



NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND

Det kgl. Fiskeri- og Kystdepartement

Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET
02.11.2005
SAKSNO. 2005/684-23
ARKIV 330

Vår ref.:

416.3

Deres ref.:

Hvalstad, den 31.10.2005

Hørings svar – lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) viser til høringsbrev av 24.06.05 vedrørende lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser – Havressursloven. I det følgende er NJFF's kommentarer, som samsvarer med innspill gitt av WWF-Norge.

Generelle kommentarer

NJFF er godt fornøyd med utkastet til ny havressurslov, og vil særlig trekke frem store forbedringer slik som at det nå åpnes for muligheten til å fastsette langsiktige forvaltningsmål, adgang til å etablere marine beskyttede områder og at det gis en hjemmel for mer langsiktige områdereguleringer. Det er også bra at uttak og leting etter genetisk materiale nå vil behøve tillatelse og at loven er utvidet til å gjelde forvaltning av alle marine levende ressurser.

Forpliktelse til å ivareta biologisk mangfold

FNs retningslinjer for bærekraftig fiske har følgende forpliktelse: "States and users of living aquatic resources should conserve aquatic ecosystems. The right to fish carries with it the obligation to do so in a responsible manner so as to ensure effective conservation and management of the living aquatic resources". Dette innebærer at må være forbudt å ødelegge viktig natur i sjøen. Den nye loven må inneholde sanksjonsmuligheter og andre mekanismer som bidrar til at slik ødeleggelse ikke skjer.

En rekke saker som berører forvaltningen av marine ressurser er sterkt politiske. Dette medfører ofte at faglige vurdering og kunnskap settes til side til fordel for næringsmessige hensyn og at vedtak i fiskeriforvaltningen er betydelig politisk styrt i forhold til det faglige grunnlaget. NJFF mener derfor at det er viktig at den nye havressursloven pålegger forvaltningen å ta hensyn til det faglige grunnlaget slik at bestander og biologisk mangfold ivaretas til beste for fauna/flora og brukere (kommersielle og ikke-kommersielle).

Dersom bevaringsmålene i naturmangfoldloven skal nås, kreves det at også fiskerimyndighetene må ha klare forpliktelser dersom en art eller en naturtype holder på å gå tapt. Havressursloven må inneholde en handlingsplikt hos myndigheten dersom

arter eller naturtyper viser en utvikling som er i strid med målet om å opprettholde marine økosystemers struktur, virkemåte og produktivitet.

Bruk av speilvendingsprinsippet

Havressursloven må bygge på det bevaringsprinsipp som er foreslått av Biomangfoldlovutvalget (NOU 2004:28), slik at det kreves tillatelse til åpning av ervervsmessig høsting av villlevende marine ressurser. Dette vil gi et mer fremtidsrettet lovgrunnlag i samsvar med føre-var prinsippet. Bevaringsprinsippet vil også være i tråd med føringene i mandatets pkt. 5 for Havressurslovutvalget om å tilstrebe en harmonisering med den fremtidige naturmangfoldloven. Et speilvendingsprinsipp vil klargjøre virkeområdet for loven i forhold til å ivareta miljøhensyn, og dermed sammenhengen mellom naturmangfoldloven og sektorlovgivningen.

En helt sentral nyvinning i havressursloven er at virkeområdet utvides til å omfatte alle villlevende marine ressurser og dermed gi et meningsfylt lovgrunnlag for en helhetlig og økosystembasert tilnærming til den marine ressursforvaltningen. Ved en slik utvidelse vil det være avgjørende at man samtidig etablerer kontroll med all høsting av de ressurser som omfattes av loven. Bedre fangstteknologi, nye utnyttelsesmåter og økt press på allerede beskattede ressurser kan føre til at andre arter og bestander enn dem som høstes i dag blir aktuelle høstingsvirksomheter. En unnlattelse av å speilvende loven vil innebære en videreføring av nåværende system med ensidig fokus på bestander som er gjenstand for kommersiell interesse, uten plikt til å foreta en aktiv forutgående vurdering av alt uttak.

Flertallets begrunnelse for å gå mot en slik harmonisering knytter seg til en vurdering av situasjonen for kommersielle bestander, og da særlig kommersielle fiskerier. NJFF mener at flertallet da ikke tar i betraktning at speilvendning av loven vil forplikte myndighetene til å ta ansvar i forvaltningen av alle villlevende marine ressurser, og ikke bare de arter som til enhver tid er gjenstand for kommersiell beskatning.

