



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringsinstanser i hht. liste

Deres ref

Vår ref
200801330- /GP

Dato

Høring om fastsettelse av forskrift om regulering av fiske med bunnredskap i Norges økonomiske sone, fiskerisone rundt Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard

Bakgrunn

FNs fiskeriresolusjon fra 2006 (UNGA 61/105)¹ oppfordrer regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner og stater til å beskytte sårbare marine økosystemer mot ødeleggende fiskemetoder, herunder skadelig bunnfiske. Beskyttelsen skal skje i overensstemmelse med føre-var-prinsippet og innenfor rammen av en økosystembasert forvaltning. Ambisjonen i fiskeriresolusjonen var at forvaltningsregimer som ivaretar dette hensynet skulle være på plass innen utgangen av 2008. Som en oppfølging av FNs fiskeriresolusjon har FAO (FNs matvareorganisasjon) gjennom en serie tekniske konsultasjoner utarbeidet retningslinjer for dyphavsfiske på åpent hav. Disse retningslinjene ble vedtatt i 2008, og har vært styrende for regelverksutviklingen i de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene.

Det har i løpet av de siste årene blitt arbeidet intensivt i de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene for å respondere på denne oppfordringen fra FNs generalforsamling, for slik å beskytte sårbare bunnhabitater i internasjonalt farvann mot ødeleggende fiske med bunnredskaper. Det er nå vedtatt relativt omfattende prosedyrer og regelverk i blant annet Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon (NAFO)² og Den nordøst atlantiske fiskerikommisjon (NEAFC).³ Regelverket for disse to organisasjonene er i det alt vesentlige sammenfallende.

¹ UNGA Resolution 61/105 (se særlig kapittel X) finnes på http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm under år 2006.

² NAFOs regulering finnes på <http://www.nafo.int>.

³ NEAFCs regulering finnes på <http://www.neafc.org>.

Et sentralt element i regelverket som er vedtatt i både NAFO og NEAFC er at det skilles mellom eksisterende og nye fiskeområder. Organisasjonene har kartlagt områder med fiskeriaktivitet de siste årene for å angi eksisterende områder. Faren for å komme i kontakt med sårbare bunnhabitater er ansett som liten i disse områdene. Alle områder utenfor disse er definert som nye. Koordinatene er tilgjengelige, og blir kontinuerlig oppdatert, på organisasjonenes hjemmesider på internett, slik at fartøyene til enhver tid kan orientere seg.

Det gjelder strengere regler med hensyn til rapportering i de nye områdene enn i eksisterende. Ved bunnfiske i nye områder er det videre påbudt å ha en vitenskapelig observatør om bord. I tillegg er det vedtatt klare retningslinjer om fartøys handlinger ved sammenstøt med sårbare bunnhabitater. Sentralt står fartøys plikt til å flytte minst 2 nautiske mil fra den posisjon som er nærmest til et område som faller inn under kriteriene for å være et sårbart marint økosystem.

Et annet viktig element er at det skal gjennomføres vitenskapelige konsekvensanalyser, det vil si en faglig vurdering av bunnfiskeriene og deres påvirkning på sårbare marine økosystemer i de respektive reguleringsområdene. I både NEAFC og NAFO er det etablert prosedyrer for gjennomgang av eksisterende bunnfiskeområder og eventuelle fremtidige funn av sårbare habitater. For NEAFCs vedkommende vil ICES (Det internasjonale råd for havforskning), som hovedleverandør av vitenskapelig rådgivning, spille en viktig rolle i denne vurderingen. En foreløpig vurdering tilsier at dagens bunnfiske i NEAFCs regulatoriske område ikke har noen vesentlig skadelig innvirkning på sårbare bunnhabitater. NEAFC har også en egen vitenskapelig komité, PECMAS, som blant annet behandler denne type saker. Når det gjelder NAFOs vitenskapelige komponent, er dette en integrert part av organisasjonen. Det vitenskapelige råd (Scientific Council) er hovedansvarlig for innsamling og bearbeiding av alle vitenskapelig data. Spesielt for implementeringen av FNs fiskeriresolusjon ble det i tillegg etablert to vitenskapelige arbeidsgrupper ("ad hoc Working Group of Fishery Managers and Scientists" og "Working Group on the Ecosystem Approach to Fisheries Management"), som er dedikert til å møte kriteriene for forsvarlig bunnfiske og sikre en vitenskapelig oppfølging.

