

Gjeldande regelverk for Trafikklyssystemet og Kvalitetsnormen for villaks

Helsfyr, 5. juni 2024

Ingunn Elise Myklebust, UiB



Vi ser på:

- 1) Plassering av diskusjonen i ein rettsleg kontekst
- 2) Kort om Kvalitetsnorma sine mål og Trafikklyssystemet sine mål for styring.
- 3) Kort om mandatet, problemstillingar og funn
- 4) Forslag til endringar i akvakulturregelverket



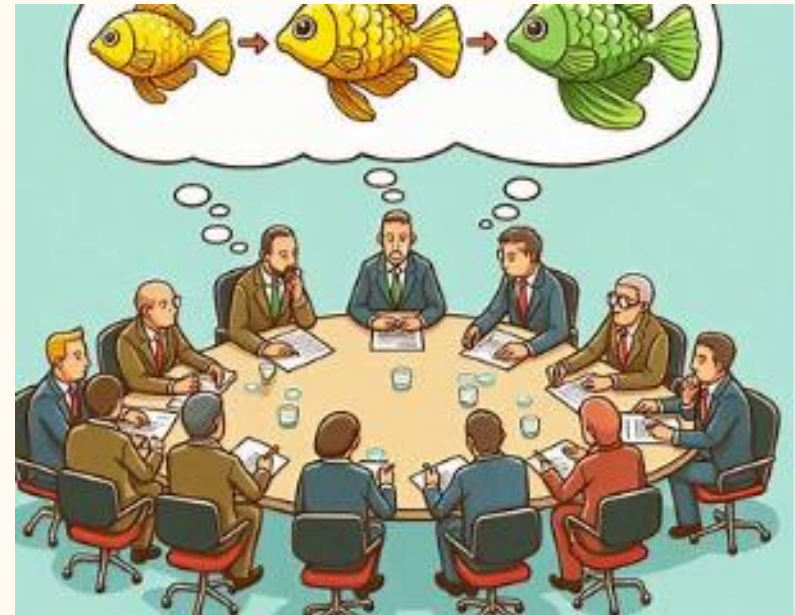
1) Problemstilling: Rettsreglar og normer som ramme for gjeldande forvaltning og krav til endring:

- Vidareutvikling av forvaltningssystemet må skje under oppfylling av normer i Grunnlova, Vassdirektivet, NASCO og prinsippa i Naturmangfaldlova og Lakse- og innlandsfiskeleva.
- I St.prp. nr. 1 (2005–2006) står det blant annet at «NASCO har vedteke å gjennomføre føre var-prinsippet i lakseforvaltninga, og har gitt detaljerte retningslinjer for korleis dette skal gjerast», og at «Noreg vil følgje opp NASCOs retningslinjer».
- **Kvalitetsnorma for villaks - som har heimel i Naturmangfaldlova - har klare mål og kan operasjoniserast.**



Naturmangfoldlova § 13

- § 13.(kvalitetsnormer for naturmangfold)
- Kongen kan fastsette **retningsgivende kvalitetsnormer** for naturmangfoldet, bl.a. om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype.
-
- **Blir en kvalitet fastsatt i en norm etter denne loven ikke nådd, eller er det fare for dette, bør myndigheten etter denne lov i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Planen kan bl.a. gå ut på at det fastsettes nærmere forskrifter med hjemmel i denne eller andre lover**



Lakse- og innlandsfiskeleva

- § 1.Lovens formål.
- Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer **forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven** og slik at naturens mangfold og produktivitet bevarer. **Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere**



Kva betyr det at miljønormer er «retningsgivande»?

- Kvalitetsnorma § 3 tredje ledd.
- «**I tilfeller** hvor hensynet til andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand, kan målet om god kvalitet fravikes ved tillatelse til ny aktivitet av den aktuelle vedtaksmyndighet. ...»
- Ein unntaksregel: I rapporten skriv vi s. 29:

Kvalitetsnormen danner således ikke grunnlag for miljøkrav som er ufravikelige, men forutsetter at utvikling av nye forskriftsreguleringer må innrettes slik at det er mulig å nå naturmangfoldlovens og Kvalitetsnormens mål. Ordninger som tilsidesetter miljøkravene er ment å være unntaksregler, og krever en særlig begrunnelse i viktige samfunnsinteresser. Videreutvikling av regelsystemer som ikke går i samme retning som Kvalitetsnormen, må sies å være i strid med intensjoner gitt av Kongen i statsråd. Hvordan Kvalitetsnormen og produksjonsområdeforskriften skal samordnes, er naturligvis ikke drøftet i forarbeidene til Kvalitetsnormen, som er eldre enn produksjonsområdeforskriften.



Grunnføresetnad i lovverket av målstyrte reglar i sektorforskrifter styrer i same retning.



