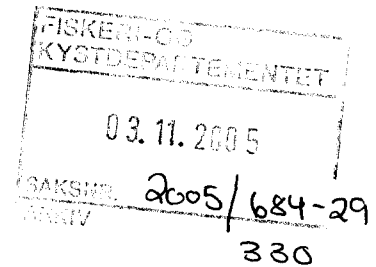




Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo



Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2005/6146 ART-MA-EP
Arkivkode:
008

Dato:
28.10.2005

Høringsuttalelse til NOU 2005:10 - Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser

Fra Fiskeri og Kystdepartementet har Direktoratet for naturforvaltning (DN) mottatt til uttalelse et utkast til ny lov om forvaltning av marine ressurser (havressurslov). Dette er en ny lov som erstatter saltvannsfiskekollen. I forbindelse med denne uttalelsen har DN bedt fylkesmennene om innspill på lovutkastet. Det er kommet uttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold.

Kort om lovforslaget

I forhold til saltvannsfiskekollen utvides virkeområdet fra tradisjonell fiske og fangst til å omfatte all utnyttelse av samtlige viltlevende marine ressurser og det tilhørende genetiske materialet. Det åpnes for at forvaltningsmyndighetene i større grad skal kunne fastsette langsiktige forvaltningsmål for viltlevende marine ressurser, og ikke bare målsettinger for forvaltningen av enkeltbestander. Det innføres også en del bærekraftsprinsipper i ressurs- og miljøsammenheng, men det foreslås ikke et bevaringsprinsipp, eller "speilvendingsprinsipp" for marine arter slik som foreslått for alle arter i forslaget til ny naturmangfoldlov. Det er foreslått et generelt prinsipp om at staten skal ha eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser, at staten skal rettighetene i forbindelse med utnyttelsen av genetisk materiale og at bioprospektering krever tillatelse fra Fiskeridirektoratet. Det forelås en adgang til å etablere marine beskyttede områder i en ressursammenheng. Forvaltningen av bunnsfaste arter som tare skal overføres fra kontinentalsokkelkollen. Forslaget omfatter også utnyttelse av levende ressurser uten at det tas ut ressurser, eksempelvis hvalsafari.

Generelle merknader

Direktoratet ser positivt på at det legges fram en havressurslov som uttrykker muligheter og vilje til å ta sektoransvaret for miljøet i utnyttelsen av de marine økosystemene. Sektorenes miljøansvar har vært prioritert politikk i flere år. Det framlagte forslaget skal ta høyde for dette og kan – med visse endringer og avklaringer – bli et nyttig redskap både for bevaring og en fornuftig ressursutnyttelse.

I forslaget til naturmangfoldlov, som nylig var på høring fra Miljøverndepartementet, er det foreslått gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold, uavhengig av hvilken samfunnssektor det er snakk om. DN ser havressursloven i sammenheng med denne og konstaterer at på sentrale punkt er forslagene til havressurslov og naturmangfoldlov ulike. Lovforslagene er ulike på punkter av så stor betydning at prosessen videre forutsetter et tettere samarbeid mellom de to departementene. DN anbefaler at det nedsettes ei arbeidsgruppe som får som mandat å se de to utvalgenes forslag i sammenheng, vurdere manglende

avklaringer mellom dem, samt vurdere hvilke konsekvenser valget av prinsipper innebærer for forvaltningsmålene.

DN har avgitt sin uttalelse til naturmangfoldloven i brev til Miljøverndepartementet datert 31.08.2005, som også er vedlagt dette brevet.

