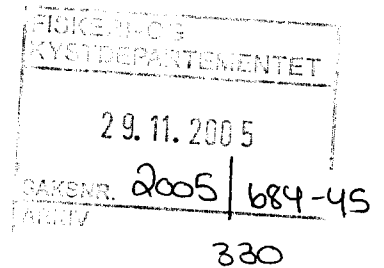


**DET KONGELEGE
MILJØVERNDEPARTEMENT**

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
200503366Dato **29 NOV. 2005****NOU 2005:10 – Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser –
Høringsuttalelse**

Det vises til Fiskeri- og kystdepartementets brev med vedlegg av 24. juni 2005. Videre vises til telefonisk avtale Lorentzen – Landmark om forlenget høringsfrist.

Miljøverndepartementet vil i sin høringsuttalelse til forslaget til ny lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser legge hovedvekten på lovforslagets forhold til den foreslåtte nye naturmangfoldloven, generelle miljøpolitiske prinsipper, innføring av speilvendingsprinsippet i forvaltningen av viltlevende arter og bestander samt de foreslåtte bestemmelsene om områdebeskyttelse og såkalt "annen aktivitet". Vi tar i tillegg opp enkelte andre temaer og antar at ytterligere spørsmål vil dukke opp i den videre prosess med lovproposisjonen.

Departementet mener det vil være behov for et tett og nært samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet i den videre utforming av proposisjonstekst, og mener i tillegg at det vil være mest hensiktsmessig å fremme proposisjonene om ny naturmangfoldlov og ny lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser samtidig.

Forholdet til Biomangfoldlovutvalgets forslag om ny naturmangfoldlov

Miljøverndepartementet vil her knytte noen generelle merknader til forholdet mellom Biomangfoldlovutvalgets forslag og Havressurslovutvalgets forslag. Forslaget fra Biomangfoldlovutvalget om ny naturmangfoldlov (NOU 2004: 28) har vært gjenstand for bred offentlig høring, med frist 1. september 2005. Miljøverndepartementet er nå i gang med å gå gjennom og oppsummere høringsuttalelsene. Det er selvsagt for tidlig å si hvordan den endelige utformingen av både naturmangfoldloven og havressursloven vil bli, men noen generelle kommentarer om forholdet mellom de to lovene gis ut fra forslagene slik de foreligger nå, og ut fra den generelle ansvars- og rollefordeling mellom departementene.

Biomangfoldlovutvalget har foreslått en generell lov om vern og bærekraftig bruk av naturen med sitt biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold. Dette er i tråd med det mandat utvalget fikk hvor det heter at "den nye lovgivningen om biologisk mangfold skal gi gjennomgående hovedprinsipper for vern og bruk av biologisk mangfold, som skal gjelde uavhengig av hvilken sektor det er snakk om". I mandatet sies det videre at "en styrking av sektorlovgivning på aktuelle områder vil være et viktig bidrag til en helhetlig lovgivning om biologisk mangfold". Arbeidet med ny havressurslov ble i den forbindelse nevnt særskilt. Utvalgets oppgave har vært å se lovgivningen i sammenheng og foreslå regler som bidrar til at lovene trekker i samme retning.

Miljøverndepartementet vil understreke betydningen av en slik sammenheng i lovverket. Forholdet mellom en ny naturmangfoldlov og ny havressurslov vil være at naturmangfoldloven gir generelle prinsipper for vern og bruk av naturmangfoldet – herunder marint biologisk mangfold, mens havressursloven gir mer spesifikke, konkrete og detaljerte bestemmelser. Bestemmelsene i de to lovene må åpenbart trekke i samme retning og bygge på de samme prinsippene hvis en samordnet forvaltning skal kunne realiseres.

Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover uttrykkes av Biomangfoldlovutvalget på følgende måte:

"Når naturmangfoldloven som alminnelig lov også kan betegnes som overordnet lov, er det fordi den etter utvalgets mening skal være retningsgivende for utformingen av særlovgivning av betydning for biologiske ressurser. Utvalget forutsetter videre at naturmangfoldloven skal ha betydning for tolkingen av og skjønnsutøvingen etter slike lover. Utvalget foreslår imidlertid ikke at naturmangfoldloven skal ha noen særskilt formell trinnhøyde i forhold til annen lovgivning, noe som - bortsett fra Grunnloven - etter norsk rett bare forekommer etter menneskerettsloven og EØS-loven." (NOU s. 182).