Regelverket som er vedtatt i NAFO og NEAFC har blitt tilpasset og implementert i norsk rett gjennom forskrifter av 9. februar 2009 om regulering av fiske med bunnredskap i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i henholdsvis det nordvestlige Atlanterhav og det nordøstlige Atlanterhav.⁴ Disse reglene gjelder for norske fartøy som driver bunnfiske i de respektive organisasjonenes reguleringsområder.

⁴ Forskriftene finnes på <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftloksok?base=FKD&sys=X&felt=titt&emne=Forskrift+om+regulering+av+fiske+med+bunnredskap&PROS=02>.

Departementet vurderer at det er i samsvar med havressurslovens overordnede forvaltningsprinsipp nedfelt i § 7, særlig føre-var-prinsippet og prinsippet om en økosystembasert forvaltning som tar hensyn til leveområder og biologisk mangfold, at det utformes en tilsvarende regulering for Norges økonomiske sone, fiskerisone rundt Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. Etter departementets vurdering er det ingen grunn til å gi svakere vern til sårbare habitater mot bunnfiske i nasjonale havområder enn i internasjonale farvann.

Nærmere om det eksisterende regelverket i NØS

Korallforekomster i NØS er per i dag omfattet av to former for beskyttelse.

For det første, er fem korallområder (Sularevet, Iverryggen, Røstrevet, Tisler og Fjellknausene) beskyttet gjennom fiskerilovgivningen mot redskap som slepes over bunnen, jf forskrift om utøvelse av fiske i sjøen av 22. desember 2004 nr.1878 (utøvelsesforskriften) § 66 (2). I praksis vil dette si bunntråling, og regelverket omfatter således ikke beskyttelse mot fiske med garn og line. Bakgrunnen for dette er at disse fiskeredskapene er langt mer skånsomme, til tross for en viss bunnkontakt.

Et sjette korallområde, Selligrunnen, er midlertidig vernet under naturvernloven, se forskrift om midlertidig vern av Selligrunnen naturreservat av 6. juni 2000 nr. 605.

I tillegg til disse områdene har Fiskeridirektoratet nylig hatt på høring et forslag om beskyttelse av ytterligere tre korallområder (Korallen, Trænarevene og Breisunddjupet), hvor høringen ble avsluttet i midten av mai 2009. Høringsinstansene ble i denne høringen også oppfordret til å vurdere behovet for restriksjoner på garn- og linefiske, i tillegg til bunntråling.

For det andre har det siden 1999 vært etablert en slags sikkerhetsventil, som i dag er følger av utøvelsesforskriftens § 66 (1). Det fremgår her at det "må [...] utvises særlig aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente forekomster av korallrev". Videre er det bestemt at "det er forbudt å ødelegge revene med hensikt". Denne bestemmelsen skal sikre at fiske også utenfor de seks beskyttede områdene ikke skader koraller.

For øvrig er HI, Fiskeridirektoratet og Sjøkartverket i prosess med å kartfeste korallforekomster i NØS, slik at forskriftens betegnelse "kjente forekomster av korallrev" i fremtiden blir mer operasjonell.

