



WWF-Norge

Kristian Augustsgt. 7A
P.b. 6784 St.Olavs plass
0130 Oslo
Norge

Tlf: 22 03 65 00
Faks: 22 20 06 66
mesmark@wwf.no
info@wwf.no
www.wwf.no

Fiskeri- og kyst departementet
Postboks 8118 Dep.
0032 Oslo

Oslo, 1. november 2005

Deres Ref: 200300228

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

WWF viser til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet 24. juni 2005 hvor NOU 2005: 10 – Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser sendes på høring, og sender med dette inn våre kommentarer og innspill.

Først og fremst vil vi gratulere departementet med utkast til ett nytt, flott lovverk! Det er et viktig arbeid som nå skal ferdigstilles. Norge står i likhet med andre land i verden overfor store utfordringer for å bremse tapet av biologisk mangfold. Stortinget har vedtatt at Norge skal stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemers funksjon har alvorlige konsekvenser som nylig er tungt dokumentert i FN-rapporten Millennium Ecosystem Assessment. Rapporten viser at de globale fiskefangstene har vist en nedadgående trend siden slutten av åttitallet samtidig som det fiskes lavere i næringskjeden og på dypere vann. Bruken av økosystemer er langt over det bærekraftige når det gjelder fiskerier og rundt 1/4 av verdens fiskebestander er overfisket. Dessverre viser også den siste oversikten fra Havforskningsinstituttet at mange kommersielle arter i norske farvann også fiskes langt hardere enn hva som kan kalles bærekraftig. Det innebærer tap av biologisk mangfold, men også et stort økonomisk tap på lengre sikt.

Dersom slike negative trender skal snus, kreves et bredt spekter av virkemidler. Et effektivt og målrettet lovverk er et av de viktigste. Forslag til ny havressurslov utgjør en stor forbedring i forhold til dagens lovverk. Ikke minst er det viktig at loven har et større virkeområde og at sentrale miljøprinsipper er nedfelt. Forslag til naturmangfoldlov har nettopp vært på høring og denne skal være retningsgivende for andre sektorlover, inkludert havressursloven. Forslag til naturmangfoldlov har klare bevaringsmål for arter, naturtyper og økosystemer, noe som dessverre ikke følges opp av havressursloven. WWF forventer at departementet inntar mindretallets posisjon og gjennomfører det såkalte speilvendingsprinsippet i havressursloven.

WWF vil igjen benytte anledningen til å oppfordre departementet til å oversette NOU'en til engelsk. Russland er i en prosess med revidering av egen fiskeri- og naturvernlovgivning og EU er i ferd med å ferdigstille både ett "Maritime Green Paper" og en egen "Marine Strategy". I tillegg skal FNs retningslinjer for bærekraftig fiske opp til revisjon i det kommende år. Det er mange, svært gode grunner til at utkast til nytt lovverk for en så viktig havnasjon som Norge burde oversettes til engelsk og gjerne også russisk så fort som mulig.

Lovforslaget vil medføre et økt behov for kartlegging og forskningsinnsats både fordi man i fremtida kan forvente økt uttak av bestander hvor kunnskapsnivået i dag er minimalt, men særlig fordi føre-var prinsippet nå nedfelles i lovteksten og vil stille store krav til næringsutøvere og forvaltning om at høsting og annen aktivitet ikke vil føre til skade på marine arter eller deres leveområder.

WWF takker for at vi fikk sitte i lovutvalgets referansegruppe, men vil igjen si at vi finner det svært uheldig at lovutvalget hadde to representanter fra fiskerinæringen og ingen fra naturvern- eller friluftslivorganisasjonene. Høsting av marine ressurser er i høy grad et spørsmål om bevaring av biologisk mangfold og forvaltning av "allmenning". Det er kritikkverdig at et lovutvalg kun lar næringsinteressene komme til ordet – men utestenger naturvern- og friluftslivsinteressene.

På grunn av den skjeve sammensetningen av lovutvalget ber vi departementet legge særlig vekt på høringsuttalelsene fra naturvern- og friluftslivsinteressene.