Miljøverndepartementet slutter seg til denne vurderingen. Den er etter vårt syn også i tråd med St.meld. nr. 42 (2000-2001) "Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning" der det forutsettes at ivaretagelsen av biologisk mangfold skal være et sektorovergripende hensyn. Hovedutfordringene på dette feltet er beskrevet som følger:

"Regjeringen legger til grunn at alle myndigheter, næringer og øvrige relevante aktører skal bidra til arbeidet med bærekraftig bruk og vern av det biologiske mangfoldet. Departementene har ansvar for å integrere hensynet til biologisk mangfold i sin forvaltning og stimulere til at de nasjonale målene om biologisk mangfold følges opp i virksomhetene til underliggende etater, næringer og interesseorganisasjoner som har tilknytning til departementets ansvarsområde." (s. 24).

Langt på vei har Havressurslovutvalget lyktes med en slik samordning med Biomangfoldlovutvalgets forslag. På noen punkter er utgangspunktene imidlertid så prinsipielt forskjellige at forslagene vanskelig lar seg forene. Det gjelder særlig punktene om bevarings- eller speilvendingsprinsippet og bestemmelsene om genetisk materiale/genressurser. Havressurslovutvalget påpeker selv at forslagene på disse punktene er forskjellige. Med hensyn til bevarings- eller speilvendingsprinsippet uttaler Havressurslovutvalget at "flertallets standpunkt er således ikke forenlig med Biomangfoldlovutvalgets standpunkt" (s. 93). Havressurslovutvalget forutsetter at den videre behandling av de to lovforslagene vil avklare forholdet mellom lovene på dette punkt. Miljøverndepartementet er enig med Havressurslovutvalget i at departementene i det videre arbeidet med lovene må finne en felles

løsning på dette punkt. Nedenfor (s.5) vil Miljøverndepartementet gå nærmere inn på bevarings- eller speilvendingsprinsippet.

Også når det gjelder reguleringen av tilgang til genressurser har de to lovforslagene, som Havressurslovutvalget påpeker (s. 93), forskjellig utgangspunkt. Også her må det derfor skje en bearbeiding i den videre lovprosess, jf. nedenfor.

Det er grunnleggende for en samordnet forvaltning at en fremtidig havressurslov, som sektorlov, blir harmonisert med en fremtidig generell lov om naturforvaltning, naturmangfoldloven (se også NOU 2004: 28 s. 176). Dette innebærer selvsagt ikke at hensyn til næringsutøvelse og andre viktige samfunnshensyn ikke skal ivaretas. Vi viser i den forbindelse til Biomangfoldlovutvalgets uttalelser om den foreslåtte naturmangfoldlovens formålsbestemmelse:

"Formålsbestemmelsen sier noe om hva naturmangfoldloven skal bidra med. Etter utvalgets forslag - se kap. 11.4.2.4 - vil den bl.a. gi et mål for bærekraftig bruk. De fleste tiltak som kan påvirke det biologiske mangfold og andre naturverdier, vil fortsatt bli regulert etter andre lover. Et viktig spørsmål er derfor om formålsbestemmelsen også vil ha betydning ved lovtolkning og skjønnsutøvelse etter annet lovverk. En slik forståelse er i juridisk teori og praksis lagt til grunn for tolkningen av gjeldende naturvernlov § 1.1 I kulturminneloven er det tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om at den lovens formål skal vektlegges "når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene" (§ 1 tredje ledd).

Etter utvalgets mening må formålet med naturmangfoldloven også vektlegges ved avgjørelser etter andre lover, uten at det foreslås lovfestet uttrykkelig. *Formålet vil være et tilleggshensyn i skjønnsutøvelse, sammen med de formål som den aktuelle loven setter opp. Dette vil ikke være til hinder for at naturverdier i en del tilfeller må vike for andre samfunnsinteresser.*" (Vår kursivering). (NOU 2004: 28 s. 178).

Forholdet mellom havressursloven og naturmangfoldloven kan også illustreres slik forholdet mellom sektordepartement – i dette tilfelle Fiskeri- og kystdepartementet – og Miljøverndepartementet er beskrevet i St.meld. nr. 12 Rent og rikt hav:

"Sektoransvaret innebærer at sektormyndigheter og næringer har et selvstendig ansvar for å legge miljöhensyn til grunn for virksomheter som påvirker miljøet i hav- og kystområdene, og at de derfor skal integrere miljöhensyn i egen forvaltning. I denne sammenheng er Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet sentrale departementer med et særlig ansvar for sentrale virkemidler og politikk innenfor viktige sektorer som fiskeri, havbruk, petroleumsvirksomhet og sjøtransport. Forutsetningen for at sektoransvaret skal kunne gjennomføres i praktisk politikk er at det foreligger felles, nasjonale mål og en avklart ansvarsdeling mellom de ulike myndighetene.