Grunnleggjande krav i regelverket at regelutvikling skal baserast på kunnskap.

- Naturmangfaldlova § 8.(kunnskapsgrunnlaget)
- «Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal **så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap** om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger»



2) Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (Salmo salar) FOR-2013-09-20-1109

- Artikkel 1. Formål og virkeområde
 - Formålet med denne normen er å :
 - bidra til at viltlevende bestander av atlantisk laks ivaretas og gjenoppbygges til en størrelse og sammensetning som **sikrer mangfold innenfor arten** og
 - utnytter laksens **produksjons- og høstingsmuligheter**.
 - Normen er **retningsgivende for myndighetenes forvaltning** og skal **klargjøre hva som er god kvalitet for villaks** og dermed gi myndighetene et best mulig grunnlag for forvaltningen av bestandene og faktorene som påvirker bestandene av atlantisk laks.



Norma sitt innhald og mål:

- Artikkel 2. Normens innhald:
 - Kvalitetsnormen **fastsetter grenseverdier** for kvaliteten til villaksbestander basert på bestandenes reproduksjon, høstingspotensial og genetiske integritet, jf. vedlegg I, II og III.
- Artikkel 3. Kvalitetsmål:
 - Målet er at **minimum god kvalitet** for den enkelte villaksbestand opprettholdes eller nås **snarest mulig**.



Kvalitetsnorma sine mål for styring:

Høstingspotensiale lågare enn 80 % vil innebere brot på denne delnorma:

b) *Høstingspotensial*

Med «normalt høstingsnivå» ett gitt år menes det høstingsnivået bestanden skal kunne tåle på bakgrunn av naturlig sjøoverlevelse, samtidig som bestanden når gytebestandsmålet. Høstingsnivå i % av normalt beregnes ut fra kg fisk.

	Svært lavt	Lavt	Redusert	Normal
Høstingsnivå som prosent av normalt	< 60	60-79	80-89	> 90



Kvar er vi no?

- Frå mandatet til arbeidsgruppa:
- «*Sammenliknet med midten av 1980-årene er mengden villaks som vender tilbake fra havet halvert. ... Ca. 80 % av villaksbestandene når ikke normen sitt mål om god kvalitet eller bedre, og i 2021 ble villaksen for første gang rødlistet i Norge. Ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning er lakselus den største trusselen mot villaks i Norge og står for over en tredel av den totale negative påvirkningen.»*



Akvakulturlova som ramme for trafikklyssystemet:

- Miljømessig forsvarlig som rettslig standard: Kva som er «forsvarleg» vil m.a. endre seg med ny kunnskap, jf. naturmangfaldlova § 8.
 - § 6. Generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse. Departementet kan etter søknad gi tillatelse til akvakultur dersom: a) det er **miljømessig forsvarlig**.
 - § 10. Miljønorm
 - Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en **miljømessig forsvarlig måte**.
 - § 9 – opnar for omgjerding av gitte konsesjonar m.a. når det er:
 - “nødvendig ut fra hensynet til **miljøet**” , sml. t.d. LG-2021-80234 (TRAFIKKLYSSYSTEM-DOMMEN)



Trafikklyssystemet:

Handlingsregel:

(Meld. St. 16 og Produksjonsområdeforskrifta. Trafikklyssystemet operer med grenseverdier for kor mykje lakselus som må tolast basert på ei vurdering av **estimert dødlighet** på utvandrande laksesmolt.

Grenseverdiane skildrar effekten **på produksjonsområdenivå**, og fargane representerer eit **gjennomsnitt** av bestandane i området.

Departementet vurderer om miljøpåverknaden i eit produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel.

Lav risiko/påvirkning

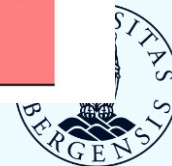
Det er sannsynlig at < 10 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.

Moderat risiko/påvirkning

Det er sannsynlig at 10 – 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.

Høy risiko/påvirkning

Det er sannsynlig at > 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.



