fordi det kan gjerast ved enkeltvedtak direkte i kraft av lova. Tvangsmulkt kan derimot vere underlagt ei rekke vilkår i forskriftsform som kan vere utilstrekkelig i spesielle situasjonar. Bak inndraginsinstituttet ligg også rettferdsbetrakningar. Det vil ikkje vere rimelig om brot på føresegnene skulle gi økonomisk vinning for overtredaren.

Ved alvorlege eller gjentatte brot kan ein tilbakekalle løyvet etter § 9. Adgangen til å tilbakekalle løyvet bør vere sekundær i forhold til dei andre virkemidlene der dette vil vere eit unødvendig inngripende tiltak. Ved grove eller gjentatte overtredingar vil imidlertid tilbakekall av løyve kunne vere det einaste midlet ein oppnår ønska målsetting med.

8.9 Øvrige merknader

Utover det som er kommentert i dette kapitlet har enkelte av høyringsinstansane kommentert uklare punkt i høyringsbrevet og tilhøve ved den tekniske utforminga av lova. Departementet har tatt dette til etterretning ved utarbeidinga av proposisjonen.

9 Merknader til dei enkelte paragrafar

9.1 Kapittel I. Innleiande føresegner

Til § 1 Formål

Føresegna er vid og gir heimel til å ta omsyn til m.a. miljø, eigarstruktur, regionale/lokale tilhøve og marked. Dette gjeld ved tildeling av løyve, fastsetting av vilkår og pålegg om drift m.v. § 1 er sentral for forvaltninga av dei øvrige føresegnene i lova.

I Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling si anbefaling er «Bærekraftig utvikling» definert som «..utvikling som tilfredstiller dagens behov utan å ødelegge framtidige generasjonar si evne til å tilfredstille sine behov». Kort sagt er dette ei miljømessig forsvarlig utvikling av verksemda og næringa sett over lengre tid.

Ordet «balansert» refererer seg mellom anna til tilhøvet mellom marknad og produksjon og tek også sikte på ei fordeling mellom forskjellige regioner. «Balansert» gir, saman med omgrepet «lønsam», heimel til å regulere produksjonen utifrå marknadsomsyn. I «balansert» ligg det også at utviklinga skal ta omsyn til andre interesser som til dømes allemannsretten.

Omgrepet «lønsam» betyr at det skal leggjast vekt på lønsemd ved tildeling og fastsetting av driftsvilkår. Dette stiller krav både til forvaltninga som skal legge til rette for økonomisk forsvarleg drift, og for næringsutøvarane som må drive i samsvar med dette.

Føresegna framhevar at havbeite skal vere ei kystnæring. Havbeite vil av omsyn til egna lokalitetar i alle høve vere ei distriktsnæring. Formålet med å nemne dette i lova er å videreutvikle praksis etter tilsvarande føresegn i lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk skalldyr m.v. (oppdrettslova), som tilgodeser næringssvake områder og lokal tilknytning. Det er dessuten av betydning at det området som får innskrenka allemannsretten også får del i fordelane ved etablering av havbeiteverksemd.

Ved vurderinga av lokal tilknytning i lov om havbeite vil det vesentlige vere at tildelinga gir positive ringverknader for det området verksemda skal ligge, og styrker det lokale næringslivet på kysten. Reell økonomisk tilknytning mellom rettshavaren og den region der verksemda er lokalisert, herunder interesser i beslekta næringsverksemd, vil vere eit sentralt vurderingstema.

Til § 2 Virkeområde

Det saklige virkeområdet er avgrensa ved ein definisjon av havbeite; utsetting og gjenfangst av krepsdyr, blautdyr og pigghuder. Lova regulerer både utsetting og gjenfangst og det er ikkje nødvendig at organismane blir sett ut for at lova skal omfatte verksemda. Det kan også bli gitt løyve berre til gjenfangst. Dette betingar imidlertid at det ikkje dreier seg om tradisjonell fangst. Eit eksempel på verksemd som kan omfattast utan at det settast ut organismar er

skjell som blir samla på tau i sjøen. Det kan tenkast at dette kan vere slik innretta at det vil vere behov for ein eksklusiv gjenfangstrett.

Verksemd som har løyve etter oppdrettslova blir ikkje rekna som havbeite. Tilsvarande blir det innarbeid ei føresegn i oppdrettslova som fastsett at havbeite ikkje treng løyve etter oppdrettslova. Ettersom havbeite i prinsippet kan vere likt med oppdrettsverksemd, når ein ser vekk frå gjenfangstretten, blir det ikkje ansett som hensiktsmessig å operere med definitoriske forskjeller. Ei slik avgrensing vil lett bli statisk og kan over tid fjerne seg frå realitetane. Det styrande for lovvalget vil vere om verksemda er innretta på ein slik måte at den mest hensiktsmessige driftsform forutsett bruk av eksklusiv gjenfangstrett eller oppdrettsanlegg.

I høve til kultivering (tiltak for å auke ein lokal bestand), oppstår spørsmål i høve til lov om saltvannsfiske § 4, siste ledd. Det avgjerande for om utsett krev løyve etter lov om havbeite, er om verksemda går under definisjonen i § 2, uavhengig av korleis ein ellers vil rubrisere den. Dersom verksemda ikkje fell inn under definisjonen, må søknaden handsamast etter lov om saltvannsfiske som før. Kultivering vil normalt skille seg frå havbeite ved at kultivering ikkje omfattar utsetting til næringsformål.

Siste ledd fastslår at lova gjeld i Noregs økonomiske sone, jf. lov om Norges økonomiske sone av 17 des. 1976 nr. 91, § 7. Ein har vidare vurdert spørsmålet om lova skal gjelde for Svalbard og kome fram til at dette ikkje er ønskeleg. Det er derimot ikkje nødvendig å fastslå dette i lova da dette følger av lov av 27. juli 1925 om Svalbard § 2, jf. § 3.

9.2 Kapittel II. Løyve til havbeite. Gjenfangst

Til § 3 Løyve til havbeite

I tråd med § 2 vil eit løyve til havbeite berre gjelde utsetting og gjenfangst. Verksemd som ligg i forkant av dette som til dømes produksjon av yngel, treng ikkje løyve etter havbeitelova. Det framgår av § 3 at havbeite ikkje er tillett utan konsesjon og at departementet er konsesjonsgivande styresmakt. Krav om løyve er nødvendig av omsyn til å sikre ei miljømessig og samfunnsøkonomisk forsvarlig drift underlagt offentlig styring og kontroll.

Løyvet, og tildelinga av dette, er uavhengig av privatrettslege tilhøve som til dømes eigedomsrett og andre særlege subjektive rettar. Såleis vil ikkje tildeling av løyve medføre nokon endring i dei privatrettslege tilhøva. Det er konsesjonæren sitt ansvar å sørge for at dei privatrettslege føresetnadene for verksemda er avklart.

Føresegna sett skranke for adgangen til å tildele konsesjon ved fare for ulike skadeverknader på miljøet. Årsaka til denne skranken i tildelingskompetansen er i første rekke omsynet til å ivareta det biologiske mangfold, herunder å sikre at bæreevna i økosystemet er god nok til å oppretthalde eit tilstrekkeleg ernæringsgrunnlag. Masseutsetting av organismar kan skape risiko for fortrengsel av andre artar, spreiding av sjukdom og parasitter og forrykking av den genetiske balansen dersom det eksisterer ein naturleg populasjon i området. Dette blir betrakta som tungtvegande konsekvensar og derfor er det valgt ei streng formulering som må forståast slik at ein kvalifisert risiko er tilstrekkelig til at løyve ikkje kan bli gitt. Risikovurderinga kan uttrykkast

matematisk som produktet av sannsynet for skadens inntreden, multiplisert med konsekvensane av den potensielle skade. Dette betyr at dersom dei aktuelle konsekvensar av skaden er små, vil kravet til sannsyn vere relativt stort. Omvendt vil ein ved store konsekvensar kreve mindre grad av sannsyn for skadens inntreden for å kunne konstatere at det føreligg ein kvalifisert risiko. Avgjerda om tildeling kviler på eit breitt fagleg skjønn som omfattar kunnskap om arten, lokalt økosystem og sjukdomsmessige tilhøve både for dei utsette og dei ville organismane. Opplysningane om disse tilhøva kan innhenta både av forvaltninga og søkeren (jf. § 12).