Miljøverndepartementet har hovedansvaret for nasjonale mål, styringssystemer og resultatoppfølging i miljøvernpolitikken. Videre har Miljøverndepartementet en viktig koordineringsfunksjon i forhold til sektordepartementene. Gjennomføringen av en samordnet miljøvernpolitikk for hav- og kystområdene må forankres i dette styringssystemet."

Sektorloven, i dette tilfelle havressursloven, vil være et av Fiskeri- og kystdepartementets virkemidler for å ivareta sektoransvaret, mens naturmangfoldloven vil være et av Miljøverndepartementets og Fiskeri- og kystdepartementets virkemidler for å nå nasjonale mål.

Generelle miljøprinsipper/miljøhensyn

Havressurslovutvalget drøfter i kapittel 2.2.3 en del miljøprinsipper/miljøhensyn som bør synliggjøres i en ny havressurslov. Dette gjelder både prinsippene om bærekraftig utvikling, føre-var og økosystembasert forvaltning. Havressurslovutvalget mener disse prinsippene må synliggjøres i loven, jf. lovforslaget §§ 1-1, 1-6 bokstav a, 1-6 bokstav b og 3-1.

Miljøverndepartementet støtter forslaget om at prinsippene om føre-var, bærekraftig utvikling og økosystembasert forvaltning tas inn i havressursloven. Dette er i samsvar med grunnleggende miljøprinsipper både internasjonalt og nasjonalt.

I NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)* sier Biomangfoldlovutvalget på sidene 191-192 blant annet følgende om føre-var-prinsippet:

"Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i situasjoner der vurderingsgrunnlaget med hensyn til om det foreligger fare for alvorlige miljøtrusler er usikkert. Manglende visshet om trusselens konsekvenser skal ikke hindre at man setter i verk forebyggende tiltak. Prinsippet har sin særlige berettigelse der irreversibel skade truer. Arter som dør ut, kan ikke gjenskapes og et ødelagt naturområde lar seg ikke alltid gjenopprette. Prinsippet er derfor sentralt for gjennomføringen av målet om bevaring av biologisk mangfold.

Prinsippet har i første rekke adresse til regelgiverne, og innebærer at lovgiverne må sørge for et regelverk som gjør det mulig å forhindre negative miljøvirkninger. Føre-var-prinsippet har også betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse. Prinsippet kan berettige at det legges vekt på om tiltak betyr en risiko for miljøskade, selv om det ikke kan konstateres sannsynlighetsovervekt for at slik skade vil inntre. Dette kan i realiteten innebære en omvendt bevisbyrde i forvaltningssaker, i den forstand at tiltakshaveren må dokumentere at tiltaket ikke kan være til skade for miljøet. Krav om konsekvensutredninger bygger også på en føre-var-tankegang, ved at tiltakshaveren er pålagt å analysere mulige miljøvirkninger før tiltak settes i verk."

Etter Miljøverndepartementets vurdering er Havressurslovutvalgets forslag til innarbeiding av prinsippene om føre-var, bærekraftig utvikling og økosystembasert forvaltning godt i samsvar med Biomangfoldlovutvalgets forslag om forholdet mellom en ny naturmangfoldlov og sektor-/næringslovene, jf. også om dette innledningsvis. Dette ser Miljøverndepartementet som positivt.

Når det gjelder de to utvalgenes særskilte omtale av føre-var-prinsippet bygger begge utvalgenes vurderinger på gjeldende internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til. Også utvalgenes omtaler av de kriterier/hensyn som skal vektlegges som del av en føre-var-vurdering er til dels sammenfallende. Det innebærer at de vurderinger som skal gjøres isolert i forhold til føre-var-prinsippet i hovedsak vil være lik etter de to lovforslagene. I den grad det er avvik i enkeltsaker legger Biomangfoldlovutvalget opp til at både formålet og føre-var-prinsippet i ny naturmangfoldlov skal inngå som hensyn ved skjønnsutøvelsen etter ny

havressurslov. Dette vil ikke være til hinder for at naturverdier i en del tilfeller må vike for de samfunnsinteresser det konkrete tiltaket etter havressursloven skal ivareta.