Konklusjoner

- Forslagene til havressurslov og naturmangfoldlov må vurderes og behandles i sammenheng. DN anbefaler at departementene nedsetter ei arbeidsgruppe som får som mandat å studere de to utvalgenes forslag, vurdere manglende avklaringer mellom dem, samt vurdere hvilke konsekvenser valget av prinsipper innebærer for forvaltningsmålene.
- Definisjonen av viltlevende marine ressurser mangler i loven. De definisjoner som finnes i teksten og kommentarer er ikke utfyllende nok. DN tar som utgangspunkt at utvalget ikke har ment at loven skal overta forvaltningsansvar for noe av det som i dag forvaltes gjennom viltloven og Svalbardloven og samtidig tilhører de marine økosystemene.
- Selv om loven omfatter alle viltlevende marine ressurser har den ikke som et primært utgangspunkt å ta vare på det biologiske mangfoldet. Loven er en næringslov med bærekraftig ressursutnyttelse som et av hovedprinsippene. Prinsipp om bevaring er ikke tilstede i samme grad og bør forsterkes.
- Lovene gjenspeiler ulikt syn på bevaringsprinsippet eller "speilvendingsprinsippet" som bærende element i forvaltningen. Havressursutvalget er delt på dette punktet, og DN støtter mindretallets forslag som foreslår at dette innføres.
- I havressursloven er det biologiske mangfoldet bevaringsverdig ut i fra tanken om utnyttelse, potensiell utnyttelse eller indirekte betydning for utnyttbare arter, men ikke *immaterielt* gjennom sin egenverdi. Hvordan disse - i ressursammenheng - "unyttige" artene skal ha en rolle i forvaltningen etter havressursloven - er ikke diskutert.
- Utvalget har unngått å diskutere forholdet mellom naturmangfoldloven og havressursloven når det gjelder truede og sårbare arter, såkalte rødlistearter og deres leveområder, eller ansvarsarter etter internasjonale konvensjoner. Dette er en svakhet ved utredningen og lå, slik DN ser det, indirekte i mandatet. Overvåkingsansvaret og ansvaret for etablering og vedlikehold av kunnskapsgrunnlaget er ikke nevnt.
- DN er enig i at fremmede arter skal forvaltes etter ny naturmangfoldlov.
- Havressursloven har aktsomhetsregler knyttet til orden på høstningsfelt, erstatning mv.. Aktsomhet for miljøet og det biologiske mangfoldet er nevnt i teksten, men ikke i loven. Når naturmangfoldlovens § 6 foreslår en generell aktsomhetsplikt, bør dette være førende også for havressursloven.
- Havressursutvalget har unngått å avklare forholdet til svalbardmiljøloven. Dette er en svakhet ved utredningen og lå slik DN ser det i mandatet. DN kan ikke se at det er aktuelt å fastsette reguleringer i *Svalbards territorialfarvann* med hjemmel i havressursloven for andre arter enn de som i dag er unntatt fra svalbardmiljølovens bestemmelser. Også når det gjelder regulering av utnyttelse av viltlevende, marine ressurser i Svalbards sjøområder, mener DN at bevaringsprinsippet bør legges til grunn, for å unngå at to sentrale lovverk som begge regulerer forvaltning av flora og fauna i sjøen bygger på motstridende prinsipper.

- I loven foreslås det krav om tillatelse ved uttak av genetisk materiale i det marine miljøet samt hjemmel for å sette vilkår om fordeling av utbytte. DN har forståelse for lovutvalgets forslag, men opprettholder vår uttalelse til naturmangfoldlovens kapittel om tilgang til genetisk materiale, hvor vi blant annet foreslår en meldeplikt for uttak av genetisk materiale, hjemler som muliggjør tilgang til forskningsresultater og eventuell norsk deltagelse i forskning basert på genetisk materiale innhentet i Norge, samt en hjemmel til å kreve at en viss andel av det økonomiske utbyttet skal betales til et fond for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.
- DN vil framheve betydningen av havressursloven som styringsredskap i forvaltningen av sjøfuglbestandene. Det handler om (over)fiske på bestander som er basisføde for sjøfugl eller påvirker disse bestandene, slik at fiskeriaktiviteten kan være konkurrerende - i verste fall truende - mot bestandenes eksistens langs våre kyster.
- DN er tilfreds med at det fokuseres på bifangst av fugl og sjøpattedyr i lovforslaget med en egen bestemmelse om dette, § 2-5. Dokumentasjonen vedr. bifangst av fugler og pattedyr er begrenset, men bifangst av sjøfugl medfører for noen bestander i andre havområder en direkte trussel, og det er viktig at havressursloven inneholder hjemler for å kunne gjøre noe med dette. I en økosystembasert tilnærming er dette helt vesentlig.
- DN støtter forslaget om forvaltningsmål i § 3. DN mener at målene også må kunne omfatte andre arter innenfor i et økosystem enn de som omfattes direkte av havressursloven. Sjøfuglene er ikke en del av havressurslovens forvaltningsområde, men fisket er en aktivitet som forvaltes gjennom loven med potensielle effekter for sjøfugl i samme økosystem.

Formålsparagrafen

Loven har som utgangspunkt å forvalte de viltlevende marine ressursene på en lønnsom og bærekraftig måte. Formålet uttrykker et mål om næringsutnyttelse, under visse forutsetninger og begrensninger. DN er tilfreds med at miljømessige rammebetingelser kan settes som nødvendige krav, betingelser og prinsipper i reguleringen av næringsvirksomheten, men foreslås at dette vinkles litt annerledes. Havressursloven skal regulere både ressursutnyttelse og bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring av alle marine ressurser. Dette er tilsvarende formålet i lakse- og innlandsfiskekloven, som er å

”sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere”.

DN forslår følgende tekst:

”Lovens formål er å sikre bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring av viltlevende marine ressurser. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for en samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene.”

Utvidelse av et virkeområde, men uten definisjoner

Loven omhandler de viltlevende marine ressursene uten at begrepet har fått noen definisjon i lovforslaget. I bemerkningene til de enkelte paragrafer, under § 1-2 Lovens saklige virkeområde står det at

”Hva som regnes som viltlevende marine ressurser vil bero på en biologisk vurdering av hva som er hjemmehørende i sjø.

Videre kommentarer fra utvalget viser at en har ment at begrepet skal omfatte all fisk, marine organismer, planter med helt eller delvis tilhold i sjø eller på havbunnen. Bunnfaste arter som tang og tare skal også omfattes. Dyr som har delvis opphold i sjø, som sel, hvalross er sjøpattedyr og skal omfattes av loven, men dette gjelder ikke isbjørn.