Sjølv om dei miljømessige tilhøva ikkje er til hinder for havbeite, kan løyve likevel nektast etter ei samla vurdering av nytte- og skadeverknader for øvrig. Noko rettskrav på konsesjon ved tilfredstilling av vilkåra oppstår altså ikkje, men det tilkjem forvaltninga sitt skjønn om tildeling skal skje. «Nytte- og skadeverknader» anviser ei brei skjønnsmessig vurdering der ein i vid utstrekning kan ta omsyn til samfunnsspørsmål av forskjellig karakter. I første rekke gjeld dette verksemda sin innverknad på konkurrerande utnytting av ressursane som til dømes rekreasjon og anna næringsverksemd. Vidare vil det også vere relevant å vurdere målsettinga om ei balansert og bærekraftig utvikling slik at omsynet til mellom anna marknad og regional utvikling kjem i betraktning. Ordlyden i § 3, 3 ledd er dynamisk og innebærer at dei relevante omsyn kan endrast over tid, alt etter kva utfordringar samfunnet står overfor.

Vurderinga forutsett ei avveging av potensielle skadeverknader opp mot nytte. I dette ligg det at ein kan akseptere visse skadeverknader dersom ein i ei totalvurdering kjem til at dette blir vegd opp av nytteverknadane. Eit døme på dette er at ei tildeling av løyve vil innebære eit inngrep i til dømes fritidsfiske som vil bli avgrensa eller utelukka, men at havbeite vil vere av så stor betydning for regionen at det likevel blir gitt løyve.

Strukturen på næringa både nasjonalt og regionalt med hovedvekt på lønsemd og verdiskaping vil også vere eit sentralt tildelingskriterium. I vidare forstand vil det også omfatte all næringsverksemd, både i regionen og nasjonalt, slik at det samla sett blir oppnådd ein hensiktsmessig struktur for næringslivet. Lokale styresmakter si tilrettelegging for næringa vil vere med i vurderinga.

Det vil òg vere viktig at verksemda kan innpassast i det regionale næringsliv slik at det samfunnsøkonomiske utbytte av verksemda blir størst mogleg. Samarbeid med anna verksemd i tilknytning til havbeite som til dømes slakteri, transport og økonomiske og administrativt samarbeid ellers, vil telle positivt. Betydninga av integrasjonen må også vurderast for andre verksemdar og næringar enn havbeite. Ei positiv regional og lokal utvikling vil vere avhengig av at verksemda er lønsam og blir integrert med næringslivet i området.

Lokal tilknytning er nemnt særskilt som eit eksempel på positive samfunnsmessige verknader. Det er rimelig at det området som får innskrenka allemannsretten også får del i fordelane ved etablering av havbeiteverksemd. Lokal tilknytning kan prioriterast ved tildeling dersom dette totalt sett gir eit bedre samfunnsøkonomisk resultat.

Til § 4 Særskilt løyve til føring og andre tiltak

Det må søkast særskilt om løyve til foring og andre tiltak (intensivt havbeite). Dette kjem i tillegg til løyve etter § 3. Tildeling av løyvet kan skje samtidig med innvilging av søknad om havbeite etter § 3, eller på eit seinare tidspunkt. Intensivt havbeite reiser andre spørsmål i høve til miljø og sjukdom enn ekstensivt havbeite, og har mykje til felles med oppdrett. Derfor er det nødvendig å etablere ei særleg regulering for dette. Det kan stillast vilkår i løyvet som i § 3.

Omgrepet «andre tiltak» er tatt med i lova for å sikre at også andre inngrep i drifta må ha løyve sjølv om det ikkje språkleg sett kan kategoriserast som «føring». Dette vil kunne vere gjødsling eller andre tiltak som ein i framtida vil benytte. Innhaldet i omgrepet er ubestemt for å skape dynamikk i lova, slik at denne ikkje blir utilstrekkelig ettersom den tekniske utviklinga aktualiserer nye driftsmåtar. Veterinærmessig behandling fell likevel utanfor omgrepet og blir regulert i annan lovgivning.

Til § 5 Innhaldet i løyvet

Konsesjonen gjeld for geografisk avgrensa områder (lokalitetar). Begrunninga for dette er at det ikkje skal oppstå tvil om avgrensinga av området for utøvinga av gjenfangstretten, både av omsyn til rettshavaren og øvrige interesser. Vidare er dette avgjerande for at det kan takast ei konkret miljømessig vurdering av økosystemet. Løyvet kan også avgrensast ved at ein begrensar antall individ som kan settast ut, og antall gongar det kan settast ut. Tidsavgrensing kan også vere aktuelt slik at inngrepa i andre interesser ikkje blir større enn det som er nødvendig for å sikre ein nødvendig gjenfangst. Den nærare avgrensinga må vurderast særskilt for den enkelte art og dei lokale tilhøva. Merkinga av området blir fastsett ved forskrift.

Det blir gitt heimel for å sette vilkår i løyvet til m.a. beskytting av miljøet og allemannsretten. Vilkåra i løyvet blir sett innafor ramma av lova, og spesielt vil §§ 1 og 3 vere relevante. Vilkåra kan til dømes settast med omsyn til plassering og slakt, organisasjon og leiing av verksemda, relevante og nødvendige kvalifikasjoner, pålegg om beredskapsplaner eller samarbeid med institusjoner. Framhevinga av miljøomsyn og omsynet til allemannsretten er meint som ei understreking av at dette er særlege viktig moment.

Samla sett vil føreseigna kunne medføre omfattande plikter for rettshavaren til å sørge for at andre interesser som blir berørt av verksemda blir ivareteke. Det følger av alminnelege forvaltningsrettslige prinsipp at tyngda av vilkåra ikkje må stå i eit misforhold med det som blir oppnådd ved pålegget.

Til § 6 Gjenfangst

Føreseigna gir konsesjonæren ein eksklusiv rett til fangst av den utsette art, i høve til utøvarar av allemannsretten. Retten omfattar ikkje fiske etter andre artar, eller anna bruk og utnytting av verken av lokaliteten eller buffersona, jfr. §10. Det må skillast mellom eksklusiviteten som hindrer andre i å drive fangst av den utsette art, og rettshavaren sin eigen rett til å drive fangst etter den utsette art. Fangstretten til rettshavaren kan regulerast, og det kan til dømes settast avgrensingar og forbod mot fangstmetoder og fangsttider m.v.

Eksklusiviteten gjeld berre i den utstrekning den ikkje strid mot særlege rettar. Ein særleg rett vil mest praktisk vere eigedomsrett, men kan også vere

andre begrensa rettar som til dømes bruksrett. Motstrid mot disse rettane vil foreligge dersom havbeiteverksemda gjer det umogleg å utøve retten eller i vesentleg utstrekning minskar retten sin verdi. I ein slik situasjon opnar lova for at løyve ikkje blir gitt, eller at gjenfangstretten blir begrensa av øvrige retts-havarar, eventuelt at striden blir løyst gjennom avtale eller ekspropriasjon. Det siste alternativ innebærer at ein enten kompenserer inngrepet ved ei privat ordning, eller at det blir utbetalt skjønsmessig ekspropriasjonserstatning etter ekspropriasjonserstatningslova av 6. april 1984 nr. 17.

Gjenfangstretten vil fortrenge einkvar fangst av den aktuelle art i gjenfangstområdet. Den øvrige regulering i lokaliteten gir ikkje rettshavaren nokon ytterlegare rett eller plikt forskjellig frå andre interessenter i området. (Sjå § 10).

Korleis reguleringa vil vere er avhengig av korleis området blir utnytta av andre interesser, og behovet for å sikre gjenfangsten. Havbeite vil normalt ikkje vere til særleg hinder for utøving av allemannsretten, og vass-søyla kan nyttast til fiske, rekreasjon og anna dersom dette ikkje skader gjenfangsten, men det kan vere aktuelt å innføre restriksjoner etter § 10.

Styresmaktene vil ha oppsyn med at reguleringane i området blir overhaldne, men har ikkje eit særleg ansvar for å kontrollere at tredjemann ikkje krenkar rettshavaren sin rett. I den utstrekning brot på reguleringane medfører ei krenking av rettshavaren sine interesser vil dette likevel kunne meldast til påtalemakta, og til fiskeristyresmaktene som handhever reguleringane.

Retten til gjenfangst blir motsvar av ei tilsvarande plikt. Plikten blir imidlertid avgrensa av kva som er praktisk mulig.

I andre ledd blir det slått fast at gjenfangsten skal utøvast på ein slik måte at det er til minst mulig skade for ville bestandar. Dette omfatter alle ville bestandar, også av den utsette art. Nærare føresegner om dette må skje ved forskrift eller i det enkelte løyve. Praktiske døme på slike reguleringar kan vere reglar om fangsttid, redskapsbruk, minstemål etc.

Departementet kan regulere gjenfangsten uavhengig av den øvrige fiskerilovgivning. Denne føresegna skil seg frå § 10, andre ledd, ved at den berre gjeld sjølve gjenfangsten av den utsette art, og ikkje fisket ellers.