Om innføring av et bevaringsprinsipp

I vurderingen av forslaget om innføring av et bevaringsprinsipp (speilvending) slutter Miljøverndepartementet seg til lovutvalgets mindretall. Vi anser at innføring av et bevarings- eller speilvendingsprinsipp er det som best ivaretar implementering av en fremtidsrettet og økosystemrettet forvaltning i tråd med føre var-prinsippet, som Norge – bl.a. gjennom FN-avtalen om fiske på åpent hav – har sluttet seg til. Innføring av et bevaringsprinsipp vil også være i tråd med føringene i pkt. 5 i Havressurslovutvalgets mandat om å tilstrebe en harmonisering med den fremtidige naturmangfoldloven. Det er i denne sammenheng sentralt at et bevaringsprinsipp vil forplikte myndighetene til å ta ansvar i forvaltningen av alle viltlevende marine ressurser, og ikke bare de arter som til enhver tid er gjenstand for kommersiell beskatning. Vi viser også til at *bunnorganismer* etter Havressurslovutvalgets eget forslag vil være omfattet av bevaringsprinsippet, og at prinsippet alt er gjort gjeldende for bunnorganismer i sjøområdene rundt Svalbard. Slik sett vil prinsippet gi et enhetlig lovgrunnlag for forvaltning av alle deler av det marine biologiske mangfold. Et speilvendingsprinsipp gjelder allerede for vilt etter viltloven og for anadrome laksefisk etter lakse- og innlandsfiskloven, samt for all fisk i lakseførende vassdragsstrekning. Prinsippet har ikke voldt praktiske problemer i forvaltningen av disse artene.

Med forventede forbedringer i fangstteknologi, nye utnyttelsesmåter og økt høstingspress må interessen for høsting på nye arter antas å øke. Et bevaringsprinsipp vil da gi de aktuelle artene og bestandene nødvendig beskyttelse, og dermed nettopp gi forvaltningen grunnlag for å kunne ivareta moderne forvaltningshensyn uten å legge unødige hindringer i veien for ansvarlig høstingsvirksomhet. Departementet mener de operasjonaliseringer av bevaringsprinsippet som er foretatt de seneste år er tilstrekkelig klare til å kunne etablere retningslinjer for praktisk anvendelse. Vi viser i denne sammenheng spesielt til FN-avtalen om fiske på åpent hav som i artikkel 6.1 forplikter statene til å *"anvende føre var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander med sikte på å verne de levende ressurser i havet og bevare det marine miljø."* Avtalens artikkel 6.6 forplikter statene når det gjelder nye fiskerier eller forsøksfiskerier til *"så snart som mulig å vedta forsiktighetstiltak for bevaring og forvaltning, som bl.a. omfatter fangst- og innsatsbegrensning. Disse tiltakene skal forbli i kraft til det foreligger tilstrekkelige data til å kunne vurdere fiskets innvirkning på bestandenes bærekraftighet på lang sikt, og deretter skal bevarings- og forvaltningstiltak gjennomføres på grunnlag av denne vurdering. De sistnevnte tiltak skal eventuelt åpne for en gradvis utvikling av fisket."* I avtalens vedlegg II, pkt 6 sies også: *"Når grunnlaget for å fastsette referanseverdiene for et fiske er svakt eller fraværende, skal midlertidige referanseverdier settes opp. Midlertidige referanseverdier kan fastsettes analogt med liknende bestander som er bedre kjent. I slike situasjoner skal fisket underlegges sterkere overvåkning, slik at de midlertidige referanseverdiene kan revideres etter hvert som nødvendige opplysninger foreligger."*

Miljøverndepartementet vil også vise til at Havressurslovutvalget foreslår et system med tillatelser (det vil si en speilvending) når det gjelder bioprospektering. Som begrunnelse anfører Havressurslovutvalget blant annet at det vil *"være nødvendig å ha kontroll med at lete- og uttaksaktivitet iverksettes slik at uttaket ikke skjer på arter eller med metoder som skader viltlevende marine ressurser eller sårbare områder i det marine økosystem."* Utvalget

sier også at lete- og uttaksaktivitet ikke bør tillates "før forvaltningen har fått kjennskap til hvilke arter det prospekteres etter og områder det prospekteres i, ettersom arter og områder som gjennomgående har kommersielt interessante egenskaper kan være gjenstand for press" (s. 65). Det sies også at tillatelse til bioprospektering i sjø "vil være nødvendig på grunn av at uttaket og virksomheten skal vurderes i en ressursmessig sammenheng" (s. 93). Det er vanskelig å forstå at disse forhold vektlegges så sterkt ved bioprospektering, som ofte innebærer uttak av forholdsvis små mengder biologisk materiale, men ikke tillegges samme betydning ved direkte høsting av arter og bestander, som gjerne representerer et langt større kvantum og større mulig effekt på økosystemet.