DN mener at disse bemerkninger ikke utdyper dette godt nok. Kystsonen er betegnelsen på det området der land møter og går over i hav og hvor det som lever der, sporadisk eller permanent, er tilknyttet eller helt avhengig av havet. Sjøfugl og havørn er eksempler på dette, men DN antar at dette neppe er tiltenkt å sortere under loven. DN tar dermed som utgangspunkt at utvalget ikke har ment at loven skal overta forvaltningsansvar fra det som i dag forvaltes gjennom viltloven eller svalbardmiljøloven.

Utvidelsen av virkeområdet sikrer loven i forhold til å ta ut nye ressurser fra havet. Hva som defineres som *ressurser* er ikke helt klart. DN vil presisere at uavhengig av det framtidige utnyttelsespotensialet vil svært store deler av det marine biologiske mangfoldet aldri bli ressurser i en kommersiell sammenheng. Utvalgets mindretall i forslag om innføring av et bevaringsprinsipp har også vært inne på dette. Slike arter kan ha en bestandsstatus som spesielt sårbare eller de er truet av utryddelse. Disse er også omfattet av loven og gir andre utfordringer enn det utvalget har berørt i sin utredning. Dette er konkretisert nærmere under.

Forholdet til ny naturmangfoldlov

I St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* er det angitt at en ny havressurslov vil være en viktig sektorlov for gjennomføring av Biodiversitetskonvensjonen og ny naturmangfoldlov, og bidra til iverksettelsen av hovedprinsippene. I forslaget til naturmangfoldlov er det foreslått gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold, uavhengig av hvilken samfunnssektor det er snakk om. DN ser havressursloven i sammenheng med denne og konstaterer at på sentrale punkt er forslagene til havressurslov og naturmangfoldlov ulike, hvilket er diskutert nærmere under. Med det utgangspunkt som er skissert vil ikke havressursloven ivareta biodiversitetskonvensjonens tre hovedmålsettinger om bevaring, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av godene som oppstår ved bruk av genetiske ressurser.

DN er enig i at havressursloven kan være en viktig sektorlov for gjennomføring av naturmangfoldloven, men slik havressursloven framstår i dag vil den ikke kunne bidra i stor nok grad til at det marine biologiske mangfoldet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Den er en næringslov med fornuftig og bærekraftig ressursutnyttelse som et av hovedprinsippene. Det biologiske mangfoldet er bevaringsverdig ut i fra tanken om potensiell utnyttelse og ikke gjennom egenverdi. Havressursloven har ikke som det primære utgangspunkt å ta vare på det biologiske mangfoldet, men den kan være et svært nyttig og viktig redskap i så måte. Forvaltning etter havressursloven kan eksempelvis ha stor betydning for sjøfugl som forvaltes etter viltloven: Dette viser betydningen av en økosystembasert forvaltning som i for liten grad kommer fram.

I St.meld. nr. 12 henvises det til ulike verdier av mangfoldet.

- *Direkte bruksverdi:* Verdi som realiseres gjennom bruk av biologiske ressurser
- *Indirekte bruksverdi:* Verdi i form av livsbærende prosesser og økologiske
- *Potensiell verdi:* Verdi som ikke er utnyttet eller kjent.
- *Immateriell verdi:* Verdi som er etisk og moralsk forankret

DN mener havressursloven fokuserer på de tre første, men ikke på den siste verdien, *immateriell verdi*, som faller utenfor. For en næringslov bør dette for så vidt kunne vært tilstrekkelig, men det forutsetter at forholdet mellom de to lovene, havressursloven og naturmangfoldloven er avklart. Biomangfoldlovutvalget skriver:

"Biomangfoldlovutvalget foreslår - i tråd med sitt mandat om å gi regler som samordner forvaltningen på en bedre måte - generelle prinsipper for høsting for alle arter og generelle regler for tilgang til genetisk materiale. I tråd med generelle regler og prinsipper som blir vedtatt som følge av utvalgets forslag, vil det i en ny havressurslov kunne gis mer spesifikke eller detaljerte bestemmelser.

Det inngår i Biomangfoldlovutvalgets mandat å foreslå regler om vern, herunder vern i sjø. Dette utelukker ikke at Havressurslovutvalget foreslår regler om særskilt beskyttelse i noen områder mot fiske, annen høsting eller en bestemt redskapsbruk som anses som en trussel mot det biologiske mangfoldet. Vern og andre former for beskyttelse vil kunne supplere hverandre, slik det også er forutsatt i arbeidet med marin verneplan."

Det er ingen tvil om at loven direkte kan ha stor betydning for viltet langs kysten, eksemplifisert ved bifangst ved linefiske og på sjøfuglbestandenes eksistensgrunnlag ved overfiske på deres basisføde (jf. avsnittene *Bifangst og Overfiske – trofiske effekter av fiskerier på sjøfugl* under.)

En del av mandatet til havressursutvalget var å

"vurdere hensiktsmessige grensesnitt og koblinger mellom "havressursloven" og fremtidig lovgivning for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold".