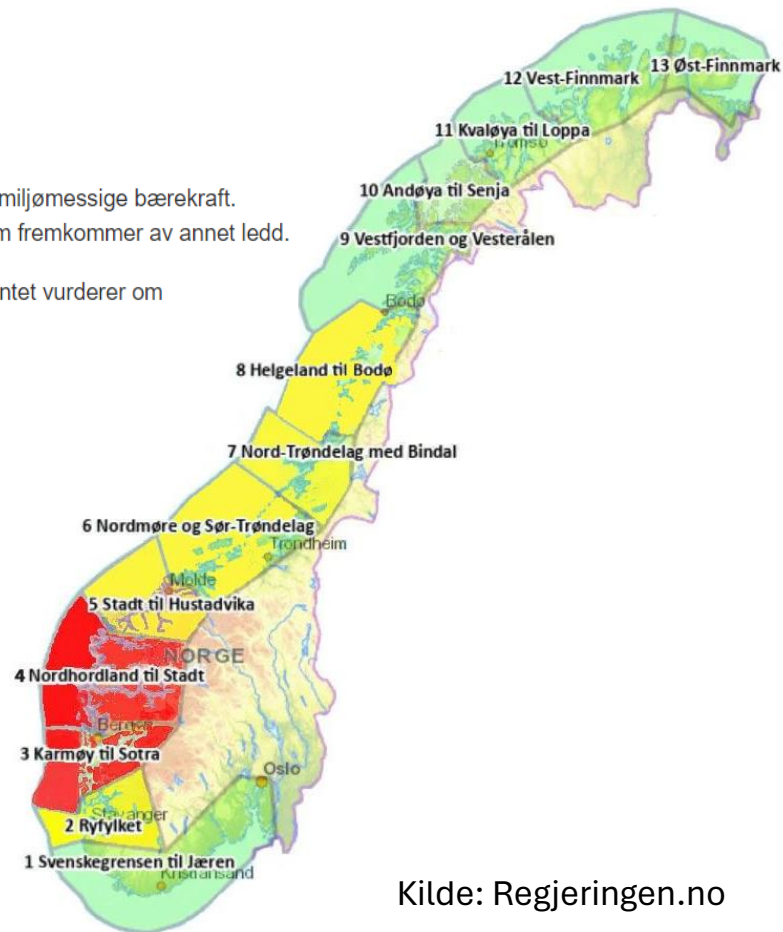
Inndeling i produksjonsområde

§ 8. Hovedregel for fastsettelse av produksjonskapasitet

Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd.

Påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) på vill laksefisk er miljøindikator. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel.

Systemet opnar for auka kapasitet så lenge påverkinga er akseptabel, og er m.a.o. rigga slik at kapasiteten gradvis vil auke gjennom løyve inntil eit område er moderat (gul) eller uakseptabel påverka (raud)



Kilde: Regjeringen.no

Utfordringar med trafikklyssystemet: Sjå t.d. NOU 2023: 23 og nokre av funna her:

- 1) Gjeldande rammer for balansering av bruk og vern er ikkje berekraftig på lang sikt: (Styrer mot gult, jf. s. 186).
- 2) Behov for meir overordna arealplanlegging, temaplaner, branngater m.m.
- 3) Trafikklyssystemet skaper eit gratispassasjerproblem, fordi alle aktørane i eit område haustar av fordelar ein aktør gjer for å betre miljøet, medan slurv på den andre sida går utover også dei som oppfyller krav. Forslag om eit utsleppskvotesystem. (Fokus på auke av insitament til bruk av miljøteknologi)
- 4) Sjå nærare på m.a. særtillatelser.
- 5) Fiskevelferd.



Behov for tiltaksplanar:

- Sektorregelverket må riggast innanfor rammene av gjeldande miljømål, jf. naturmangfaldlova § 7, jf. 7-12.
- Spørsmålet er berre korleis.
- Det må skje endringar:
 - Omsynet til aktørane stiller krav til måten dette skjer på; likskap, føreseielege vedtak etc.
 - Innanfor desse rettslege grensene, har lovgivar og forvaltning eit handlerom for kva for tiltak som er dei mest treffsikre og eigna tiltaka.
- Her må vi gi innspel.



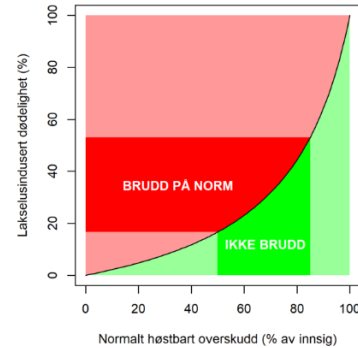
3) Mandatet og aktuelle problemstillinger:

- I mandatet er formålet med oppdraget formulert som et oppdrag om å
 - «Utrede hvordan innretningen på Trafikklyssystemet for kapasitetsjustering i oppdrettsnæringen **påvirker muligheten for at målene** i kvalitetsnormen for villaks nås, og å foreslå eventuelle endringer i innretningen på trafikklyssystemet og/eller andre tiltak som kan gjøres for å nå normens mål».
 - «Arbeidsgruppen skal gjennomføre en nærmere utredning av om **innretningen på Trafikklyssystemet, herunder grenseverdiene for lakselusindikatoren, påvirker mulighetene for at målene i kvalitetsnormen for villaks nås**. Oppdraget gjelder kun villaks, og det skal ikke vurderes endringer i kvalitetsnormen».
- Vi er:
 - Ingunn Elise Myklebust, Universitetet i Bergen, leiar arbeidet, med medlemar frå Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for naturforskning, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet.