Miljøverndepartementet vil ellers vise til mindretallets begrunnelse i NOU 2005: 10 s. 112-113, der det klart fremgår tungtveiende argumenter for et speilvendings- eller bevaringsprinsipp, samtidig som ulempene for næringen fremstår som begrenset. Vi vil bl.a. vise til at forvaltningen allerede i dag i stor grad er basert på dokumentasjon av bestandenes produksjon og ulike reguleringer av høsting. Dessuten åpner Biomangfoldlovutvalgets forslag for en gradvis og differensiert gjennomføring av en slik kunnskapsbasert forvaltning som speilvendingsprinsippet legger opp til, noe som også er i tråd med internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til. Miljøverndepartementet mener at man i en ny havressurslov har en enestående mulighet til virkelig å utforme en fremtidsrettet forvaltning, basert på en føre-var-tilnærming som også vil komme næringen til gode.

Miljøverndepartementet tar på dette tidspunkt ikke stilling til detaljene i utformingen av kriterier for å åpne for høsting av marine arter, men kommer tilbake til dette i det videre proposisjonsarbeidet. Vi ønsker imidlertid å bidra i den videre prosess med utforming av proposisjonstekst, bl.a. for å få til en best mulig samordning med øvrig forvaltning av biologisk mangfold.

Om områdebeskyttelse

I Havressurslovutvalget kapittel 5.11 (side 93) står det følgende om forholdet til Biomangfoldlovutvalget og forslagene til områdevern:

"Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004:28 lagt frem et forslag til ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). I Biomangfoldlovutvalgets utredning pkt. 3.4 på s. 63 sies det om forholdet til ny havressurslov:

"På tre områder er det særlig et behov for å se forslagene til de to lovutvalgene i sammenheng. Det gjelder spørsmålene om høsting av marine arter, om marine verneområder og om tilgang til genressurser. 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".

Utvalgets vurdering

Utvalget er enig i de vurderinger som er gjort av Biomangfoldlovutvalget, slik at det primært er de tre områdene: høsting av marine arter, marine verneområder og tilgang til genressurser, som berører hverandre direkte i de to lovforslag. (...)

Marine verneområder etter forslag til ny naturmangfoldlov kap. V, 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. Et vern etter naturmangfoldloven kan gjelde enhver aktivitet, mens utvalgets forslag til områdebeskyttelse kun vil omfatte høsting og andre utnyttelsesaktiviteter i medhold av loven. Etter utvalgets mening er forholdet mellom de to lovforslag i utgangspunktet uproblematisk, da både Biomangfoldlovutvalget og Havressurslovutvalget legger til grunn at vern etter forslag til ny naturmangfoldlov og andre former for beskyttelse i medhold av sektorlovverk vil kunne utfylle hverandre."

Miljøverndepartementet støtter Havressurslovutvalgets forslag til § 2-1 som gir en egen og selvstendig hjemmel for opprettelse av marine beskyttede områder hvor høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser kan forbyes eller underlegges særskilte begrensninger. Forslaget er også, så langt Miljøverndepartementet kan se, i samsvar med det syn Biomangfoldlovutvalget har gitt om forholdet mellom vern etter ny naturmangfoldlov og ny havressurslov. En egen bestemmelse om beskyttelse av marine områder etter ny havressurslov er et godt signal om at områdebeskyttelse er et viktig virkemiddel for å ta vare på enkeltbestander og særskilte naturkvaliteter i forhold til høstingsvirksomhet, jf. også Havressurslovutvalget kap. 6.4.3 om effekten av marine beskyttede områder. Vi ser det som positivt og i tråd med prinsippet om den enkelte sektors miljøansvar at fiskerimyndighetene uavhengig av konkrete høstingsrelaterte aktiviteter eller trusler kan iverksette beskyttelse av marine områder.

Vi viser i denne forbindelse til at reguleringsmulighetene er begrenset til "*høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser*". Vi forutsetter at det er ordlyden i utkastet § 2-1 som her er avgjørende, ikke bestemmelsen i § 1-2 tredje ledd, jf. utvalgets merknad til § 1-2 på s. 215. Det innebærer at et sektorovergrepene vern i dag kun kan reguleres gjennom naturvernloven og i fremtiden med hjemmel i en eventuell ny naturmangfoldlov.