§ 6 må i høve til allemannsretten og særlege rettar sjåast i samanheng med § 3, som fastsett at det skal leggjast vekt på hensynet til allemannsretten ved avgjerda om løyve skal tildelast. Dersom inngrepet i andre rettar blir omfattande er dette eit sterkt argument for at løyve ikkje blir gitt.

Til § 7 Oppryddingsplikt

Føresegna pålegg einkvar som driv havbeite, med eller utan løyve, å gjenopprette miljøtilstanden i området ved opphør eller avvikling av verksemda. Dette gjeld uavhengig av om opphøret skjer frivillig eller etter pålegg. Omgrepet «område» er nytta for å angi at oppryddingsplikta ikkje berre gjeld i lokaliteten og buffersona, men også i berørte områder utanfor.

Plikta er avgrensa til det som er «mogleg». Dette må forståast som kva som er praktisk mogleg, og ikkje kva som er fysisk mogleg. Omfanget av plikta må vurderast konkret i det enkelte tilfellet. Ved vurderinga må ein sjå på kostnadane ved opprettinga i forhold til den skade eller ulempe restane av verksemda representerer for miljøet og andre interesser i området. Det er

likevel ikkje eit krav at det skal ligge føre skade eller fare for skade for at plikta aktualiserast. Plikta gjeld uansett. Dersom det skulle foreligge skade/ulempe eller fare for dette vil omfanget av plikta bli større slik at ein kan kreve ein større økonomisk og praktisk innsats frå drivaren av verksemda enn ellers. Omsynet til andre interesser i området må tilsvarande tilleggst stor vekt ved avgjerda av plikta sitt omfang. Ved inntrådt skade vil verksemda sitt forhold vere eit relevant moment i vurderinga av kva ein kan kreve. Dersom verksemda sjølv har handla slik at ulempene har blitt større enn dei ellers ville vore, eller har unnlatt å avgrense skaden, vil omfanget av plikta auke. Særleg vil dette gjelde i dei tilfeller verksemda har handla rettsstridig.

I andre ledd blir det gitt heimel for å kreve at innehaver av løyve skal stille sikkerhet for ei eventuell oppretting. Med dette siktar ein til økonomisk sikkerhet i form av til dømes ein bankgaranti. Denne plikta kan gjelde frå søknadstidspunktet og heilt fram til ei opprydding er ferdig. Storleiken på garantien blir fastsett etter ei konkret vurdering av departementet utfrå mellom anna antatt kostnad ved opprydding, fare for eventuelle skader og storleiken på disse.

Til § 8 Overføring av løyve, endringar i eigartilhøva

Løyve til havbeite kan ikkje overførast. Årsaka til dette er at utsetting og gjenfangst krev særskilt kompetanse for å sikre ei miljø- og sjukdomsmessig forsvareleg drift. Dessuten er det viktig at innehaver av løyve også ellers er i stand til å drive verksemda i tråd med dei til ei kvar tid gjeldande driftsvilkår som også skal ta omsyn til allemannsretten. Derfor er det nødvendig med ein offentlig kontroll av kven som driv verksemda.

Andre ledd seier at løyvet kan pantsettast. Panthaver har kun ein begrensa rett i løyvet som ikkje grip inn i drifta. Pantsettinga får rettsvern ved tinglysing på eigarens blad i lausøyreregisteret. Det presiserast at panthaver ikkje vil få ein bedre rett enn rettshaveren etter lova eller føresegner gitt i medhold av den. Adgangen til pantsetting av løyvet er ei særordning for havbeite i høve til øvrige offentlige løyve i fiskerisektoren.

Det er sjølv løyvet som reelt representerer den økonomiske verdi for rettshavaren og dette innebærer at det er gjenfangstretten til organismane som blir pantsett. Det kan såleis vere nødvendig for rettshaveren å bruke løyvet for å finansiere investeringar. Særleg er dette aktuelt i byrjinga når næringa er ny og relativt ukjent for investorar og långivarar.

I § 8, tredje ledd, blir det gitt heimel til å innføre ei godkjenningsordning for endringar i eigartilhøva hos rettshavaren. Bakgrunnen for å kunne regulere dette er den samme som for overføring av løyve. Dersom eigarandelar i selskap fritt kan overførast vil ein ikkje ha tilstrekkelig kontroll med at verksemda blir driven forsvareleg.

Lova gir adgang til å regulere endringar i eigartilhøva ved forskrift. Årsaka til at denne løysinga er valgt er for å unngå at styresmaktene plikter å etablere ei godkjenningsordning, med dei byrder dette kan innebære for næringa, utan at det er nødvendig. Dersom det blir etablert ei slik ordning, vil denne kunne fastsette vidttrekkande reguleringar dersom dette er nødvendig for å sikre at vilkåra for tildeling og drift blir oppfylt. Dette innebærer også å forby endringar. På den andre side er det også ei avgrensing av forskriftskompetansen ved

at det ikkje kan etablerast ei godkjenningsordning for endringar i eigartilhøva som er motivert av andre omsyn enn vilkåra for tildeling og drift.

Til § 9 Endring og tilbakekall av løyve

Etter denne føreseгна kan vilkåra i eit løyve endrast, det kan stillast nye vilkår eller løyvet kan trekkast tilbake. Dette kan skje dersom føresetnadene som det bygger på, blir vesentlig endra eller dersom det er nødvendig for å sikre omsynet til miljøet. Endringsadgangen går vidare enn etter dei tilsvarende reguleringane i forureiningslova og genteknologilova. I tillegg kan løyvet heilt eller delvis trekkast tilbake ved grove eller gjentatte brot på føreseгner i medhald av lova. Føreseгна gir også ein betinga rett til verdien av organismane i lokaliteten ved tilbaketrekking.

Det er ikkje adgang til å endre eller tilbakekalle med mindre det er «nødvendig». Det skal ligge ei fagleg vurdering bak vedtaket, men det er ikkje eit krav om at fare for skader skal vere overveiande sannsynleg. Uttrykket stiller imidlertid krav til kva grunner som kvalifiserer til endring eller tilbaketrekking. Det nødvendige sannsyn må sjåast i samanheng med kva type skade som er aktuell. Innhaldet i «nødvendig», kviler på ei totalvurdering av sannsyn og skadepotensiale sett i samanheng med kva endringer det er tale om og konsekvensane av disse for rettshavaren. Inngrepet i løyvet må ikkje vere uforholdsmessig i høve til sannsynet for skade. Under gitte omstende kan til og med eit tilbakekall kunne få små konsekvenser for rettshavaren og dermed vere tillatt sjølv ved liten risiko for skade. Dersom endring eller tilbakekall vil føre til større konsekvenser for rettshavaren, til dømes ved at investeringar går tapt, må krava til sannsynet og skadepotensiale derimot skjerpast. I den utstrekning verdien av organismane i lokaliteten kan realiserast etter fjerde ledd vil adgangen til tilbaketrekking blir utvida. Dette følger av at konsekvensane ved tilbaketrekkinga blir redusert.

Det er også adgang til endring og tilbakekall dersom føresetnadene som løyvet bygger på blir endra vesentlig. Det er utan betydning om endringa skuldast forhold på rettshavaren si side, eller andre tilhøve. Endringsadgangen er dermed vidare enn i misleghaldstilfella etter andre ledd. Med «føresetnadane» meinast det både dei faktiske forhold og dei skjønnsmessige vurderingar som ligg til grunn for tildeling av løyve. Til dømes vil ei omvurdering av samfunnsmessige nytte- og skadeverknader i § 3 danne grunnlag for tilbaketrekking. «Endring» syner til føresetnadane, og må kunne karakteriserast som «vesentleg». Som ved vurderinga av «nødvendig» i første ledd må det også ved tolkinga av omgrepet «vesentlig» takast omsyn til betydninga for rettshaver. Tilsvarende vil adgang til realisasjon av verdiane i lokaliteten etter fjerde ledd utvide adgangen til endring og tilbakekall.

Etter andre ledd kan løyvet trekkast tilbake dersom verksemda ikkje kjem i gang eller ikkje driv i den skala som forutsett. Denne adgangen skal sørge for at rettshavaren ikkje fortrenger andre interesser utan at verksemda er i drift. Tilbakekall kan også skje ved grove eller gjentatte brot på dei rettslege vilkår for drift frå rettshavaren si side.

I siste ledd blir det bestemt at den som på privatrettslig grunnlag har rett til verdien av organismane i lokaliteten beheld retten til verdien i ein avgrensa periode etter tilbaketrekking av løyve. Retten er betinga av at gjenfangst kan

skje i samsvar med lova. Føreseгна medfører at den som har rett til verdien av organismane ikkje automatisk taper denne ved tilbaketrekking. Retten er eit motstykke til oppryddingsplikta etter § 7.

