



Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Deres ref
200300228

Vår ref
05/08150 A II

Dato
31. oktober 2005

Høring av NOU 2005: 10 – Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser

Det vises til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 24.06.2005 om ovennevnte høring.

Utenriksdepartementet har følgende kommentarer i saken:

Generelle kommentarer

Utenriksdepartementet ser det som positivt at forslaget til ny havressurslov tar sikte på å synliggjøre Norges folkerettslige forpliktelser med hensyn til marin ressursforvaltning. Det er videre positivt at de internasjonale anerkjente prinsipper og styringsverktøy som moderne havressursforvaltning bygger på søkes satt i system innenfor en nasjonal ramme. Det er viktig for Norge å ha et nasjonalt lovverk som bygger på prinsippet om en bærekraftig utnyttelse og langsiktig bevaring.

Lovforslaget bør søkes samordnet med forslaget til ny lov om biologisk mangfold.

Lovens virkeområde

Saklig virkeområde

Utenriksdepartementet støtter utvidelsen av virkeområdet for havressursloven fra tradisjonell fiske og fangst, til å omfatte all utnyttelse av samtlige viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. En slutter seg også i det vesentlige til utvalgets begrunnelse for dette.

I forhold til kap 4.2.5 bemerkes at statens rett til genressurser også følger av alminnelig folkerett og suverenitetsprinsippet. Det er i utgangspunktet opp til staten selv å velge om den vil gi fri tilgang til genressurser eller regulere denne adgangen.

Geografisk virkeområde

Det registreres at den foreslåtte havressursloven skal ha samme geografiske anvendelsesområde som saltvannsfiskeloven. Som det påpekes i NOUen på side 74, vil man i sjøterritoriet og indre farvann ved Svalbard måtte respektere de begrensninger på norsk myndighetsutøvelse som følger av Svalbardtraktaten, herunder særlig likebehandlingsprinsippet hva angår fiske og jakt.

Når det gjelder fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, er man enig i at henholdsvis forskrift av 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard og forskrift av 23. mai 1980 om fiskerisonen ved Jan Mayen må endres for å dekke havressurslovens utvidede virkeområde som omfatter alle levende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

En forstår utvalget dithen at samtidig som havressursloven skal gis anvendelse i havområdene ved Svalbard, vil dagens system med regulering av fiske og fangst fastsatt med hjemmel i flere lover, herunder Svalbardloven og soneloven, i en viss utstrekning videreføres. Dette vil etter det Departementet forstår innebære at fiske og fangst i sjøterritoriet og det indre farvann ved Svalbard, fortsatt skal kunne reguleres med hjemmel i Svalbardloven, mens forskrifter om utlendingers høstingsaktiviteter i fiskevernsonen skal fastsettes med hjemmel i soneloven. Redegjørelsen på side 73 og 74 i NoUen om forholdet mellom havressursloven, Svalbardloven og soneloven med tilhørende forskrift om fiskevernsonen fremstår imidlertid som uklar.

Det heter f.eks i NOUen på side 74 at *"Utvalget finner derfor at havressursloven bør kunne gjelde for sjøterritoriet utenfor Svalbard, der likebehandlingsprinsippet hensyntas i rettsanvendelsen for "fiske og jakt" i henhold til Svalbardtraktaten art 2. Utvalget finner likevel at kompetansen bør gis etter delegasjon av Kongen, for å unngå at forskrifter gitt for fiske får virkning i sjøterritoriet utenfor Svalbard. En regulering må således ha hjemmel i både havressursloven og delegasjonsbestemmelse gitt ved kongelig resolusjon for å få virkning for Svalbard. Utvalget legger således opp til et system i sjøterritoriet utenfor Svalbard og indre farvann, der reguleringer som vil omfatte "fiske og jakt" fortsatt kan fastsettes med hjemmel i Svalbardloven § 4, men hvor reguleringer kan fastsettes med hjemmel i havressursloven når det dreier seg om annen utnyttelse en "fiske og jakt"."* Utenriksdepartementet kan ikke se at den delegasjonsbestemmelse det henvises til vedrørende forskrifters anvendelse i Svalbards sjøterritorium og indre farvann er reflektert i selve lovutkastet.