Det framgår av utvalgets forslag at "*departementet*" kan opprette marine beskyttede områder. Det kan være et spørsmål om ikke denne myndigheten bør ligge til Kongen i statsråd. En slik prioritering av naturverdier ved å gi dem beskyttelse vil være noe som også angår andre berørte departementer. Slike vedtak vil også – i en del tilfeller – kunne anses som saker av viktighet som ifølge Grunnloven § 28 skal behandles av Kongen i statsråd. Dessuten vil slike saker ha en viss parallell til gjeldende naturvernlov der vedtak om vern fattes av Kongen i statsråd. Begrunnelsen for at Kongen fattet vernevedtak etter naturvernloven er blant annet områdenes størrelse og/eller konsekvenser for berørte interesser. Blir myndigheten etter bestemmelsen "*departementet*", forutsetter Miljøverndepartementet uansett – ut fra sin overordnede og koordinerende rolle for å ivareta miljøhensyn – at regler etter § 2-1 vedtas i nært samarbeid med Miljøverndepartementet.

Vi er noe usikre på rekkevidden av utkastet § 2-11. Etter ordlyden synes bestemmelsen å være helt generell, mens det i kommentarene sies at "*bestemmelsen gir adgang til å regulere konkurrerende virksomhet når denne kan medføre skade på gyte- og oppvekstområder eller*

etablerte høstingsområder slik at utnyttingsmuligheter forringes" (s. 222, vår kursivering). Denne presiseringen klargjør etter vår vurdering at det sentrale formål med bestemmelsen er å unngå at høsting og annen utnyttelse av ressursene blir hindret, og at bestemmelsen ikke tar sikte på generell beskyttelse eller vern av det biologiske mangfold i marine områder. Vi vil komme tilbake til dette i det videre arbeidet med proposisjonen, også sett i forhold til arbeidet med ny plandel i plan- og bygningsloven.

Vi er også usikre på hva det siktes til når det sies at en forskrift etter § 2-11 innebærer en form for "områdebeskyttelse som slår gjennom i forhold til eksisterende og etterfølgende planer i annet lovverk". Slik gjennomslag vil etter vårt syn ikke gjelde i forhold til for eksempel et strengere vern etter naturvernloven (eventuelt etter ny naturmangfoldlov), og det må også drøftes nærmere i forhold til utkastet til ny planlov.

Til de enkelte kapitler i NOU'en

Kap. 2

Miljøverndepartementet slutter seg til utvalgets forslag om å legge hjemmelen til å regulere utsetting av organismer til en ny naturmangfoldlov. Vi vil her understreke at Fiskeri- og kystdepartementet vil få et særlig ansvar for å beskytte det biologiske mangfold i marine økosystemer mot uheldige effekter av introduksjoner, og forutsetter at Biomangfoldlovutvalgets innstilling gir et tilstrekkelig grunnlag for nødvendige reguleringer og tiltak. Vi vil i tillegg påpeke at Havressurslovutvalgets forslag om ikke å videreføre saltvannsfiskeovens § 4 siste ledd understreker behovet for en samtidig iverksetting av ny lov om viltlevende marine ressurser og ny lov om naturmangfold. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette i det videre proposisjonsarbeidet.

Kap. 4

Forholdet til Svalbardmiljøloven

Miljøverndepartementet 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 er ikke nevnt av lovutvalget, men er en sentral lov mht spørsmålet om jurisdiksjonskompetansen for havområder ved Svalbard. Det vil derfor være nødvendig at Fiskeri- og kystdepartementet i lovproposisjonen tar med en redegjørelse for grensedragningen mot Svalbardmiljøloven, slik lovutvalget har redegjort for grensedragningen mellom den foreslåtte lov og Svalbardloven.

Svalbardmiljøloven legger fredningsprinsippet (speilvendingsprinsippet) til grunn for reglene for forvaltning av flora og fauna i kapittel IV, jf § 25. 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. I Svalbardmiljølovens § 25 heter det at "All flora og fauna med egg, reir og bo er fredet om ikke annet er fastsatt med hjemmel i denne lov."

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 bunnfaste arter er omfattet av Svalbardmiljøloven og fredningsprinsippet.

Miljøverndepartementet 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.

Når det gjelder regulering av utnyttelse av viltlevende, marine ressurser i Svalbards sjøområder, mener Miljøverndepartementet det ville vært en stor fordel om også en ny havressurslov legger fredningsprinsippet til grunn, slik at man i fremtiden unngår at to sentrale lovverk som regulerer forvaltning av flora og fauna i sjøen bygger på motstridende prinsipper. For øvrig viser vi til det som er sagt generelt om speilvendingsprinsippet foran.