Retttsubjektet er den som på privatrettslig grunnlag har rett til verdien av organismane i lokaliteten. Normalt vil dette vere innehaver av løyvet, men kan også vere andre som har denne retten enten fordi dei har stått for investeringane i organismane eller avleder retten frå rettshaveren ved kjøp, overdragelse til pant, utlegg, gåve m.v.

Retten gjeld berre i den utstrekning gjenfangst kan skje i samsvar med lova. Dette betyr at føreseгner om tildeling, og tiltak i tilknytning til gjenfangsten som er nødvendige for å gjennomføre gjenfangsten, må vere lovmessige for at retten skal oppstå. Konkret betyr dette mellom anna at både dei ufråvikelige og skjønnsmessige vilkåra for tildeling i § 3 vil kunne hindre realisasjon av verdien. Videre vil retten ikkje oppstå dersom nødvendige tiltak som fôring eller etablering av nødvendige innretningar ikkje kan gjerast i samsvar med lova. Dei same moment vil vere bestemmende for periodens lengde.

Uansett tilbakekallsgrunn inneber tilbakekallet at nytt løyve må tildelast enten til tidligere innehaver av løyve eller andre som har dei nødvendige føresetnader etter lova. Ein praktisk situasjon som kan oppstå er at innehaveren av løyvet eller den som har rett på verdien av organismane, ikkje har kompetanse til å drive i tråd med lova og føreseгner gitt i medhald av den. Drift og gjenfangst må derfor bli forestått av andre som oppfyller vilkåra etter lova og kan tildelast løyve.

Løyvet er midlertidig. Dette er likevel ikkje til hinder for at eit nytt ordinært løyve blir gitt etter §§ 3 og 4 dersom det er aktuelt å fortsette verksemda som før. Føresetnaden er då at interessa til den som har rett på verdiane til organismane i lokaliteten blir ivaretatt i det ordinære løyvet. Årsaka til at løyvet er midlertidig er at tilbakekall inneber at føresetnadane for å drive havbeiteverksemd ikkje er oppfylt enten dette skuldast til dømes miljøtilhøve, overtreiding av lova eller at området skal omdisponerast til bruk for andre interesser. Retten til verdien av organismane kan ikkje hindre at disse omsyna blir prioritert sjølv om dette kan vere til skade for den som har retten til verdiane.

Perioden si lengde må også bestemmast utfrå ei avveging av dei ulike interessene der det, viss det er mulig, blir gitt ei rimelig anledning til å sikre verdiane. Lengda på perioden må dermed bestemmast konkret i det enkelte tilfellet etter ei skjønnsmessig totalvurdering og kan derfor variere. I vurderinga vil det vere av betydning kva muligheiter ein har til å få gjennomført ein lovmessig gjenfangst og også andre praktiske omstende i tilknytning til dette. På den andre side kan miljøtilhøve og andre samfunnsinteresser tilseie at perioden bør vere kortere enn det som er ønskeleg for den som skal sikre verdiane. Verdien på organismane vil også vere eit moment i totalvurderinga. Kva verdi organismane har, vil til dels avhenge av perioden si avgrensing. Den relevante verdi er den pris som kan bli oppnådd innanfor perioden.

Kompetansen til å bestemme periodens lengde og dei øvrige vilkår i løyvet ligg også her til departementet sitt skjønn etter lova.

Til § 10 Regulering av anna bruk og utnytting av lokalitet og buffersone

Medan § 6 regulerer rettshavaren sin gjenfangstrett, tek denne føreseigna sikte på å regulere den alminnelige rett til bruk og utnytting av lokalitet og buffersone. Denne reguleringa vil binde både rettshavaren og andre sin bruk av området. Det som blir fastsett i medhald av denne føreseigna er derfor ingen forlenging av gjenfangstretten. Reguleringa tildeler ikkje rettshavaren nokon rett eller plikt utover det som tilkjem eitkvart rettssubjekt.

Det er grunn til å presisere at det må takast omsyn til ei eventuell buffersone ved tildeling av lokalitet når det gjeld arealbruk. Det er likevel ikkje slik at det nødvendigvis vil vere ei buffersone rundt lokaliteten. Dette kan berre fastsetjast dersom det er nødvendig for å sikre gjenfangsten.

Gjenfangstretten kan bli innhaldslaus dersom fiske etter andre artar i gjenfangstområdet hindrer eller vanskeleggjer rettshavaren si verksemd. Dette er grunngjevinga for at det blir gitt heimel til å regulere den alminnelige rett å bruke lokalitet og buffersone. Mulige tiltak kan til dømes vere føresegner om redskapstyper og fiskemåter, eller å avgrense fisket til bestemte tidspunkt på året. Anna bruk og utnytting dekkjer eit stort spekter av handlingar og kan avgrense til dømes til fangst av andre artar, dykking og ferdsel. Eventuelle avgrensingar eller forbod kan gjelde berre visse varianter av verksemd som til dømes ferdsel med spesielle typer båtar, eller spesielle former for dykking. Kva som blir begrensa og på kva måte avhenger av korleis bruken påverkar gjenfangsten. Innføring av eventuelle tiltak må vere nødvendige av omsyn til gjenfangstretten og kan heller ikkje vere meir inngripande enn nødvendig. Det må i vurderinga takast vesentleg omsyn til konkurrerande interesser. Føreseigna må sjåast i samanheng med § 3, slik at løyve ikkje blir gitt dersom det viser seg at begrensingane på anna bruk og utnytting blir uforholdsmessig store.

Kompetansen til å fastsette begrensingar og forbod i buffersona er den samme som for lokaliteten. I buffersona vil det normalt vere eit svakare behov for regulering enn i lokaliteten, og reguleringsregimet vil følgelig bli mildere.

Paragraf 10 andre ledd presiserer at fiske i lokaliteten og buffersona blir regulert uavhengig av saltvannsfiskelova.

Til § 11 Skjønn

Krav om erstatning for inngrep i allemannsretten skal avgjerast ved skjønn. Denne prosessforma er valt av omsyn til å få avgjort tvister mellom utøvar av allemannsrett og konsesjonær på ein effektiv og billeg måte. For sjølv saksgangen i skjønnsprosessen gjeld lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917.

Føresetnaden for å få erstatning er at allemannsretten har erstatningsrettsleg vern etter «alminnelege rettsgrunnsetningar». Vilkåra for erstatning er utvikla gjennom rettspraksis. Praksisen stiller relativt strenge krav for at eit inngrep i utøvinga av den alminnelige handlefridom, eller allemannsretten skal ha eit erstatningsrettsleg vern. Regelen er snever og vil berre i sjeldne unntakstilfeller gi erstatning. I Rt. 1985 side 247 blir praksis oppsummert med spesiell henvisning til Rt. 1969 side 1220 og Rt. 1962 side 163, på denne måten:

«Slik jeg forstår de to avgjørelser og den øvrige praksis, må bruksutøvelsen til en viss grad ha vært eksklusiv og i tillegg ha vært av vesentlig

økonomisk betydning for bruksutøverne dersom det skal tilkjennes erstatning for tap som påføres ved at fortsatt bruk hindres eller vanskeliggjøres...»

I dommen av 1985 gjaldt saka krav om erstatning for inngrep i allemannsrett etter at vasskraft utbygging førte til auka isdanning i Kåfjorden med den følge at fjordfisket etter torsk vart vanskeleggjort. Retten tilkjente erstatning utfrå ovanfornemde vilkår og la særskilt vekt på at fisket var drive av ein begrensa krins av personar innafor eit sterkt geografisk avgrensa område av liten utstrekning. Fisket hadde langt på vei ein eksklusiv karakter og vart respektert utad som næringsdrift. Det var dessutan av vesentlig betydning for å oppretthalde etablering og busetnad i eit næringssvakt område. Dersom fjordfisket skulle opphøre ville næringsgrunnlaget i fjorden bli vesentlig svekka.

9.3 Kapittel III. Gjennomføring av lova og vedtak i medhald av lova

Til § 12 Opplysningsplikt

Søker eller innehaver av løyve har opplysningsplikt både under behandling av søknad, under drift og ved opphør av verksemda. I søknadsfasen plikter søker eller innehaver av løyve å opplyse saka så godt som mulig før avgjerd blir treft. Det kan også krevast at dei foretek dei undersøkingar som forvaltninga finn nødvendige for å styrke beslutningsgrunnlaget.