Havressursutvalget har framhevet følgende i denne sammenhengen:

- introduksjon av fremmede arter reguleres av forslag til ny naturmangfoldlov alene
- utvalgets flertall har foreslått at forslag til ny havressurslov ikke skal underlegges bevaringsprinsippet som er foreslått i den nye naturmangfoldloven
- marine verneområder etter forslag til ny naturmangfoldlov, vil slå igjennom overfor reguleringer i medhold av havressursloven, slik at utnyttelse etter havressursloven innenfor et opprettet marint verneområde, kun er tillatt innenfor rammene av vernevedtaket.
- i forhold til tilgang til marine genressurser har de to lovforslagene forskjellig utgangspunkt og forslag til løsning.

DN mener det er *"flere hensiktsmessige grensesnitt og koblinger"* mellom de to lovene som utvalget ikke har besvart.

Arealforvaltning og vern av sjøområder er klarert i forhold til havressursloven av havressursutvalget, men DN savner en diskusjon knyttet til forvaltningsansvaret for de marine biologiske ressursene i betydningen hele det marine biologisk mangfold, i alle dets henseende i forhold til verdiene over fra St. meld. Nr. 12. Som nevnt under avsnittet *Utvidelse av et virkeområde uten definisjoner* vil utvidelsen av virkeområdet sikre havressursloven i forhold til å ta ut nye ressurser fra havet. Usikkerheten ligger i hva som defineres som *ressurser*, men DN mener at det, uansett framtidige utnyttelsespotensialer, vil svært store deler av det marine biologiske mangfoldet som aldri vil bli utnyttet kommersielt. Slike arter kan ha en bestandsstatus som spesielt sårbare eller de er truet av utryddelse. DNS nasjonale liste over truede og sårbare arter <http://www.dirnat.no/archive/attachments/01/05/Redli009.pdf> omfatter ikke marine arter, med unntak av marine pattedyr. Det arbeides nå med utvidelse av den nasjonale lista til også å omfatte deler av det marine mangfoldet. Dette er ledd i et internasjonalt arbeid. I OSPAR-sammenheng, der det er laget en foreløpig rødliste for marine arter. The World Conservation Union (IUCN) skriver på sine nettsider om den globale utfordringen:

"Marine fishes are among the poorest represented groups on the IUCN Red List (only 487 of a potential 15,000 have been assessed to date). Although Red List data are not yet complete enough to infer trends in the overall status of marine fishes, data from marine fish groups that are relatively well assessed (sharks, rays, chimaeras, seahorses, groupers, wrasses) do indicate clearly that exploitation is an important and significant threat to marine species."

DN mener at forslaget til havressurslov ikke avklarer forholdet mellom naturmangfoldloven og havressursloven når det gjelder spørsmålet om å sikre forvaltningen av marine rødlistearter. Bevaringsprinsippet i naturmangfoldloven innebærer høstingsforbud for truede arter, og loven gir i tillegg hjemler til en særskilt prioritering av blant annet truede og sårbare arter. Når forslaget til havressurslov ikke innfører bevaringsprinsippet for marine arter, vil det være motstrid mellom disse regelverkene dersom man vedtar en prioritering etter naturmangfoldloven. Overvåkingsansvaret som ligger i dette er heller ikke berørt av utvalget. Det er viktig at lovforslagene gjennomgås og samordnes på dette punkt. DN mener hjemlene for å ta vare på truede arter i naturmangfoldloven bør gjelde generelt for alle arter, slik at man sikrer en felles forvaltning av disse artene uavhengig av levested. Forholdet mellom lovverkene må fremgå av virkeområdet til loven.

Mangel av et speilvendingsprinsipp for bevaring av artene

Forslaget til ny havressurslov foreslår ikke innført prinsippet om speilvendning, eller bevaringsprinsippet slik vi kjenner det fra dagens viltlov og lakse- og innlandsfiskelov. DN støtter mindretallets forslag om at forvaltningen av viltlevende marine virveldyr skal bygge på det bevaringsprinsipp som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget. Dagens saltvannsfiskelov bygger på et prinsipp om at høsting er tillatt så lenge det ikke er satt begrensninger ved forskrift med hjemmel i loven. Biomangfoldlovutvalget foreslår i forslaget til ny naturmangfoldlov å innføre et bevaringsmål for alle arter, som konkretiseres i bevaringsprinsipp for henholdsvis virveldyr, virvelløse dyr og planter og sopp. For virveldyr, inkludert marine arter, innebærer dette at uttak er forbudt med mindre det åpnes for dette med hjemmel i lov. DN støtter mindretallets vurdering av at et slikt speilvendingsprinsipp vil gi et mer fremtidsrettet lovgrunnlag i samsvar med føre-varprinsippet. DN vil i tillegg framheve bevaringsprinsippet for virvelløse dyr fra naturmangfoldloven til også å gjelde marine virvelløse dyr i havressursloven.