Nærmere om det nye regelverket

Når departementet nå foreslår et nytt regelverk for å beskytte sårbare bunnhabitater, så tar dette forslaget utgangspunkt i hovedoppsettet i regelverket til NAFO og NEAFC. I forslag til definisjonsparagraf (§ 2) er det gitt legaldefinisjoner av "nye" og "eksisterende" områder. Dette skillet er et sentralt element i forslaget til nytt regelverk. Fiskeridirektoratet vil på bakgrunn av en prosess hvor næringsorganisasjonene inviteres med fastsette hvilke områder som skal defineres som henholdsvis nye og

eksisterende. Den relativt store fiskeriaktiviteten i norske farvann innebærer at dagens etablerte fangstmønster med hensyn til fangstområder vil kunne videreføres innenfor såkalte eksisterende områder. I rimelig tid før ikrafttredelsen for nytt regelverk vil relevante kart og koordinater for eksisterende og nye områder gjøres tilgjengelig av Fiskeridirektoratet, og deretter oppdateres løpende på direktoratets nettsider.

Områdene utenfor eksisterende områder defineres altså som nye fiskeområder, og for disse vil det gjelde strengere krav, jf § 4. Dette har sammenheng med at fiske i de nye områdene skal betraktes som forsøksfiske. For det første må fiskefartøy som planlegger bunnfiske i de nye områdene skaffe seg en særskilt tillatelse fra Fiskeridirektoratet. Tillatelsen forutsetter blant annet godkjennelse av forskjellige planer:

- 1) en detaljert protokoll for prøvefiske som inkluderer en fangstplan om fiskeslag, tidspunkt og områder,
- 2) en plan for å unngå skade på sårbare bunnhabitat,
- 3) en plan for dagbokføring og rapportering og
- 4) en plan for innsamling av data om sårbare bunnhabitat

Videre foreslås det at fartøyet i dette forsøksfisket skal være pålagt å ha en godkjent vitenskapelig observatør om bord. Vi ber spesielt om høringsinstansenes synspunkt på kravet om observatør.

For hver fangst i nye områder skal det tas prøver for å beregne kvantum av forhåndsdefinerte indikatorer på sårbare bunnhabitat, som levende koraller og levende svamp. I NAFO og NEAFC er terskelverdiene for disse indikatorene satt til henholdsvis 100 kilogram levende koraller og/eller 1000 kilogram levende svamp. Departementet legger til grunn at disse terskelverdiene er relativt høye, og ber om høringsinstansenes syn på hvilke terskelverdier for levende korall og svamp som bør gjelde i norske farvann.

Dersom mengden av indikatorene overstiger den fastsatte terskelverdien per fangst, betyr dette et "sammenstøt" i forskriftens forstand. Ved sammenstøt skal hendelsen rapporteres til Fiskeridirektoratet med det innholdet som fremgår av forskriftens § 4 femte ledd bokstav (a) og fiske skal stoppes. Fartøyet må videre flytte minst 2 nautiske mil fra den posisjon som, basert på all tilgjengelig informasjon, mest sannsynlig er nærmest til det identifiserte sensitive marine økosystem.

De samme plikter inntreffer ved sammenstøt i eksisterende fiskeområdene, men siden faren for å komme borti slike sårbare habitater er ansett som liten i disse områdene, foreslås det her ingen krav om hverken spesialtillatelse eller observatør om bord, se § 3. Det foreslås imidlertid at også fartøy som fisker i eksisterende områder skal pålegges plikt til å utføre beregninger med hensyn til indikatorer for sårbare bunnhabitat i den enkelte fangst.

Forslaget til nytt regelverk forutsettes å supplere det allerede eksisterende. Det nye regelverket skal på en systematisk måte bidra til at sårbare bunnhabitat, herunder korallrev, kartlegges og beskyttes mot ødeleggende fiskeriaktivitet.

Departementet presiseres at det nye regelverket ikke vil medføre noen begrensning av arbeidet med beskyttelse av korallrev som foregår gjennom andre prosesser. Det legges opp til et samspill mellom de reglene som allerede eksisterer og de som eventuelt vil bli vedtatt på dette området. Et område som særlig bør trekkes frem er at dagens generelle aktsomhetsregel er knyttet til bunntråling, mens det nye regelverket foreslås gjort gjeldende for alt fiske med redskaper som berører bunnen. Det vil si at også bunnsatt line og garn vil omfattes, og vi ber særlig om høringsinstansenes syn på hvilke redskaper som skal være omfattet av det nye regelverket.