Vi ønsker departementet lykke til med det videre arbeidet med havressursloven!

Vennlig hilsen
WWF-Norge

Rasmus Hansson
generalsekretær

Maren Esmark
havmiljøkoordinator

Generelle kommentarer

WWF er relativt 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. WWF mener derfor at det er uhyre viktig at den nye havressursloven pålegger forvaltningen å ta hensyn til det faglige grunnlaget slik at bestander og biologisk mangfold ivaretas. En slik forpliktelse er nedfelt i forslaget til ny naturmangfold og burde vært nedfelt også i havressursloven.

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.

WWF ønsker 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 villevende 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 havressursloven er at virkeområdet utvides til å omfatte alle villevende 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. WWF mener at flertallet da ikke tar i betraktning at speilvending av loven vil forplikte myndighetene til å ta ansvar i forvaltningen av alle villevende 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 ressurskonkurranse og dels for å unngå tap av næringsgrunnlag. Etter WWFs 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 speilvending 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 agere etter at fareindikatorer 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. Et annet eksempel er tråling etter skolest. Trondheimsfjorden er normalt stengt for tråling, men for noen år tilbake fikk en tråler lov til å drive prøvefiske etter skolest i fjorden. Det ble med prøvefisket da bestanden ble fisket så hardt at den ble kommersielt uinteressant etter kort tid.

Det siste året har det også dukket opp tre helt konkrete eksempler som viser behovet for å aktivt vurdere hva en bestand tåler før store mengder tas ut. Kommersielle interesser ønsker et betydelig uttak av kongsnegl, strandsnegl og sjøpølse – arter hvor vi vet lite om bestandsgrunnlaget men hvor det i løpet av kort tid er planlagt ett svært omfattende kommersielt uttak.

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.

WWF finner det lite sannsynlig at en speilvending vil svekke havressursloven som næringslov, da høstingsvirksomhet som er bærekraftige vil bli tillatt. 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. WWF mener dette er en klar 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.

Fra Skogloven:

§ 4. Skogeigaren sitt forvaltaransvar

Skogeigaren skal sjå til at alle tiltak i skogen blir gjennomførte i samsvar med lov og forskrift. Skogeigaren skal ha oversikt over miljøverdiane i eigen skog og ta omsyn til dei ved gjennomføring av alle tiltak i skogen. Slike omsyn kan føre til at nokre tiltak i skogen ikkje kan gjennomførast.

Fra Akvakulturloven:

§ 10. Miljønorm

Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.

Fra Naturmangfoldloven

§ 6. (generell aktsomhetsplikt)

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 §§ 4 og 5 og prinsippene i §§ 8 til 11. Har offentlig myndighet gitt tillatelse til virksomheten, skal det legges vekt på forutsetningene for og innholdet i tillatelsen når det avgjøres om aktsomhetsplikten er oppfylt.

I virksomhet som gjør bruk av naturressurser, skal driften tilpasses de lokale naturgitte forhold i et langsiktig perspektiv. Foringelse av økologiske funksjonsområder skal så langt mulig unngås. Landskapselementer som er nødvendige for sammenhenger mellom økologiske funksjonsområder skal om mulig beholdes.

FNs retningslinjer for bærekraftig fiske

§ 6.1

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.

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.

Også FNs retningslinjer for bærekraftig fiske har dette nedfelt i § 6 - 4 hvor det står: “Conservation and management decisions for fisheries should be based on the best scientific evidence available, also taking into account traditional knowledge of the resources and their habitat, as well as relevant environmental, economic and social factors.”

WWF mener at havressursloven bør reflektere forslaget fra naturmangfoldloven og forpliktelsen fra FNs retningslinjer og foreslår at dette tas inn i § 6 -1.

Reduser omfanget av tillatt redskap under høsting utenfor erverv

Norge har i dag svært liberale regler for hvor mye som kan høstes utenfor kvoter og vanlig regulering. Det antas at fritidsfiske og høsting utenfor erverv kan utgjøre et betydelig uttak av for eksempel arter som kysttorsk, steinbit, hummer og taskekrabbe. Vi savner en ordentlig drøfting av dette i NOU'en – og det hadde vært nyttig med en sammenligning av reglene i de andre nordiske land.