Utrydding av arter regnes som en av de viktigste og største miljøtruslene i verden, og artsfredning etter viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven har vært og er et sentralt virkemiddel for å bevare arters overlevelse i Norge. DN mener det ikke er biologisk faglige grunner til å skille mellom viltlevende marine arter og andre arter. Et slikt speilvendingsprinsipp vil også være mer i tråd med biodiversitetskonvensjonen (CBD), som ikke skiller mellom ulike artsgrupper. Det vil også gi et bedre grunnlag for bevaring av truede arter og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Særlig vil et slikt speilvendingsprinsipp gjort gjeldende for marine arter bidra til en mer sammenhengende og helhetlig oppfølging av CBD.

Et utviklingsarbeid skjer i OSPAR-sammenheng, der det er laget en foreløpig rødliste for marine arter. Biomangfoldlovutvalget skriver:

”OSPARs vedlegg V regulerer vern og bevaring av økosystemene og det biologiske mangfoldet i sjøområdene. Fiskeriforvaltning er unntatt fra dette vedlegget. Til vedlegget hører en strategi, og i henhold til denne skal bl.a. OSPAR-kommisjonen vurdere hvilke arter og leveområder som har behov for beskyttelse. I den forbindelse pågår det under OSPAR arbeid med listeføring av truede og sårbare marine arter samt sjøfugl. Det er vedtatt en foreløpig rødliste for slike arter, og det er vedtatt kriterier for identifikasjon av arter og leveområder som trenger beskyttelse.”

Virkeområdet utvides i forhold til dagens saltvannsfiskelov. Når det gjelder bunnfaste arter som i dag reguleres i kontinentalsokkelloven, vil flertallets forslag innebære en generell åpning for høsting, og det vil måtte fastsettes et særskilt forbud for å opprettholde dagens utgangspunkt. En generell forskrift med forbud mot uttak av **alle** bunnfaste levende organismer er i realiteten en innføring av bevaringsprinsippet for deler av den marine floraen og faunaen. DN antar at hjemmelen til å regulere bunnfaste arter etter overføring fra kontinentalsokkelloven ligger under § 7-1b, om at det kan fastsettes

”forbud mot høsting i visse områder, av visse arter eller med visse redskap”

men dette er ikke nevnt eller utdypet i kommentarene. Utvalget legger også til grunn at en etter hvert vil kunne få etterspørsel etter flere viltlevende marine ressurser enn de som i dag er kommersielt interessante. Ut fra en føre-var-vurdering mener DN lovens utgangspunkt for slike ressurser bør være at uttak krever særskilt tillatelse. DN

mener det er et riktig utgangspunkt at det er forsvarligheten av høstingen som må dokumenteres, slik at en kan forhindre at relevante forvaltningsvedtak fastsettes for sent. DN er enig i mindretallets vurdering av at en speilvending ikke vil svekke havressursloven som næringslov, forvaltningen vil kunne gi tillatelse til høsting av hensyn til næringsinteresser, innenfor en vurdering av hva som er en bærekraftig forvaltning av ressursene. FNs havrettskonvensjon med fiske på det åpne hav gir veiledning for føre-varprinsippet.

Når det gjelder marine pattedyr vil en speilvending i praksis ikke innebære noen forskjell fra dagens forvaltning, da dette er gjeldende rett nedfelt i forskrift. Også i saltvannfiskelovens forskrifter finnes det med andre ord praktisk bruk av speilvendingsprinsippet.

Generelt mener DN at lovfesting av et speilvendingsprinsipp sikrer en mer helhetlig forvaltning ved at konsekvensene vurderes i forkant i stedet for i ettertid av uttaket. Bestemmelsen vil også bidra til en økosystembasert forvaltning hvor uttak blir vurdert helhetlig ut fra den virkningen det har på hele økosystemet som arten lever i. Dette er også i tråd med internasjonale konvensjoner, for eksempel slår Havrettskonvensjonen fast at kyststatene har en bevaringsplikt i forhold til fiskebestandene. Dette innebærer blant annet at kyststatene har plikt til å fastsette den totale fangstmengden, vedta bevaringstiltak for å sikre bestander mot overfiske og å fastsette tiltak for å bringe bestander opp på et nivå som skal sikre langtidsutbytte. Dersom Norge skal kunne innfri kravet om bevaringsplikt, må forvaltningen ha en mulighet for kontroll med uttaket. Forslaget innebærer at man får et bedre grunnlag for slik kontroll enn etter dagens regelverk. Et speilvendingsprinsipp hindrer ikke uttak, men sikrer en mer langsiktig tenking og gir muligheter til å gå inn og regulere på et tidligere stadium om uttaket skulle vise seg å bli av et større omfang en først antatt.

Havressursloven og genetisk materiale

DN har merket seg at forslaget til ny havressurslov inkluderer krav om tillatelse ved uttak av genetisk materiale i det marine miljøet samt hjemmel for å sette vilkår om fordeling av utbytte eller andre fordeler fra utnyttelse av norsk genetisk materiale. Bestemmelsene er ikke i samsvar/samordnet med kapittel VII Tilgang til genetisk materiale i forslaget til ny naturmangfoldlov.