Mangel på kontroll med uttak gir erfaringsmessig vanskeligheter ikke minst for næringen. Kontroll er nødvendig, dels for å forhindre unødig høy ressurskonkurrans og dels for å unngå tap av næringsgrunnlag. Etter NJFFs syn er det statens oppgave og ansvar å tenke langsiktig og på fellesskapets vegne. Poenget med speilvendingsprinsippet er å etablere en fornuftig mekanisme som utløser en konkret, forvaltningsmessig vurdering før man kan sette i gang utnyttelse av biomangfoldet. En slik hjemmel er nødvendig for å få en bærekraftig og økosystembasert forvaltning av de marine ressursene. Muligheten til å opptre i samsvar med føre-var prinsippet begrenses betydelig dersom forvaltningen allerede i utgangspunktet kan fraskrive seg ansvar for å kontrollere deler av ressursuttaket. Med speilvendning vil bevisbyrden for å iverksette tiltak mot negative miljøvirkninger bli snudd, slik at det er forsvarligheten av høstingen som må dokumenteres.

Dersom man skal nærme seg en økosystembasert forvaltning, må forvaltningen sette mål i forkant og ikke først handle etter at skade allerede er påvist. Dette blir ofte resultatet for de såkalte uregulerte bestander (bestander uten totalkvote) som ifølge flertallets beregninger allerede i dag omfatter om lag 30 bestander som det høstes på.

Storsatsningen på fiske av haneskjell ved Jan Mayen på slutten av 70-tallet er et skrekkeeksempel som viser hva som kan skje når høsting starter uten at ressursgrunnlagets biologi eller utbredelse er godt nok kjent. Fisket ble stengt etter få år fordi haneskjellfeltene var tømt. Hadde man gjennomført et fiske basert på biologisk kunnskap så kunne kanskje dette fisket vært opprettholdt.

Mindretallet i lovutvalget påpeker at lovrevisjonen vil kunne medføre en sterk svekkelse av beskyttelsen for korallrev, tang og tare når forvaltningsansvaret flyttes fra kontinentalsokkelloven til havressursloven, uten at det generelle forbudet mot høsting tas med. Dersom speilvendingsprinsippet ikke innføres, må konsekvensen bli at det fastsettes et generelt utnyttelsesforbud for bunnfaste arter i medhold av ny havressurslov, som det deretter kan dispenseres fra.

NJFF finner det lite sannsynlig at en speilvending vil svekke havressursloven som næringslov, da høstingsvirksomhet som er bærekraftig kan tillates. Det forutsettes ikke i forslag til ny naturmangfoldlov at vitenskapelig dokumentasjon og rådgivning for sektorlovgivningen skal være fullt utbygd umiddelbart for høsting på alle bestander. Det legges tvert imot til grunn at den nødvendige forskningsinnsats og det nødvendige arbeid i forvaltningen for øvrig må kunne utvikles over tid. En speilvending av loven vil gi forvaltningen en mulighet til å ligge i forkant av utviklingen og legge grunnlaget for en mer bærekraftig ressursforvaltning.

Generell aktsomhetsplikt bør innføres i lovutkastet

Generell aktsomhetsplikt er i dag ikke nedfelt i lovutkastet. NJFF mener dette er en svakhet ved loven. Andre næringslover, slik som akvakulturloven og skogloven har et krav om at næringsutøver skal vise en generell aktsomhet for å hindre skade på miljøet. Generell aktsomhetsplikt er også nedfelt i FNs retningslinjer for bærekraftig fiske. Naturmangfoldloven har også en egen paragraf om generell aktsomhetsplikt – og det vil være naturlig at også havressursloven innfører en slik paragraf.

Krav om at avgjørelser skal være kunnskapsbaserte

Naturmangfoldloven foreslår en egen paragraf som pålegger myndighetene i størst mulig grad å fatte avgjørelser som er basert på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. § 7 (kunnskapsgrunnlag) i forslaget til naturmangfoldloven lyder: "Myndighetsutøving som berører det biologiske mangfold skal i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand".

Dette er sterkt i tråd med norsk holdning om at alt uttak av marine ressurser skal baseres på vitenskapelig kunnskap. NJFF er opptatt av at en skal kunne høste av ressursene både kommersielt og gjennom fritidsfisket (husbehovsfiske) dersom ressurs situasjonen tilsier det. Etter NJFFs mening er dette vurderinger som også må gjøres i marine beskyttelsesområder. Totalforbud mot fritidsfiske (og eventuelt vitenskapelig dokumentert bærekraftig annet fiske) i slike områder, dersom det ikke er i strid med verneformålet, vil virke mot sin hensikt og redusere befolkningens forståelse for opprettelsen av dem.

Konkrete forslag til endringer i lovutkastet

§ 1 – 1 bør endres til:

Lovens formål er å forvalte viltlevende marine ressurser og deres leveområder slik at naturmangfold og økosystemenes funksjoner og produktivitet bevares. Innenfor denne rammen skal loven sikre en samfunnsøkonomisk og langsiktig bærekraftig utnyttelse av levende marine ressurser.