Nærmere om MAREANO

For å være i stand å implementere regler om bunnfiske i NØS, slik beskrevet ovenfor, er det nødvendig å kartlegge, så nøyaktig som mulig, både eksisterende og nye områder. I tillegg er det behov for vitenskapelig kunnskap og rådgivning knyttet til sårbare bunnhabitat.

En viktig kilde til kunnskap i denne sammenheng vil være MAREANO-programmet som kartlegger dybde, bunnforhold, biologisk mangfold, naturtyper og forurensning i sedimentene i norske kyst- og havområder⁵. Dette arbeidet ledes av Havforskningsinstituttet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til nytt regelverk vil medføre flere konsekvenser for næringsaktørene og forvaltningen. For næringsaktørene kan det være nærliggende å anta at regelverket på sikt vil kunne bidra til en innskrenking av aktuelle fiskeområder for fiske med bunntrål, men i hvilken grad dette vil være merkbart er vanskelig å si noe sikkert om nå. En mer umiddelbar konsekvens er at det vil være mer restriktive kriterier og administrative rutiner for fiske i "nye" områder. Videre vil et eventuelt krav om observatør i nye områder medføre en direkte kostnad for de fartøylene som velger å delta i slikt forsøksfiske. Tilrettelegging av et hensiktsmessig område for behandling og vurdering av prøvene må også påregnes.

Formålet med forskriften er blant annet å etablere regler for hva som defineres som et sammenstøt med sårbare bunnhabitat. Dersom beregningene viser et sammenstøt, vil dette det måtte følge en forvaltningsmessig vurdering av hvorvidt det aktuelle området også skal stenges for bunnfiske. Således vil det kreves en administrativ kapasitet knyttet til å behandle og vurdere rapporter om sammenstøt. Dette innebærer at forskriften vil nødvendiggjøre opprettelsen av særlige oppfølgingsprosedyrer for å

⁵ Se MAREANOs hjemmeside <http://www.mareano.no>

vurdere og reagere på innkommende rapporter, herunder prosedyrer for stengning og åpning. Hovedansvaret for dette vil tilfalle Fiskeridirektoratet, og bør så langt som mulig integreres i det øvrige arbeid som direktoratet gjør med hensyn til overvåking av fiskefelt.

I tillegg forutsetter forslaget at fartøy som driver bunnfiske, både i nye og eksisterende områder, har et teknisk utstyr om bord som gjør det mulig å kontinuerlig kunne sjekke geografiske områdeangivelser på Fiskeridirektoratets hjemmesider på internett. Denne forutsetningen kan tenkes å medføre utgifter til oppgradering av elektronisk utstyr om bord for de enkelte fiskere.

Fiskere som vil drive bunnfiske i nye områder blir gjennom forslaget pålagt til å levere fire forskjellige planer som vedlegg til søknad om en spesialtillatelse. Dette kravet vil medføre en del ekstra arbeid og vil innebære en viss søknadsprosess i forkant av hver enkelt tur hvor det er aktuelt å fiske i nye områder.

Med hensyn til de administrative konsekvensene kan det oppsummert fremheves at Fiskeridirektoratet vil måtte stå for innsamling og bearbeidelse av rapporter om sammenstøt, utarbeidelse og oppdatering av elektronisk tilgjengelige kart, samt håndtere søknader om spesialtillatelser til å fiske i nye områder.

Vedlagt følger til høring:

Forslag til forskrift om regulering av fiske med bunnredskap i Norges økonomiske sone, fiskerisonen rundt Jan Mayen og fiskerisonen ved Svalbard.

Høringsfrist er satt til 2. oktober 2009.

Vi ber om høringsinstansenes merknader. Disse sendes departementet enten som brev eller e-post til postmottak@fk.d.dep.no innen den fastsatte fristen.

Med hilsen

Sverre Johansen
avdelingsdirektør

Gradislava Potapova
førstekonsulent