I forslaget til naturmangfoldloven er det foreslått et eget kapittel som omhandler genetisk materiale. Biomangfoldlovutvalgets forslag omfatter to hovedtemaer; regulering av tilgangen til norsk genetisk materiale og regler om norske borgeres håndtering av genmateriale fra andre land. Biomangfoldlovutvalget foreslår at genetisk materiale skal være en felles ressurs og legger ikke opp til kontroll av uttak. Forslaget inneholder heller ikke hjemmel til å stille vilkår eventuelt å forby enkelte former for uttak eller utnytting. Forslaget inneholder krav om samtykke fra utførselslandet ved innførsel for utnytting av genetisk materiale til Norge dersom utførselslandet krever slikt samtykke for utførsel eller uttak.

DN fremhevet i sin uttalelse til naturmangfoldlovutkastet viktigheten av at det i samsvar med biomangfoldkonvensjonens bestemmelser etableres et norsk regelverk som omhandler tilgang, utnytting og fordeling av utbytte av alt genetisk materiale, og stilte seg positivt til at et slikt regelverk ble inkludert i forslaget til ny naturmangfoldlov.

DN foreslo i sin uttalelse noen endringer i forhold til utvalgets forslag som bl. a. hjemler større grad av kontroll og fastsetting av vilkår for uttak og utnytting dersom utviklingen i fremtiden skulle tilsi dette. I tillegg foreslo DN bestemmelser som gir hjemmel til regulering av utbytte. En endring av formålbestemmelsen som reflekterer behovet for å ta vare på det genetiske mangfoldet i tillegg til bruk og utnytting ble også foreslått av DN.

DN har forståelse for havressurslovutvalgets forslag om tillatelse ved uttak og hjemmel til å sette vilkår om fordeling av utbytte. DN opprettholder likevel sin uttalelse til naturmangfoldlovens kapittel om tilgang til genetisk materiale, hvor vi innenfor disse områdene blant annet foreslo følgende;

- meldeplikt for uttak av genetisk materiale
- hjemler som muliggjør tilgang til forskningsresultater og eventuell norsk deltagelse i forskning basert på genetisk materiale innhentet i Norge
- hjemmel til å kreve at en viss andel av det økonomiske utbyttet skal betales til et fond for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

DN har forståelse for de forslagene som ligger i havressurslovutvalgets utkast men opprettholder vår uttalelse til naturmangfoldlovens kapittel om tilgang til genetisk materiale.

DN anbefaler at regelverket på dette området samordnes i naturmangfoldloven, slik at vi får et felles lovverk for alt genetisk materiale. Etter DNs mening er det ikke hensiktsmessig å operere med ulikt regelverk i det marine og det terrestre miljøet, verken når det gjelder eiendomsretten til det genetiske materialet eller for regler om uttak, utnytting eller fordeling av utbytte.

DNs har forskriftsfestet rolle ved utnyttelse av tang og tare

Bunnfaste arter som i dag reguleres i kontinentalsokkelloven er foreslått overført til havressursloven. Endringer på dette må ikke endre DNs forskriftsfestede rolle som rådgiver i forbindelse med taretråling. I eksisterende forskrift om høsting av tang og tare kan Fiskeridirektoratet, i samråd med DN, åpne for høsting av tang og tare for inntil 5 år av gangen dersom det er sannsynlig at ressursen og økosystemet i området kan tåle den belastningen høstingen innebærer.

Introduserte arter

DN støtter forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 4 siste ledd om forbud mot utsetting av organismer og levende rogn i fjorder og havområder, da Biomangfoldlovutvalget foreslår felles lovgivning for utsetting av organismer. Introduksjon og spredning av fremmede arter og organismer vurderes som en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet. Når det gjelder introduksjoner av fremmede marine arter viser St. meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* til at introduksjoner av fremmede organismer i marint miljø er en svært alvorlig trussel mot arter og leveområder. Kunnskapene om marine organismesamfunn og habitater er begrenset, og marine økosystemer er ofte sammenhengende og med få naturlige spredningshindre. Forslaget til naturmangfoldlov har et eget kapittel om fremmede arter. Dette kapitlet regulerer både innførsel og utsetting av fremmede organismer. En organisme regnes som fremmed når den ikke er hjemmehørende i det området den kommer til. Introduksjon skjer når organismen ved menneskers hjelp forflytter seg til et område utenfor dens tidligere eller nåværende naturlige leveområde. For arter som spres naturlig eller som følge av en menneskelig handling i et annet land, er de aktuelle virkemidlene i forslaget til naturmangfoldlov først og fremst skadebegrensning etter kapittel IX. Fremmede arter er heller ikke omfattet av bevaringsprinsippet i naturmangfoldloven, og eventuell regulering av høsting må skje med hjemmel i særlovgivningen. DN mener det er riktig at det lovfestes felles prinsipper for introduksjon og utsetting av arter som gjelder for alle organismer både på land og i sjø, og er enig i at dette bør underlegges felles regulering i naturmangfoldloven.