NJFF oppfordrer departementet til å endre formålsparagrafen slik at den tar opp i seg både hensynet til økologi og økonomi. I NOUen, side 33, står det i klart tekst at: ”Marine økosystemer må forvaltes slik at deres struktur, virkemåte og produktivitet opprettholdes og kan gi grunnlag for en utbytterik høsting”. Bedre kan det knapt uttrykkes – og vi stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke reflekteres i lovens formålsparagraf.

Slik lovens formålsparagraf nå er utformet så reflekteres ikke de hensyn som listes opp i § 1-6, a) til i) og hensyn til økosystemet og dets funksjoner og produktivitet er helt fraværende.

§ 1- 2, siste avsnitt, bør endres til:

Loven gjelder også for annen aktivitet enn nevnt ovenfor, når slik aktivitet har betydning for forvaltningen og utnyttelsen av viltlevende marine ressurser og deres leveområder.

NJFF mener det er viktig å inkludere arters leveområder da påvirkning av leveområde kan ha stor betydning for forvaltning og utnyttelse av marine ressurser.

§ 1- 6, punkt c) bør endres til:

c) en samfunnsøkonomisk optimal utnyttelse og hensiktsmessig fordeling av marine ressurser

NJFF mener ordet optimal ikke kan stå alene da det gir rom for ulike tolkninger.

§ 1 – 6 bør utvides med et punkt som lyder:

Fastsettelse av høstingsregler og totalkvoter skal i størst mulig omfang bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon og naturtypers økologiske tilstand.

Dette for å inkludere kravet om kunnskapsbaserte avgjørelser fra naturmangfoldloven.

§ 1 – 8 bør bli en egen paragraf om generell aktsomhetsplikt som lyder

Retten til å fiske medfører en plikt til å bidra til bevaring av levende marine ressurser. Enhver skal i sin virksomhet søke å gjøre seg kjent med hvilket biologisk mangfold som

blir berørt av den, og ta hensyn til det biologiske mangfold når virksomheten utøves, i tråd med målene i § 1 – 6.

§ 2 – 6, andre setning, bør endres til:

Det skal særlig legges vekt på regler som kan bidra til unødig tap av fugl og sjøpattedyr, samt annen uønsket bifangst, særlig arter som er truet eller sårbare.

NJFF mener det er viktig og spesifisere at arter som er truede eller sårbare skal ha en særlig beskyttelse.

§ 2 – 10, første setning bør endre til:

Det er forbudt å kaste, etterlate eller unødvendig la stå igjen avfall, redskaper

Fordi det fortsatt kan være et problem at fartøy mister eller kaster søppel/avfall på sjøen så er det viktig at det spesifiseres i teksten at dette fortsatt er forbudt. Det bør også vurderes om det kanskje burde være med et eget punkt under denne paragrafen som fastsetter en plikt til å rapportere dersom avfall, redskaper etc. blir etterlatt.

§ 3 – 1, Åpning av høsting bør endres slik mindretallet har foreslått

Ervervsmessig høsting på en enkelt art eller bestand er kun tillatt når departementet har åpnet for slik høsting ved forskrift. Bifangst er tillatt, så langt det ikke er i strid med andre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Kravet etter første ledd gjelder ikke høsting til eget konsum og i rekreasjonsøyemed etter § 6-1. Departementet kan tillate prøvehøsting i erverv på arter eller bestander uten hensyn til første ledd.

Dette fører til at forslaget § 3-1 og § 3-2 endres til henholdsvis 3-2 og 3-3.

§ 3 – 1, som vil hete 3 -2 bør endres og utvides til:

For å legge til rette for en økosystembasert forvaltning, kan departementet fastsette forvaltningsmål for levende marine ressurser og utpeke indikatorer for overvåking. Alle interesseparter, inkludert NGO'er uten næringsstilknytning, skal ha mulighet til å gi innspill før endelig fastsettelse av forvaltningsmål og indikatorer.

Det er bra at lovteksten legger opp til bruk av forvaltningsmål, og NJFF ser det som naturlig at også indikatorer for å kunne overvåke om målet nås bør nevnes samtidig. Det er viktig at alle interesseparter, inkludert NGO'er uten næringsinteresser får en formell mulighet til å gi innspill. WWF, Naturvernforbundet (miljø) og NJFF (sportsfiskere) er eksempler på MGO'er med interesse i hvilke forvaltningsmål som settes for hele eller deler av fiskeriene.

§ 4-1 bør endres og utvides med:

”Ved åpning av høstingsvirksomheter” tilføyd i første ledd i § 4-1, for å understreke at åpning av høstingsvirksomheten er en forutsetning for å fastsette kvoter.

Siste ledd bør utvides slik at det står: *Alle interesseparter, inkludert NGO'er uten næringstilknytning, skal ha mulighet til å gi innspill før endelig fastsettelse av totalkvote gjennom en formell høringsrunde.*

Vennlig hilsen
NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND

Bjarne Oppegård
Generalsekretær