Utvalget legger i kap. 4.5.6 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. Også slik utnyttelse bør drøftes nærmere i forhold til Svalbardmiljøloven i det videre proposisjonsarbeidet.

Andre lover

Miljøverndepartementet arbeider nå med å utarbeide utkast til Ot.prp. om ny plandel av plan- og bygningsloven. Vi har ikke merknader til omtalen av plan- og bygningslovens planbestemmelser og planlovutvalgets utredning, men viser spesielt til at planlovutvalget foreslår nye bestemmelser som vil ha betydning for vurderingen av bl.a. § 2-11 Regulering av konkurrerende arealbruk. Vi forutsetter imidlertid at vi kan komme nærmere tilbake til forholdet mellom de to lovene samt ny naturmangfoldlov i det videre proposisjonsarbeidet fordi alle lovutvalgene fremmer forslag til bestemmelser om fastsetting av arealbruk.

Vi vil i tillegg påpeke at utvalget ikke har drøftet den del av Matlovens virkeområde som gjelder sykdomstilstander hos viltlevende akvatiske arter. Sykdom hos viltlevende arter har ved flere tilfeller hatt stor effekt på marine bestander og økosystemer. Hvalpesykevirus hos kystsel førte midt på 1980-tallet til en markant reduksjon i selbestandene langs kysten, og det tok flere år før disse bestandene igjen kom opp på et livskraftig nivå. Tilsvarende vil eventuelle angrep av gaffkemi på norsk hummer – for eksempel som følge av introduksjon av amerikansk hummer – kunne føre til dramatisk nedgang i hummerbestanden langs kysten. Sykdomstilstander hos viltlevende arter vil derved kunne ha en sterk negativ effekt på de berørte bestandene, og derigjennom føre til endringer i marine økosystemer. Disse forhold bør synliggjøres og drøftes særskilt i det videre lovarbeidet.

Kap 6

Statlig eiendomsrett

Miljøverndepartementet vil bemerke følgende når det gjelder utvalgets forslag om statlig eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og marint genetisk materiale.

En statlig eiendomsrett til alle *viltlevende marine ressurser* vil være et nytt prinsipp i forhold til dagens rettstilstand når det gjelder de ressursene som ikke er fast knyttet til havbunnen. En slik ny ordning kan lett medføre nye praktiske og juridiske problemstillinger som ikke lar seg løse på en enkel eller konsekvent måte. Et eksempel på en problemstilling som ikke er løst, er knyttet til anadrom laksefisk. Etter gjeldende rett forvaltes anadrom laksefisk etter lakse- og innlandsfiskeloven, som ikke etablerer noen statlig eiendomsrett. I og med at det ikke foreslås noe unntak fra havressurslovens virkeområde, vil den eiendomsrettslige status til laks, sjørret og sjørøye forandre seg alt ettersom fisken vandrer. Skulle man unnta anadrom laksefisk fra virkeområdet, ville det innebære at det for disse fiskeartene gjelder andre eiendomsregler enn for alle øvrige.

Det synes videre å bryte med det man generelt oppfatter som "eiendomsrett" at man mister eiendomsretten kun fordi objektet for eiendomsretten flytter på seg. Her går det et prinsipielt skille mellom domestiserte arter, der eiendomsretten til det enkelte individ normalt følger individet, og viltlevende arter.

En statlig eiendomsrett til viltlevende "bevegelige" ressurser stemmer videre dårlig overens med vilt- og fiskeforvaltningen på land og i ferskvann, der viltet og fisken anses som eierløs. Heller ikke lov 21. juni 1963 nr. 12 om kontinentalsokkelen § 2 første ledd løser entydig spørsmålet om "eiendomsrett" til de undersjøiske naturforekomstene, jf. formuleringen "retten til ...". I dette kan det enten ligge en eiendomsrett, eller en rett til utnyttelse. For øvrig er eiendomsrett knyttet til stasjonære naturressurser langt mindre problematisk i praksis enn eiendomsrett til ressurser som forflytter seg.

Miljøverndepartementet vil også understreke – slik utvalget også selv er inne på – at statlig eiendomsrett ikke er en nødvendig forutsetning for å kunne utøve statlig forvaltning og ressursregulering, og at de grunner som taler for statlig eiendomsrett i like stor grad taler for statlig ressursregulering. Eventuelt kan statens rett også formuleres som en *rett til ressursutnyttelse*.