Laks- og innlandsfiskeloven

DN er forvaltningsmyndighet for laks- og innlandsfiskeloven. DN har ingen merknader til forslaget slik det angår denne loven. I utredningen er det henvist til en høyesterettsdom fra 1995 (Rt 1995 s. 878). Vi gjør oppmerksom på at den aktuelle saken ble behandlet etter bestemmelsene i lov 6. mars 1964 om laksefisket og innlandsfisket. I gjeldende lov 15. mai 1992 om laksefisk og innlandsfisk m.v., er straffebestemmelsen, § 49, endret slik at skjønnsstemaet ikke lenger er knyttet til begrepet "ikke uvesentlige mengder anadrom laksefisk", men kun til muligheten for fangst av anadrom laksefisk. Dette er en vesentlig endring og innebærer at kravet til fiskernes aktsomhet er betydelig skjerpet.

Marine beskyttede områder

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om adgang til å etablere marine beskyttede områder som ledd i den marine ressursforvaltningen. Utvalget vurderer beskyttelse av områder for høstingsaktivitet både av hensyn til bestander og til økosystemets beste som helhet, hvor også marint biologiske mangfold vil være en viktig bestanddel. DN støtter dette og har ingen ytterligere kommentarer.

Føre var-prinsippet

I lovens § 1-6 heter det at de villevende marine ressurser skal forvaltes etter:

”en føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer”

I utredningen kunne prinsippet etter DN's mening vært diskutert noe dypere, særlig knyttet til hvordan dette gjøres i praksis. DN tror at prinsippet i en del debatter og sammenhenger har vært ansett som en motsats eller som et alternativ til en kunnskapsbasert forvaltning. Det kan synes som om utvalget v/**flertallet** (i vurderingen av spørsmålet om speilvendning av havressursloven) har denne oppfatningen, det står:

”En speilvendning vil ... kunne medføre at fiske på enkelte arter/bestander blir forbudt på grunnlag av manglende administrativ kapasitet og forskningsbasert kunnskap om situasjonen.”

Det er mangel på forskningsbasert kunnskap som her fremmes som et klart hinder for videre uttak. Det som ikke er diskutert er hvordan en kan benytte føre-var prinsippet som forvaltningsstrategi nettopp når en ikke har full oversikt over tilstanden.

EUs vannrammedirektiv

EUs vannrammedirektiv er ikke nevnt av utvalget. Det burde ha vært nevnt siden direktivet også omfatter kystnære farvann.

Havressursloven og svalbardmiljøloven

Havressurslovutvalget er i henhold til sitt mandat blitt bedt om å utrede forholdet til bl.a. svalbardmiljøloven. Dette er ikke gjort i den fremlagte NOU 2005:10. Utvalget legger opp til et system i sjøterritoriet utenfor Svalbard og Svalbards indre farvann, der reguleringer av utnyttelse som faller inn under begrepene *”fiske og jakt”* i henhold til Svalbardtraktatens art. 2 fortsatt kan fastsettes med hjemmel i Svalbardloven § 4, men hvor reguleringer kan fastsettes med hjemmel i havressursloven når det dreier seg om annen utnyttelse enn *”fiske og jakt”*. I følge utvalget kan dette gjelde utnyttelse av mikroorganismer, bunnfaste arter og marine genressurser.

DN gjør oppmerksom på at Lov 15. juni 2001 nr 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) gjelder for Svalbards sjøområder ut til territorialgrensen, jf § 2. Svalbardmiljøloven legger fredningsprinsippet (speilvendingsprinsippet) til grunn for reglene for forvaltning av flora og fauna i kapittel IV, jf § 25, hvor det heter at

”All flora og fauna med egg, reir og bo fredet om ikke annet er fastsatt med hjemmel i denne lov.”

Disse reglene gjelder all flora og fauna på land og i sjøen med unntak av saltvannsfisk og krepsdyr, samt sjøpattedyr som ikke er stedege på Svalbard, jf § 23. Det er altså kun saltvannsfisk, krepsdyr og sjøpattedyr som ikke er stedege for Svalbard som er unntatt fra Svalbardmiljølovens bestemmelser i kapittel IV om flora og fauna, og dermed fredningsprinsippet. Høsting av for eksempel flora, bunnfauna som skjell og bløtdyr og bunnfaste arter er omfattet av Svalbardmiljøloven og fredningsprinsippet. Vi viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) pkt 9.9.4 Departementets merknader, og merknadene til §§ 23 (kapittelets virkeområde) og 25 (fredningsprinsippet) i kapittel 19.

DN kan således ikke se at det er aktuelt å fastsette reguleringer på Svalbard med hjemmel i havressursloven for andre arter enn de som i dag er unntatt fra Svalbardmiljølovens bestemmelser i kapittel IV.

Også når det gjelder regulering av utnyttelse av viltlevende, marine ressurser i Svalbards sjøområder, mener DN at bevaringsprinsippet bør legges til grunn, slik at man unngår at to sentrale lovverk som regulerer forvaltning av flora og fauna i sjøen bygger på motstridende prinsipper.