I lys av diskusjonen rundt fritidsfiske ønsker WWF at det gis hjemmel til departementet for innføring av rapporteringsplikt av høsting utenfor erverv.

Rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser.

Lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, regulerer allmennhetens tilgang til miljøinformasjon, det offentliges plikt til å skaffe seg relevant miljøinformasjon og allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Fiskeriforvaltningen og fiskerinæringen omfattes av miljøinformasjonsloven.

WWF reagerer på at havressursloven legger opp til å følge dagens noe utdaterte praksis om at fastsettelse av totalkvoter gjøres av departementet uten at noen form for høringsuttalelse innhentes fra enten et rådgivende utvalg, eller en formell høringsrunde til alle interesseparter. Internasjonale fiskeriorganisasjoner, slik som NEAFC, NASCO, ICCAT og NAFO har alle frivillige miljøorganisasjoner som observatører ved møter hvor de internasjonale kvotene forhandles. Det er da et demokratisk problem at det i Norge ikke finnes formelle muligheter for interesseparter utenfor fiskerinæringen til å komme med synspunkter på norske totalkvoter på bestander som kun Norge forvalter slik som rognkjeks, havert, steinkobbe, diverse skjell og krepsdyr etc.

I tillegg går Norge i forhandlinger med andre land om fiskerikvoter uten at det er gjennomført noen formell eller åpen gjennomgang av hva som vil være hensiktsmessig for Norge å høste i tråd med føre-var prinsippet og av hensynet til biologisk mangfold. WWF mener at havressursloven nå har en unik mulighet til å rette opp i dette demokratiske problemet ved å legge opp til at det skal samles inn synspunkter fra interesseparter på fastsettelse av totalkvoter og reguleringstiltak – både nasjonalt men også på totalkvoter og reguleringstiltak satt i samarbeid med andre land eller gjennom regionale fiskeriorganisasjoner.

Det må stå klart i lovteksten at Reguleringsråd som hovedregel skal inneholde en fullverdig representant fra naturvernorganisasjoner. Det må også nedfelles i lovteksten at naturvernorganisasjoner og andre interesseparter skal ha mulighet til å gi innspill på fastsettelse av totalkvoter etter § 4 – 1 og på fastsettelse av forvaltningsmål etter § 3 – 1.

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.

WWF 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.

WWF 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

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

§ 1 – 6 punkt e) bør endres til:

e) at høstingsmetoder og redskapsbruk er mest mulig skånsom overfor levende marine ressurser, blant annet ved bruk av beste tilgjengelige teknologi

WWF mener teksten slik den står er kronglete, utydelig og ikke uttrykker det vi oppfatter som formålet: en oppfordring om bruk av best tilgjengelig teknologi. Havressursloven skal implementere FNs retningslinjer for bærekraftig fiske og være i tråd med den nye naturmangfoldloven. Begge disse har nedfelt et krav om bruk av best mulig tilgjengelig teknologi.

§ 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 unødige tap av fugl og sjøpattedyr, samt annen uønsket bifangst, særlig arter som er truet eller sårbare.

WWF 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 overvåkning. Alle interesseparter, inkludert miljøorganisasjoner, 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 WWF ser det som naturlig at også indikatorer for å kunne overvåke om målet nås bør nevnes samtidig. Det er viktig at alle interesseparter, inkludert miljøorganisasjoner får en formell mulighet til å gi innspill.

§ 3 – 2, som endres til 3 -3 siste avsnitt, første setning bør endres til:

Reguleringsrådet skal ha en balansert representasjon fra ulike interessegrupper herunder også miljøorganisasjoner.

Det er viktig å presisere at miljøorganisasjoner også er interesseparter.

§ 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 miljøorganisasjoner, skal ha mulighet til å gi innspill før endelig fastsettelse av totalkvote gjennom en formell høringsrunde.*

§ 6 – 1 bør utvides med:

Departementet kan gi påbud om rapportering av fangst dersom bestandssituasjonen eller hensynet til annet biologisk mangfold tilsier det.