Opplysningsplikta omfatter alle forhold i samanheng med drifta som blir regulert av lova og føresegner gitt i medhald av lova. Særleg sentralt vil miljøkonsekvensane av drifta vere. Ein vil her kunne pålegge rettshaveren å foreta løpande undersøkingar av tilhøva ved drifta for å sikre at dei er i samsvar med gjeldande driftsvilkår og at det ikkje ligg føre bortfallsgrunn. Det er rettshaveren som har ansvaret for at styresmaktene får dei nødvendige opplysingar for å kunne vere trygg på at verksemda blir driven i samsvar med lova og føresegner gitt i medhald av denne. Nærare regulering av opplysnings- og undersøkingsplikta blir gitt i løyvet, eller ved forskrift etter § 18.

Søker eller innehaver av løyve plikter også å opplyse om tilhøve som er av betydning for forvaltninga sine kontrolloppgåver. Dette er eit viktig ledd i oppfølginga av internkontrollen (sjå merknadane til § 18). I praksis vil driftsleiar eller ansvarshavande på staden oppfylle opplysningsplikta. Opplysingar kan vidare krevast av andre som leverer tenester og varer til rettshavaren som til dømes veterinær og produsent av organismar til utsetting. Til sistemnde kategori er det krav om at det må foreligge «særlege grunnar».

Det kan krevast opplysingar om alle tilhøve som er relevante for tildeling av løyve og for tilsynet med drifta. Opplysningsplikta er begrensa til «nødvendige» opplysingar. Dette er ei presisering av det som følger av alminnelige krav til sakligheit og er ikkje meint å vere ei skjerping av dette kravet.

Til § 13 Tilsyn

Føresegna gir ansvarleg tilsynsorgan adgang til eitkvart anlegg og område med tilknytning til havbeiteverksemd.

Ein må forstå omgrepet «tilknytning» slik at det ikkje berre er anlegg og områder som blir brukt direkte i havbeiteverksemd som er omfatta av føres-

egna. Føresegna gir adgang til all verksemd som har betydning for etablering, drift (inkludert utsetting og gjenfangst) og avvikling av havbeiteverksemd. Dette vil inkludere mellom anna klekkeri- og yngelanlegg, utstyrsleverandørar og fôrprodusenter. Føresegna må imidlertid avgrensast sakleg til å gjelde ovanfor verksemdar i den grad desse faktisk leverar varer og tjenester som har betydning for havbeiteverksemda som sådan. Normal foretningsdrift, uavhengig av havbeiteverksemda si eigenart, vil som eit utgangspunkt ikkje tilfredstille kravet om tilknytning og fell utanfor føresegna sitt anvendingsområde.

Retten til å foreta inspeksjonar er vidare uavhengig av om anlegget er eigd av ein som innehar eit havbeiteløyve og om anlegget produserar til havbeite utan å ha særskilt tilknytting til noko bestemt havbeiteprosjekt.

Formuleringa «har adgang» inneheld ei plikt til medvirkning fra verksemd som har tilknytning til havbeite. Plikta består i å yte nødvendig bistand slik at tilsynsorganet kan utføre dei oppgåver det er pålagt etter lova.

Adgangen skal sikre at vedkommande tilsynsorgan skal kunne foreta de undersøkingar som er nødvendige for å utføre sine oppgåver etter lova. Tilsynsorganet må mellom anna bli gitt adgang for å se at tilstektelege miljømessige omsyn takast, at vilkår sett i havbeiteløyve blir held og at reglar om internkontroll gitt med hjemmel i lovforslaget sin § 18 blir etterlevd.

Hva som reknast som nødvendige undersøkingar kviler på ei konkret vurdering, hvor ein må sjå oppgåva som tilsynsorganet søker oppfylt i høve til dei aktuelle undersøkingar er relevante for å oppnå dette.

Til § 14 Tvangsmulkt

Første ledd gir departementet heimel til å gi forskrift om tvangsmulkt for å sikre at føresegner i lova eller vedtak treft i medhold av lova blir gjennomført. Formålet med å leggje tvangsmulkt er å rette opp eller avslutte ulovlege forhold. Dersom eit ulovleg forhold rettast på innan den frist som blir gitt for dette, eventuelt at ein unnlatar å etablere det ulovlege forholdet, har tvangsmulkta virka etter si hensikt.

Tvangsmulkt vil gi høve til å oppfylle alle lovlege vedtak etter havbeitelova. «Vedtak» omfattar forskrifter og enkeltvedtak som er gitt med heimel i lova. Vilkår i løyvet er ein del av eit vedtak.

Tvangsmulkta er knytta til eit pålegg til innehaver av løyve om å drive verksemda si innanfor rammene lova oppstillar. Tvangsmulkt kan imidlertid som eit utgangspunkt illeggast einkvar som er ansvarleg for brot på føresegner i eller i medhald av lova. Er brotet skjedd på vegne av eit selskap eller foretak kan tvangsmulkten illeggast selskapet som sådan.

Tvangsmulkt er eit administrativt ilagt gebyr og ikkje straff i rettsleg forstand. Tvangsmulkt skil seg fra straff på fleire måtar. For det første må tvangsmulkt bli fastsett på førehand, mens straff blir fastsett når eit ulovleg forhold inntreir. Ilegging av straff forutsett normalt at subjektiv skuld ligg føre. Plikta til å betale tvangsmulkt er ikkje avhengig av subjektiv skuld, men kan utløyast av eit objektivt ulovleg forhold.

Føresegna angir ikkje tvangsmulkta si størrelse, men departementet kan gi nærare rammer for dette. Mulkta må settast så høgt at føresegna virker etter si hensikt, dvs. henholdsvis forhindre at eit ulovleg forhold inntreir og

eventuelt retting av eit ulovleg forhold. Normalt bør beløpa vere så store at dei vil overskride den gevinst som den ansvarlege kan pårekne, dersom han ikkje rettar seg etter pålegget.

Etter andre ledd, første punktum byrjar mulkta fyrst å løpe om den ansvarlege oversitt fristen for retting av forholdet. Utgangspunktet her er at det i pålegget om retting blir gitt ein frist. Blir denne overhalden, vil tvangsmulkta ikkje byrje å løpe. Målet med tvangsmulkta vil såleis vere oppnådd. Ved fastsetting av frister vil ein måtte ta omsyn til spesielle forhold som tilseiar forlenging eller forkorting av fristen. Hvis det er umogleg for den ansvarlege å rette på forholdet innan den frist som er gitt, og ein ikkje kan klandre den ansvarlege for dette, kan ein fråfalle kravet om tvangsmulkt, jfr. tredje ledd.

Andre ledd, andre punktum bestemmer at tvangsmulkt også kan bli fastsett på førehand og at den løper frå eit eventuelt ulovleg forhold ligg føre. Føresegna gir heimel til å ta inn klausul om tvangsmulkt knytta til vilkår i løyvet. Om ikkje vilkåret blir overheldt vil den fastsatte tvangsmulkta byrje å løpe frå tidspunktet for det ulovlege forholdet.

Andre ledd, tredje punktum gir to alternativer til hvordan tvangsmulkta forfell. Etter fyrste alternativ vil den kunne løpe så lenge det ulovlege forholdet varer. Mulkt kan fastsettast som eit beløp pr. dag (dagmulkt), eller den kan knyttast til andre tidseinheter. Lovteksten inneheld ingen grense for hvor lenge mulkta kan påløpe. Den instans som har ilagt mulkta må løpende vurdere situasjonen. Under normale høve bør det settast ein siste frist for retting av det ulovlege forholdet. Etter andre alternativ forfell mulkta for kvart brot. Dette tar sikte på dei situasjonar hvor det ulovlege forhold er ein enkeltstående handling.

Tredje ledd, første punktum gir kravet om tvangsmulkt tvangsgrunnlag, jfr. tvangsfyllbyrdesloven § 3 pkt. 5.

Etter tredje ledd, siste punktum kan departementet heilt eller delvis ettergi krav om tvangsmulkt. Adgangen skal sikre at departementet ikkje plikter å krevje inn mulkt i tilfeller der brotet skuldast tilhøve utanfor overtreder sin kontroll, eller dersom innkrevjinga vil virke urimelig utfrå omsynet til verksemda, sjølv overtreddinga og omstenda for øvrig.

Til § 15 Iverksetting

Første ledd, første punktum, bestemmer at om vilkår i løyvet eller pålegg gitt i medhold av lova blir brotne, kan styresmaktene sørge for iverksetting på den ansvarlege si rekning. Føresegna innebær at ein kan iverksette alle lovlege vedtak om pålegg etter lova

Formålet med føresegna er å gi styresmaktene ei adgang til å treffe nødvendige tiltak når den ansvarlege ikkje handlar sjølv. Føresegna skal sikre gjennomføring av gitte påbud. Eksempler på tilfeller der det vil vere aktuelt for styresmaktene å gjennomføre tiltak på den ansvarlege si rekning kan vere der den ansvarlege sin økonomiske situasjon er av ein slik art at tvangsmulkt ikkje virker etter si hensikt, eller arten av overtredding gjør at ein ikkje bør vente å se om den ansvarlege gjør det han er pliktig til. Eksempel på det første vil vere insolvens, og det andre at det ulovlege forholdet kan ha ein skadeleg effekt til døme på miljøet om ein nyttar tvangsmulkt først.