Når det gjelder eiendomsretten til *genetisk materiale* vil Miljøverndepartementet vise til at forslaget om statlig eiendomsrett bryter med det prinsipielle utgangspunktet i forslaget fra Biomangfoldlovutvalget, jf. utkastet til naturmangfoldlov §§ 55 og 57, samt kapittel 22.7.3 i NOU 2004: 28. Også rent praktisk reiser flertallets forslag om eiendomsrett for genetisk marint materiale vanskelige problemstillinger. Vil forslaget for eksempel medføre at alt materiale i en marin genbank fremdeles er statens eiendom, og at den som vil forske på det genetiske materiale fra en slik genbank må ha statens tillatelse? Og hva vil rettstilstanden være dersom marine ressurser, for eksempel en hummer, lovlig er høstet til konsum og en kjøper i ettertid bruker en slik hummer til å utforske det genetiske materiale? Hvordan vil en regel om statlig eiendomsrett kunne la seg håndheve i praksis? Hvordan skal staten f.eks. bevise at det aktuelle genetiske materiale er høstet i et område under norsk jurisdiksjon, og ikke rett utenfor? Det genetiske materiale vil jo være det samme, hva enten organismen lever innenfor eller utenfor norsk jurisdiksjon.

Det er også uklart om utvalget mener at eiendomsretten til genressursene i privateide biologiske marine ressurser tilfaller private. Utvalget sier for så vidt at "privatpersoner kan således ikke skaffe seg en eksklusiv rett til det genetiske materiale eller iboende informasjon fra viltlevende ressurser". Utvalget synes å anta at dette følger av Biomangfoldkonvensjonen art. 15, noe Miljøverndepartementet ikke kan slutte seg til. Biomangfoldkonvensjonen er en

avtale mellom stater, og regulerer således ikke de interne eiendomsrettslige spørsmål knyttet til genressursene. Samtidig sier utvalget i kommentarene til utkastet § 1-5 at "bestemmelsen er ny og fastslår statens eiendomsrett til viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale" (vår kursivering). Dette synes å tyde på en avgrensning, også av eiendomsretten til det genetiske materiale, i forhold til privat eiendomsrett.

Kap. 7

I redegjørelsen for forvaltningens rett og plikt til å fastsette totalkvoter sier utvalget i kap 7.1 at stasjonære arter ikke kommer inn under Havrettskonvensjonens bevaringsforpliktelser. Vi antar imidlertid at konvensjonens art 56.1 og 77 også omfatter slike arter. Om utvalgets beskrivelse tross dette skulle være riktig, følger det likevel en forpliktelse til å bevare slike arter av bestemmelsene i Biomangfoldkonvensjonen. Dette bør klargjøres i proposisjons-teksten.

Kap 7.14 belyser Reguleringsrådets rolle i ressursforvaltningen, og det understrekes at organisasjoner med nærings-, miljø- og andre interesser må gis rett til å uttale seg om de formelle råd som gis. Vi slutter oss til at organisasjonene må gis mulighet til medvirkning før reguleringer fastsettes. I proposisjonen bør i tillegg de administrative og politiske prosesser forut for kvotefastsettelse omtales.

Utvalget drøfter i kap 7.15 høsting av viltlevende ressurser som av ulike grunner ikke er underlagt kvoteregimer, og det refereres her til føre var-prinsippet. FN-avtalen om fiske på åpent hav, som utgjør en viktig del av norsk forvaltning på dette felt, angir i Artikkel 6.6 og vedlegg II bl.a. hvordan dette prinsippet skal bidra til å utvikle forvaltningsregimer for høstingsarter hvor kunnskapen om bestandene er svake. Etter vår vurdering bør ulike forsiktighetstiltak, herunder bruken av midlertidige referanseverdier, gis en inngående drøfting i lovproposisjonen, jfr. også våre merknader til forslaget om innføring av et bevaringsprinsipp.

Kap. 8

Drøftingen i kap 8.1 av bifangst og de reguleringer som anses nødvendig i denne sammenheng er etter vår vurdering god og stort sett dekkende. Dette gjelder også drøftingen av utkast- og ilandføringsplikt (kap. 8.5). Vi vil imidlertid påpeke at ilandføring av sjøfugl i noen tilfeller kan være viktig av hensyn til bestandsovervåking og -beregning. Dette kan gjelde enkeltarter, evt. begrenset til visse områder og spesielle tider av året. Vi ber derfor om at § 2-6 annet ledd endres til: "Med mindre annet er bestemt, gjelder ilandføringsplikten ikke sjøfugl og sjøpattedyr. Departementet kan i forskrift..."

Med hilsen


Torkel Ramberg (c.f.)
ekspedisjonssjef


Eli Moen
avdelingsdirektør