Overfiske – trofiske effekter av fiskerier på sjøfugl

Havressursloven kan bli et viktig styringsredskap i forvaltningen av sjøfuglbestandene. Bestander som lunde og lomvi er tidvis under sterk negativ påvirkning av matmangel som følge av ujevn ressurstilgang. Etter sammenbruddet i sildebestanden opphørte mer eller mindre driften av 0-gruppe sild nordover. I løpet av de første 20 årene etter sammenbruddet opplevde lundene på Røst kun tre sesonger med vellykket hekking. Kollapsen i loddebestanden bidro sannsynligvis til en omfattende vinterdødelighet av lomvi, som mer enn halverte bestanden innenfor Barentshavsregionen. Generelt er dette komplekse sammenhenger hvor både forståelse og oversikt er begrenset, men det viser hvor viktig en økosystembasert forvaltning vil være i en praktisk forvaltning av fiskeriaktiviteten. Sjøfuglene er i slike sammenhenger sterkt influert og indirekte forvaltet via næringsforvaltningen og dens lover.

Bifangst

DN er tilfreds med at det fokuseres på bifangst av fugl og sjøpattedyr i lovforslaget med en egen § 2-5 om dette. Bifangst kan utgjøre en trussel for fuglebestandene, særlig av fåtallige og truede arter, men det medfører også merarbeid og redusert fangsteffektivitet for fiskerne. F. eks i linefisket eksisterer det en enkel løsning (kjalkskremme) - som i varierende grad er tatt i bruk. I garnfiskeriene er mulighetene for metodiske tilpasninger mer begrenset, men målrettede reguleringer i tid og rom på basis av et godt kunnskapsgrunnlag vil kunne redusere denne bifangsten. Det er viktig at havressursloven inneholder hjemler for å kunne gjøre noe med dette. I en økosystembasert tilnærming er dette helt vesentlig.

I kommentarene og i utredningen ellers er dette lite konkretisert og tema er viet liten oppmerksomhet. Bifangst av fugler (og pattedyr) i line og andre redskapstyper representerer et forhold som alle parter ønsker å få bukt med. Tallgrunnlaget er mangelfullt, men basert på feltundersøkelser er det bla. estimert at det i 1985 ble drept minimum 200 000 lomvi (overveiende ungfugl) i løpet av to uker i et område på kysten av Troms. Slike forhold er også rapportert fra andre områder i Nord-Norge og i andre havområder.

Forvaltningsmål og en økosystembasert forvaltning

I lovens § 1-6 heter det at de viltlevende marine ressurser skal forvaltes etter:

”en økosystembasert tilnærming som ivaretar hensynet til biologiske mangfold og viktige områder for livssyklusen til viltlevende marine ressurser.

Og i § 3-1 kobles dette til at:

” For å legge til rette for en økosystembasert tilnærming kan departementet fastsette forvaltningsmål...”


I forslaget til naturmangfoldlov er det i § 5 foreslått bevaringsmål for arter. DN oppfatter § 3-1 i havressursloven til å være beslektet med denne i en økosystembasert forvaltningsstrategi. Et viktig poeng er nevnt i kapittel 6.2.4 der det står:

”En nødvendig konsekvens av en økosystembasert tilnærming vil være at en må inkludere flere parallelle målsettinger for forvaltningen.”

DN vil påpeke behovet for at forvaltningsmålene også må kunne omfatte andre arter innenfor i økosystemet enn de som omfattes av havressursloven, jf. avsnittet over om *Overfiske – trofiske effekter av fiskerier på sjøfugl*. Sjøfuglene er ikke en del av havressurslovens forvaltningsområde, men fiske og fangst er aktiviteter som forvaltes gjennom loven og som kan gi uheldige effekter for bestandene. Dette må kunne forvaltes etter forvaltningsmålene fra havressursloven i sammenheng med bevaringsmålet § 5 i naturmangfoldloven

Med hilsen


Janne Sollie
Direktør


Yngve Svarte

Vedlegg:

Uttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold datert 05.10.2005.

Høringsuttalelse fra DN datert 31.08.2005; "Høring av NOU 2004:28. Forslag til ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold."

Kopi til:

Miljøverndepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	Oslo
Statens forurensningstilsyn	Postboks 8100 Dep	0032	Oslo
Fylkesmannen i Aust-Agder	Serviceboks 606	4809	Arendal
Fylkesmannen i Buskerud	Postboks 1604	3007	Drammen
Fylkesmannen i Finnmark	Statens Hus	9815	Vadsø
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	Hamar
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	Bergen
Fylkesmannen i Nordland	Statens Hus	8002	Bodø
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Statens Hus	7734	Steinkjer
Fylkesmannen i Oppland	Serviceboks	2626	Lillehammer
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	Oslo
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59 Sentrum	4001	Stavanger
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	Leikanger
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Statens Hus	7468	Trondheim
Fylkesmannen i Telemark	Statens Hus	3708	Skien
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	Tromsø
Fylkesmannen i Vest-Agder	Serviceboks 513	4605	Kristiansand S
Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103	Tønsberg
Fylkesmannen i Østfold	Statens Hus	1532	Moss
Møre og Romsdal fylke	Fylkeshuset	6404	Molde