Omgrepet «den ansvarlege» omfattar så vel fysiske som juridiske personar. Vidare omfattar det einkvar overtreder, og ikkje berre innehaver av havbeiteløyvet. Føresegna vil særleg vere aktuell å nytte ovenfor innehaver av løyvet i forhold til gjenfangst, i situasjonar der innehaver av løyver ikkje vil eller ikkje evner å oppfylle gjenfangstplikta. Det vil imidlertid kunne vere aktuelt å nytte føresegna overfor andre, til dømes i situasjonar hvor plassering eller fjerning av konstruksjoner vil effektivisere gjenfangsten, eller for opprydding av verksemd utan løyve.

Styresmaktene kan sjølv foreta det nødvendige arbeid, eller overlate arbeidet til andre, herunder engasjere private. Om nødvendig kan politiet si hjelp bli krevd for å sikre gjennomføring av pålegget. Ein anser politiet for å ha ei generell plikt til å bistå andre forvaltningsorgan med gjennomføring av lovlege vedtak.

Styresmaktene må vurdere kva tiltak som er nødvendige for å bringe det ulovlege forhold til opphør. Tiltaka må ikkje vere av meir inngripande art eller vere meir omfattande enn det som er nødvendig for å nå det aktuelle målet. Ei side ved dette er at utgiftane som tiltaka førar med seg ikkje må vere urimelige høge. Ein må imidlertid ta hensyn til om den aktuelle situasjon styresmaktene har iverksatt tiltak ovanfor, som gjer at ein ikkje kan forvente at ein tar seg tid til å innhente anbud slik som den ansvarlege sjølv ville ha gjort.

Første ledd, siste punktum gir tvangsgrunnlag for utgifter som følger av iverksettinga, jfr. tvangsfullbyrdingslova § 3 nr. 5. Renter og utenomrettslege inndrivingskostnader har ein også tvangsgrunnlag for, jf. tvangsfullbyrdingslova § 7-2 e.

Andre ledd gir styresmaktene høve til å iverksette tiltak uten at pålegg er gitt, om det er nødvendig å iverksette tiltak straks. I særskilte tilfeller kan det vere nødvendig å iverksette tiltak raskt. Dette vil særleg vere forhold som har akutte miljømessige konsekvensar som gjer at ein ikkje vil oppnå den ønska effekten dersom ein må gå vegen om pålegg først. Det kan også vere spesielle tilfeller der ein risikerer å ødelegge resultatet av tiltaket dersom ein varslar om dette på førehand.

Til § 16 Inndraging

I første ledd blir det bestemt at uberettiga vinning som skriv seg frå ulovleg verksemd kan inndragast. Inndraging er ikkje straff, men ein administrativ reaksjon utan krav til subjektiv skuld. Det er derfor tilstrekkelig etter lova at det ligg føre eit objektivt rettsbrott.

Heimelen her er eit alternativ til adgangen etter straffelova § 34, dersom vinninga er oppnådd ved ei straffbar handling. Formålet med reguleringa er at den som bryt føresegner gitt i eller i medhald av havbeitelova ikkje bør få rett til overskottet av handlinga sjølv om det ikkje er utvist subjektiv skuld. Føresegna går dermed lenger enn straffelova § 34.

«Vinning» er ein nettostorleik som viser seg ved at utgifter med tilstrekkelig samanheng med overtredinga skal trekkast frå bruttoinntekta som er oppnådd ved overtredinga. Berekninga tek utgangspunkt i den faktiske verdi som er oppnådd ved den rettsstridige handlinga/ unnlatinga og kan dermed ikkje settast høgare enn forskjellen mellom brutto fortjeneste og relevante utgifter.

Kva utgifter som kan trekkast frå kviler på ei konkret vurdering av det enkelte tilfellet der ein legg vesentlig vekt på at det heller ikkje på utgiftssida skal oppstå ei vinning i kraft av rettsbrottet. Eksempel på dette vil typisk vere ei innsparing av utgifter i den øvrige verksemda eller utgifter i som har kome i forkant av den rettsstridige handlinga. Ein skal ikkje bli betre stilt dersom ein fullfører overtredinga enn når ein avstår frå dette.

I dei tilfeller ein kan slå fast at lovbrottet har gitt ei inntekt, men utan at denne kan godtgjerast konkret, gir føresegna adgang til å berekne eit sannsynleg beløp tilsvarende vinninga. Dette er grunna i at den som har inntekt på ulovleg verksemd heller ikkje i disse tilfella bør ha krav på å tene på lovbrottet, samtidig som det blir lettare å forvalte føresegna. Omsynet til overtredaren sin rettstryggleik er likevel tatt vare på gjennom kravet om sannsyn og at kravet kan prøvast i rettssystemet. Det framkjem av andre ledd at domstolane kan prøve alle sider ved vedtaket.

Til § 17 Gebyr

Departementet kan med heimel i denne føresegna kreve gebyr for behandling av søknader om konsesjon. Grunngevinga for dette er at tildeling av løyve gir rettshavaren ein eksklusiv rett på bekostning av andre interesser, utan vederlag. Det er derfor rimelig at søkeren betaler styresmaktene sine kostnader ved behandling av søknaden. I tillegg kan det krevast gebyr for styresmaktene sine kostnader ved utføring av offentlige kontroll- og tilsynsplikter. Bakgrunnen for dette er langt på vei den samme som for ovanfornemnde, då disse oppgåvene blir utført også i næringa si interesse. Føresegna er eit supplement til forvaltningslova § 27a.

Omgrepet «oppgåver» skal forståast vidt slik at det omfatter mellom anna tenester, behandling av søknad, tilsyn og kontroll som styresmaktene utfører innanfor lova sitt virkeområde.

Gebyra kan standardiserast og treng ikkje å bli fastsett utfrå utgiftene knytta til den enkelte kontroll eller søknad. Til dømes vil eit standardisert årleg gebyr for kontroll som omfatter kostnadar ved kontroll av innsendt dokumentasjon og kostnader ved stikkprøvekontroll ved den enkelte verksemd, bli å betrakte som gebyr for «oppgåver som blir utført av offentlige styresmakter innanfor lova sitt virkeområde».

Satsane for gebyra skal i utgangspunktet settast slik at gebyra samla ikkje overskrider styresmaktene sine kostnader med dei oppgåvene som blir utført. Som kostnader reknar ein ikkje berre dei direkte utgiftene, men også dei indirekte administrative kostnadane.

Plikta til å betale gebyr vil kvile på den som driv verksemd som blir omfatta av lova. Føresegna er generell og gir adgang til å innføre gebyr også for framtidige oppgåver som ein ikkje er klar over i dag.

Til § 18 Forskrifter

I likskap med oppdrettslova er det for havbeite behov for å kunne regulere etablering og drift av verksemda ved forskrift. Denne føresegna gir såleis heimel til å kunne regulere m.a. hygiene, miljø, tekniske innretningar, eventuelt bruk av fôr og anna behandling, tildeling, saksbehandling, drift og markedsregulering. Slik heimelen er utforma vil den også gi grunnlag for tiltak som er naud-

synte for å kunne nå målsettinga med lova under skiftande behov. Den er derfor ikkje berre formulert for dei utfordringar ein ser i dag, men også framtidige eventualitetar som ein ikkje har oversikt over no.

Internkontroll er særkilt nemnt i føresegna som eit eksempel. Krav frå styresmaktene om internkontrollsystem innebærer at verksemda må etablere systematiske tiltak for å sørge for at krava frå styresmaktene blir oppfylt og at verksemda kan dokumentere at slike tiltak er etablert og blir følgt. Ved tilsyn etter internkontrollprinsippet vil inspektøren granske dokumentasjon for å forsikre seg om at det er innført eit tilfredstillande system. Det vil normal også bli gjennomført intervjuer av personar på ulike nivå i verksemda. I tillegg blir det gjort stikkprøver for å sikre at internkontrollsystemet fungerer i praksis og at aktivitetane er i samsvar med dei offentlege krava.