Forholdet mellom den nye havressursloven, Svalbardloven og soneloven må etter Utenriksdepartementets syn klargjøres. Dette gjelder f.eks. spørsmålet om hvilke forskrifter som kan gis i medhold av de respektive lovene.

Departementet vil påpeke at det i utredningen (jf. kap 4.5.7 og kap 15 bemerkninger til § 1-3) ikke er registrert at lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone trådte i kraft for Bouvetøya fra 1. april 2005. Dette skjedde ved kongelig resolusjon av 25. februar 2005. Departementet vil i denne forbindelse gjøre oppmerksom på at den nye havressursloven i henhold til ordlyden i lovutkastets § 1-3, 1. ledd, vil gjelde også i norsk sjøterritorium ved Bouvetøya. Det bør vurderes hvorvidt loven skal gjelde for Bouvetøya, og resultatet bør reflekteres på egnet måte i det endelige lovutkastet.

Lovens personelle virkeområde

I § 1-4 siste ledd heter det at *"Loven gjelder for utenlandske rettssubjekter i områder utenfor noen stats jurisdiksjon når dette følger av internasjonal avtale, og for fartøy som det er rimelig grunn til å tro er uten nasjonalitet eller som flaggstaten ikke utøver kontroll med."*

Denne bestemmelsen antas å gå noe lenger enn folkeretten tillater. Selv om loven i henhold til § 1-7 skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten, finner Utenriksdepartementet ikke å kunne støtte at en slik formulering inntas i lovteksten. Det foreslås derfor at § 1-4 gis følgende ordlyd: *"Loven gjelder for utenlandske rettssubjekter i områder utenfor noen stats jurisdiksjon når dette følger av internasjonal avtale, og for fartøy som det er rimelig grunn til å tro er uten nasjonalitet."*

Spørsmålet om å etablere en statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser

Hva gjelder utvalgets forslag til statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser, jf. lovutkastets § 1-5, 1. ledd og utredningens kapittel 6, ønsker departementet å bemerke følgende:

Det registreres at utvalget er av den oppfatning at en statlig eiendomsrett vil fremme lovens formål. Departementet kan imidlertid ikke se noen avgjørende rettslig begrunnelse for innlemmelse av en generell bestemmelse om statlig eiendomsrett i den nye havressursloven. Departementet kan heller ikke se at en slik bestemmelse vil medføre noen spesiell endring av dagens rettssituasjon hva gjelder statens forvaltningsmuligheter i forhold til viltlevende marine ressurser. Forslaget synes i det vesentlige å være begrunnet i en symboleffekt.

På denne bakgrunn, og gitt Havrettskonvensjonens system hvor en kyststat i sin økonomiske sone ikke tilstås full suverenitet, men suverene rettigheter for det formål å undersøke og utnytte, bevare og forvalte såvel levende som ikke-levende naturforekomster, vil Departementet i utgangspunktet stille seg negativ til forslaget om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser.

Departementet anser ikke eiendomsrett for å være et naturlig begrep i forhold til de rettigheter/myndighet som Havrettskonvensjonen gir oss i den økonomiske sonen. Videre fastsetter Havrettskonvensjonen en del forpliktelser for kyststaten som vanskelig lar seg forene med eiendomsrettsbegrepet. Dette gjelder særlig artikkel 63 om samarbeidsplikt hva angår bestander som finnes innenfor flere kyststaters økonomiske soner, samt artikkel 62 nr. 2 som forplikter kyststaten til å gi andre stater adgang til overskuddet når kyststaten ikke har kapasitet til å ta opp hele den tillatte fangst. På denne bakgrunn mener Departementet at eiendomsbegrepet harmonerer dårlig med det regime for økonomiske soner som Havrettskonvensjonen nedfeller.

Departementet anser derfor at et forslag om statlig eiendomsrett til villevende marine ressurser ikke bør fremmes med mindre det kan anføres tungtveiende grunner som tilsier det motsatte.