Innføring av internkontroll vil sikre gode rutiner i havbeiteverksemda og bidra til sikker drift og vedlikehald av anlegga. Eit godt internkontrollsystem er eit redskap for leiinga i den daglege drifta, og kan vere med på å auke lønsemda i verksemda. Eit system som trygger etterleving av havbeitelova med forskrifter vil vere i samsvar med rettshavaren sine egne interesser og inngå som ein naturleg del av verksemda sitt kvalitetssikringssystem. Ei rekke av føresegnene i regelverket for havbeite skal bidra til å avgrense/eliminere miljøproblem, herunder spreiding av sjukdom. Eit system som trygger oppfylting av desse føresegnene kan dermed bidra til å redusere belastninga på det ytre miljø.

Føresegna vil saman med dei øvrige reguleringane i lova, og særskilt §§ 1, 10 og 12, gi heimel for å kunne kreve omfattande undersøkingar av verksemda si miljømessige bæreevne. Dette kan skje før verksemda er komen i drift og seinare under drifta. Videre kan det bli stilt krav til kva undersøkingar som må gjerast og korleis disse skal utførast. Krava til undersøkinga kan variere mellom anna etter tilhøva på den enkelte lokalitet.

9.4 Kapittel IV. Straff

Til § 19 Straffansvar

Første ledd, første punktum, gjer det straffbart å opptre i strid med føresegner og vilkår fastsett i eller i medhold av lova. Ein har presisert at brot på vilkår også er straffbart. Dette klargjer at brot på vilkår som til dømes er fastsett i løyvet, omfattast av straffebodet.

Straffebodet rettar seg mot einkvar, ikkje berre innehavar av løyvet. Straffebodet vil såleis kunne ramme tredje person som fisker i strid med den eksklusive gjenfangstretten. Det kan vidare også vere aktuelt med ansvar for foretak dersom straffebodet blir overtrådt av nokon som handler på vegne av foretaket, sjølv om ingen enkeltpersonar kan straffast. Når det gjelder straff av foretak får straffelova sine alminnelege reglar om ansvar for foretak anvendelse, jfr. straffeloven §§ 48 a og 48 b.

Skuldkravet er forsett eller aktløyse.

Første ledd, andre punktum gjer forsøk og medvirkning like straffverdig som den fullbyrda handling.

Av første og andre ledd fremgår det at straffereaksjonane er bøter og fengsel inntil 1 år, og under særleg skjerpande høve, fengsel inntil 2 år. Med sær-

leg skjerpande høve i andre ledd meiner ein blant anna brot som har medført omfattande skade på miljøet, eller der det var stort sannsyn for omfattande skadeverknadar. Brot på føresegner i eller i medhold av lover som kan reknast som alvorleg miljøkriminalitet, vil også kunne bli ramma av den strengare føresegna i straffelova sin § 152 b, generalklausulen om miljøkriminalitet. Brot på føresegna i eller i medhold av lover kan vere motivert ut frå ønske om ei uberegtiga økonomisk vinning. Det vil også kunne vere særleg skjerpande om ein i stort omfang, eller ved gjentatte brot har omgått føresegner med sikte på vesentlig økonomisk vinning for ein sjølv eller andre.

Føresegna om straffansvar i § 16 er delt i to alvorsgrader. Skillet er mellom anna grunngjeve i at påtalespørsmålet bør kunne løysast ved førelegg ved brot av mindre alvorlig karakter.

Både etter første og andre ledd kan bøtestraff nyttast alene eller i kombinasjon med fengselsstraff. Fengselsstraff vil bare vere aktuelt i unntakstilfella. Bot vil vere den mest aktuelle straffa. Størrelsen på boten bør fastsetast i forhold til mulig gevinst ved brotet, eventuell fare for skadeverknadar, eller omfanget av skadeverknaden.

Påtalen er offentlig, jfr. straffeloven § 77, og er derfor ikkje avhengig av ei begjæring frå nokon fornærma. Som fornærma reknast den som har eller representerar ei interesse som er blitt vesentleg krenka ved brotet.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget gir grunnlag for utøving av ny næringsverksemd. Siktemålet med havbeiteleva er å legge til rette for ei ny og lønnsom kystnæring. Konsekvensane av forslaget vil i stor grad avhenge av korleis forvaltninga av næringa skal skje. Slik lova er utforma kan havbeite få innverknad på miljø, utøving av allemannsretten og konkurrerende næringsinteresser som til dømes tradisjonelt fisk. Fiskeridepartementet legg opp til ei forsiktig utprøving av utsett til havbeite i startfasen idet konsekvensane av dette er usikre. Verksemd som kjem i gang etter at lova trer i kraft vil derfor i ei viss utstrekning ha eit forsøkspreg. I den samanheng er det grunn til å framheve at regelverket og praktiseringa av det, må følgjast opp og revurderast.

Lova vil medføre nye oppgåver i forvaltninga i tilknytning til vurdering av søknader om havbeiteløyve. I startfasen forventast dette ikkje å medføre meirarbeid av betydning for forvaltninga slik ordninga skal leggjast opp med ein forsiktig oppbygging. Dersom vurderingar visar at næringa kan drive på ein lønsam og samtidig bærekraftig måte, vil søknadsmengda kunne auke. Det kan medføre at arbeidsbyrden til forvaltninga også aukar. For at forvaltninga ikkje skal vere ein flaskehals i utviklinga av ei ny havbeitenæring, vil forvaltninga sin ressursbruk derfor måtte aukast på sikt. Det er vanskeleg å anslå konkret kor store behova blir, det avheng av kor fort næringa veks og kor stor den faktisk blir.

I tillegg inneber lovforslaget at det skal førast tilsyn og kontroll med dei som driv havbeite. Interkontrollprinsippet medfører nye oppgåver for forvaltninga, men dette vil vere i eit avgrensa omfang då samarbeidet mellom dei impliserte direktorat på regional- og lokalplan gir ei god ressursutnytting. Konsekvensane for forvaltninga vil også her avhenge av kor fort havbeitenæringa veks.

Eksklusiv rett til gjenfangstrett for innehaver av løyve kan i enkelte tilfelle avgrense andre særlege rettar. En eventuell strid kan løysast ved at den som får havbeiteløyve i enkelte tilfelle må ekspropriere dei særlege rettar som blir berørt, og betale erstatning for disse. Behandling av søknad om løyve til ekspropriasjon vil innebere nye oppgåver for forvaltninga. Men forvaltninga kan unngå særleg meirbelastning ved at denne behandlinga kan skje parallelt med behandlinga av løyve til havbeite. Slik blir det ikkje forventa særlege administrative konsekvensar for forvaltninga. Dei forvaltningsorgan som lova kan få økonomiske og administrative konsekvenser for, er vist i figur 8.1.

Det kan krevast gebyr for behandling av søknad om løyve, samt utføring av kontroll- og tilsynsplikter. Satsane for gebyra skal i utgangspunktet settast slik at gebyra samla ikkje overskrider styresmaktene sine kostnader med dei oppgåvene som blir utført. Som kostnader reknar ein ikkje berre dei direkte utgiftene, men også dei indirekte administrative kostnadane.

Avslutningsvis kan det seiast at det er vanskeleg å gi noko utfyllande utgreiing av dei økonomiske og administrative konsekvensane av havbeiteleva, fordi det finst så mange usikre faktorar. Søknadshandsaming, kontroll og tilsyn vil krevje auka ressurser i forvaltninga når det viser seg at næringa blir lønsam. Dersom forvaltninga skal halde følge med ei slik utvikling, må det føl-

gast opp med nye stillingar på lengre sikt. På kort sikt blir det forventa at innføring av havbeitelova ikkje gir økonomiske og administrative konsekvensar av betydning for forvaltninga.

Fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om havbeite.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om havbeite i samsvar med eit framlagt forslag.

Tilråding frå Fiskeridepartementet ligg ved.

Forslag til lov om havbeite

Kapittel I. Innleiande føresegner

§ 1 Formål

Formålet med denne lova er å bidra til at havbeite kan få ei balansert og bærekraftig utvikling og bli ei lønsam kystnæring.

§ 2 Virkeområde

Lova gjeld utsetting og gjenfangst av krepsdyr, blautdyr og pigghuder til næringsformål (havbeite). Verksemd som har løyve etter lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. blir ikkje omfatta av lova. Departementet avgjer i tvilstilfeller kva som skal reknast som havbeite etter lova.

Lova gjeld i Noregs økonomiske sone.

Kapittel II. Løyve til havbeite. Gjenfangst.

§ 3 Løyve til havbeite

Ingen kan drive havbeite utan løyve frå departementet.

Løyve kan ikkje bli gitt dersom det er fare for skadelege verknader på miljø, medrekna fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spreiding av sjukdommar.

Ved tildeling skal ein leggje stor vekt på samfunnsmessige nytte- og skadeverknader av tiltaket, herunder korleis verksemda passer inn i det regionale næringslivet ellers og verdien av lokal tilknytning.