Forslaget om å etablere statlig eiendomsrett over marint genetisk materiale, jf. lovutkastet § 1-5, 2. ledd, synes basert på sterkere reelle behov enn tilsvarende forslag knyttet til villevende marine ressurser. Her vil det være snakk om å sikre norske økonomiske interesser i forbindelse med uttak av genetisk materiale, i samsvar med bl.a. Biodiversitetskonvensjonen, gjennom en etablering av en eiendomsrett. Departementet støtter derfor dette forslaget. Departementet vil imidlertid foreslå at utkastets § 1-5, 2. ledd, flyttes til utkastets kap. V og gjøres til ny § 5-1.

Spørsmålet om innføring av et bevaringsprinsipp (speilvending)

Departementet merker seg at det har vært dissens i utvalget vedrørende spørsmålet om det skal innføres et bevaringsprinsipp for villevende marine ressurser, dvs en såkalt speilvending av loven. Utenriksdepartementet støtter flertallets syn i dette spørsmålet og slutter seg i all hovedsak til den begrunnelse som oppgis.

Marine genressurser - problemstillinger i forholdet til handelsregelverket

I hvilken grad det kan og bør stilles ulike vilkår for norske og utenlandske aktører bør undergis en bredere vurdering. Dette er delvis berørt i kapittel 4.2.6 og 5.13. bl.a i forhold til EØS-avtalen. En savner imidlertid en vurdering av det foreslåtte regelverket i forhold til andre avtaler som f.eks. WTO-regelverket, EFTAs frihandelsavtaler og Norges investeringsbeskyttelseavtaler. Det bør ses på disse avtalenes virkeområde og ev. bestevilkårsklausur. Handelsrettslige problemstillinger er tildels også vurdert i naturmangfoldlov-utvalgets NOU. Det vises i den forbindelse også til UD's høringsuttalelse til denne NOU (vedlagt).

Urfolks rettigheter i forhold til villevende marine ressurser

Departementet støtter lovutvalgets flertalls syn når det gjelder urfolks rett til utnyttelse av viltlevende marine ressurser. Det samiske fiskeriutvalget har lagt til grunn at inntektene fra fiske er en viktig del av samenes økonomiske grunnlag, og at en viss samisk fiskeriaktivitet er en del av den tradisjonelle samiske kultur og levemåte. Departementet anser at dette vil omfatte en forpliktelse til å gi samisk bruk av marine ressurser særskilt vern mot reguleringer som ellers vil kunne hindre samisk tradisjonell bruk. Departementet deler likevel utvalgsflertallets syn om at samenes rett til å sikre og utvikle sin kultur og levemåte er tilstrekkelig ivaretatt gjennom Norges eksisterende internasjonale forpliktelser og nasjonalt regelverk. Det er derfor ikke grunnlag for å innføre en regel om anerkjennelse av særlige historiske rettigheter til fiske for samene eller at loven etablerer særskilte vilkår for slike rettigheter.

Departementet merker seg Stortingets vedtak 24. mai d.å. i forbindelse med behandlingen av Finnmarksloven, der Stortinget ber ”*regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samers og andres rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en sak om dette for Stortinget*”, se kapittel 3 side 51. Departementet anser at denne utredningen i første rekke vil omfatte samers og andres rett til kystfiske utenfor Finnmark. Det kan ikke utelukkes at utredningen også vil vurdere forslaget til ny havressurslov opp mot ILO konvensjon nr. 169, jf. særlig artikkel 15 om statens plikt til å sikre urfolk tilgang til naturressursene, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

Utenriksdepartementet vil på denne bakgrunn tilrå at Fiskeri- og kystdepartementet i det videre lovarbeidet tar høyde for at Stortinget har bedt om ytterligere utredning av samers fiskerettigheter, og at lovarbeidet planlegges slik at den aktuelle klargjøringen av samers rettigheter når det gjelder marine ressurser inngår i beslutningsgrunnlaget for regjeringens lovforslag.

Med hilsen

Jens Eikaas
avdelingsdirektør

Olav Myklebust
avdelingsdirektør