§ 4 Særskilt løyve til føring og andre tiltak

Departementet kan gi løyve til føring og andre tiltak i forbindelse med havbeite.

§ 3 gjeld så langt den passar.

§ 5 Innhaldet i løyvet

Løyvet gjeld eitt eller fleire geografisk avgrensa områder (lokalitet).

Det kan setjast nærare vilkår i løyvet, mellom anna om avgrensing i tid, avgrensing med omsyn til artar og talet på individ som kan settast ut og anna som er nødvendig av omsyn til miljøet, allemannsretten og andre interesser i området.

Departementet kan ved vedtak gi føresegner om anlegg og innretningar.

§ 6 Gjenfangst

Innehavaren av løyve etter §§ 3 og 4 (rettshavaren) har einerett til fangst etter den utsette art i lokaliteten i den utstrekning dette ikkje strider mot særlege rettar. Rettshavaren plikter i samme utstrekning å gjenfange den utsette arten. Departementet kan ved vedtak gjere unntak frå plikta til slik gjenfangst.

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

Departementet kan ved vedtak regulere gjenfangsten for den enkelte art uavhengig av anna lovgivning.

§ 7 Oppryddingsplikt

Den som driv havbeiteverksemd plikter ved opphør av verksemda så langt det er mogleg å gjenopprette miljøtilhøva i området, herunder fjerning av anlegg og innretninger samt å gjenfange dei utsette organismane

Departementet kan gi føresegnar om at rettshavaren skal stille nødvendig sikkerhet for å gjennomføre gjenoppretting som nevnt i første ledd.

§ 8 Overføring av løyve, endringar i eigartilhøva

Løyve til havbeite kan ikkje overførast.

Løyvet kan likevel pantsettast. Pantsettinga får rettsvern ved tinglysing i lausøyreregisteret.

For å sikre at gjeldande vilkår for tildeling og drift framleis blir oppfylt, kan departementet fastsetje at endringar i eigartilhøva hos innehaver av løyve må godkjennast.

§ 9 Endring og tilbakekall av løyve

Dersom føresetnadene som ligg til grunn for eit løyve blir vesentlig endra eller dersom det er nødvendig for å sikre omsynet til miljøet, herunder omsynet til biologisk mangfold, økologi og sjukdomsbekjemping, kan departementet:

- a) heilt eller delvis trekke tilbake løyvet,
- b) endre vilkår i løyvet
- c) sette nye vilkår i løyvet

Eit løyve kan heilt eller delvis trekkast tilbake ved grove eller gjentatte brot på føresegnar gitt i eller i medhald av lova, når løyvet ikkje er nytta innan ein bestemt frist, eller når det ellers følger av alminnelige forvaltningsrettslige reglar.

Den som på privatrettslig grunnlag har rett på verdien av organismane i lokaliteten, mister ikkje denne retten sjølv om løyvet blir trekt tilbake. Dette gjeld likevel berre i det omfang gjenfangst kan skje i samsvar med lova og for ein avgrensa periode. Departementet fastsett ved vedtak dei nærare vilkår for gjenfangst i slike høve og periodens lengde.

§ 10 Regulering av anna bruk og utnytting av lokalitet og buffersone

I den utstrekning det er nødvendig for å beskytte rettshavaren sin gjenfangstrett etter § 6 første ledd, kan departementet ved vedtak avgrense eller

forby anna bruk og utnytting av lokaliteten, herunder fiske etter andre artar. Det kan tilsvarende fastsettast avgrensingar eller forbod mot anna bruk og utnytting i eit område utanfor lokaliteten (buffersone).

Fiske i lokaliteten og buffersona kan regulerast utan omsyn til føresegner gitt i eller i medhold av lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

§ 11 Skjønn

Dersom gjenfangstretten etter § 6 første ledd avgrensar allemannsrettar som har erstatningsrettsleg vern etter alminnelige rettsgrunnsetningar, skal innehaver av løyve til havbeite betale erstatning etter skjønn.

Kapittel III. Gjennomføring av lova og vedtak i medhald av lova

§ 12 Opplysningsplikt

Den som har eller søker om løyve til å drive havbeite plikter utan hinder av teieplikt å gi dei opplysingar og foreta dei undersøkingar som departementet krever for at styresmaktene skal kunne utføre sine gjeremål etter lova her. Når særlege grunner tilseier det, kan opplysingar krevast av den som leverer varer og tenester til den som har eller søker om løyve til havbeite.

§ 13 Tilsyn

Vedkomande styresmakt har adgang til eitkvart anlegg og område i tilknytning til havbeiteverksemd, og til å foreta dei undersøkingar som er nødvendige for å utføre sine oppgåver etter lova.

§ 14 Tvangsmulkt

For å sikre at føresegnene i lova eller i vedtak i medhald av lova blir gjennomført, kan departementet gi forskrift om tvangsmulkt.

Tvangsmulkta kan innkrevjast frå den frist departementet har sett for retting av tilhøvet. Tvangsmulkta kan også fastsetjast på førehånd og byrjar då å løpe den dagen eit ulovleg forhold ligg føre. Det kan fastsettast at tvangsmulkta påløper så lenge det ulovlege forholdet held fram, eller at mulkta forfell for kvart brot.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan ettergi krav på påløpt tvangsmulkt.

§ 15 Iverksetting

Dersom vilkår i løyvet eller pålegg gitt i medhold av lova blir brotne, kan vedkomande styresmakt sørge for iverksetting på den ansvarlege si rekning. Dei utgiftene som fylgjer av dette er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom det er nødvendig å gjennomføre tiltak straks, kan vedkommande styresmakt sørge for umiddelbar gjennomføring av tiltak uten at pålegg er gitt.

§ 16 Inndraging

Vinning frå verksemd i strid med føresegner i lova eller i vedtak i medhald av lova kan inndragast. Kostnader som knytter seg til den rettsstridige verksemd skal trekkast frå inntekta ved berekninga av vinning. Dersom storleiken på vinninga ikkje kan godtgjerast, kan det fastsettast eit beløp som ein antar svarer til vinninga.

Inndraging kan skje utan omsyn til om forholdet medfører straffeansvar. Vedtak om inndraging er tvangsgrunnlag for utlegg. Domstolane kan prøve alle sider ved vedtaket.

§ 17 Gebyr

Departementet kan gi forskrift om gebyr for behandling av søknader og for andre oppgåver som blir utført av offentlige styresmakter innanfor lova sitt virkeområde.

Skuldig gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 18 Forskrifter

Departementet kan gi nærare føresegner til utfylling og gjennomføring av reglane i lova, herunder om internkontroll, tilsyn og krav til fagleg kompetanse.

Kapittel IV. Straff

§ 19 Straffansvar

Den som forsettleg eller aktlaust overtrer føresegner eller vilkår gitt i eller i medhald av lova blir straffa med bøter eller fengsel inntil 1 år. På samme måte straffast medvirkning og forsøk.

Ved særleg skjerpande tilhøve kan fengsel inntil 2 år anvendast, om ikkje strengare straffebed kan anvendast.

Departementet kan ved forskrift fastsette at brot på føresegner i medhold av lova ikkje medfører straff.

Kapittel V. Avsluttande føresegner

§ 20 Ikrafttreding og endringar i andre lover

Lova trer i kraft frå den tid Kongen bestemmer.

Frå samme tid skal følgjande føresegner i andre lover endrast slik:

1 Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom:

§ 2 nr. 28 skal lyde:

Fiske, fangst av sjødyr, akvakultur, *havbeite* og verksemd i samband med slikt, medrekna undervisning, forskning og utvikling

2 Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.:

§ 2 andre ledd skal lyde:

Med oppdrett menes all virksomhet der en fører eller behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting , *herunder havbeite*, forskning eller undervisning. Under lovens virkeområde faller også oppbevaring av levende fisk og skalldyr som ledd i oppdrettsvirksomhet. Virksomhet som har tillatelse etter lov om havbeite av omfattes ikke av loven.

3 Lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven):

§ 3 ny bokstav e, skal lyde:

–e) havbeite; utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål.

§ 16 skal lyde:

§ 16 Drift av akvakulturanlegg m.v.

Departementet kan gi forskrift om sykdomsforebyggende tiltak ved *havbeitevirksomhet*, drift av akvakulturanlegg og annen innhegning.

§ 17, nytt andre ledd skal lyde:

Det kan ikke settes ut akvatiske dyr til havbeite uten at dette er godkjent av departementet.

§ 23 første led skal lyde:

Når det er påvist eller foreligger mistanke om smittsom sykdom i *havbeiteområde*, akvakulturanlegg, annen innhegning eller transportmiddel, kan departementet for å hindre spredning av sykdommen gi pålegg om nødvendige tiltak, herunder avliving og destruksjon.