Styrer Kvalitetsnorma for villaks og trafikklyset mot same mål for villaksbestanden? (sjå rapporten s.44-66 og 99)

- *Kvalitetsnorma har fokus på tilstanden i bestanden, medan trafikklyset har fokus på påverknaden av lakselus.*
- *Kor mykje laksen toler av lakselusindusert dødelighet, er avhengig av kor høg sjøoverlevelsen er (innsiget av laks)*
- *Teoretisk vurdering av samsvar ut frå vurdering av bestandsdynamikk mv.*
- *Empirisk vurdering av samsvar: (I PO og bestander)*



Figur 5.2.1. Sammenhengen mellom normalt høstbart overskudd og lakselusindusert dødelighet som gir brudd på Kvalitetsnormens krav om høstbart overskudd. Mørkere farge angir verdier for normalt overskudd som har blitt estimert for årene 2010 til 2022 (VRL 2023). Kombinasjoner av dødelighet og normalt høstbart overskudd i rødt område i figuren innebærer at lakselus alene gir brudd på Kvalitetsnormen. Det fremgår at nedre grenseverdi for rødt trafikkllys (30 % dødelighet) ligger omtrent midt i det mørkfargede feltet. Figuren er en variant av figur 3.3.2 og detaljer og forutsetninger finnes i kapittel 3.3.

Systemet etter trafikklysreguleringa styrer mot gult lys under Kvalitetsnorma. (Vår delkonklusjonar s. 65)

1. Det er ikke godt nok samsvar mellom grenseverdiene for lakselusindusert dødelighet i Trafikklyssystemet og kravene til høstingspotensial i Kvalitetsnormen.
2. **Gult lys og ingen endringer i produksjonsvolum** kan gi og opprettholde brudd på Kvalitetsnormen på grunn av lakselus alene i perioder hvor naturlig dødelighet for villaks i havet er høy.
3. **Grønt lys ser ut til å beskytte bestandene tilstrekkelig**, og bare unntaksvis og i samvirke med andre menneskeskapte påvirkninger vil lakselus innebære brudd på delnormen. Vekst i grønne områder kan imidlertid uten andre tiltak øke luseindusert dødelighet til nivåer som gir brudd på Kvalitetsnormen.



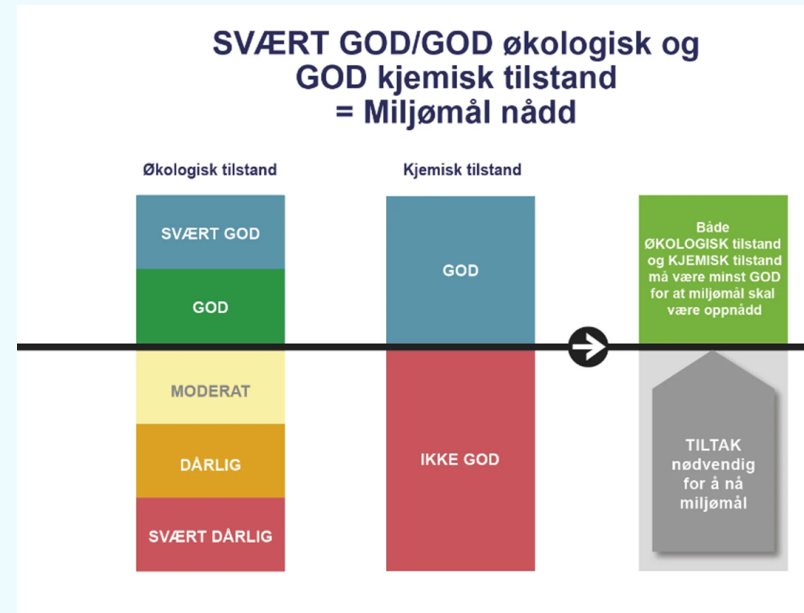
Vidare:

- 4. De to forvaltningssystemene styrer derfor ikke mot samme mål for villaksbestandene.
- 5. *For å oppnå bedre samsvar gitt dagens handlingsregler, kan grenseverdiene mellom gult og rødt lys for luseindusert dødelighet i Trafikklyssystemet nedjusteres, slik at nedtrekk skjer ved en lavere grense for luseindusert dødelighet enn 30 %.*



Arbeidsgruppa sine forslag til TILTAK:

- *Betre systemet for lusetelling.*
- *Behov for utvida heterogensanalyser.*
- *Vurdering av systemet med felles biomassetak og unntaksordningar i systemet.*
- *Overgang til kvotesystem.*
- *Vedtaksorgan ved fargelegging.*
- *Endelege konklusjonar:*



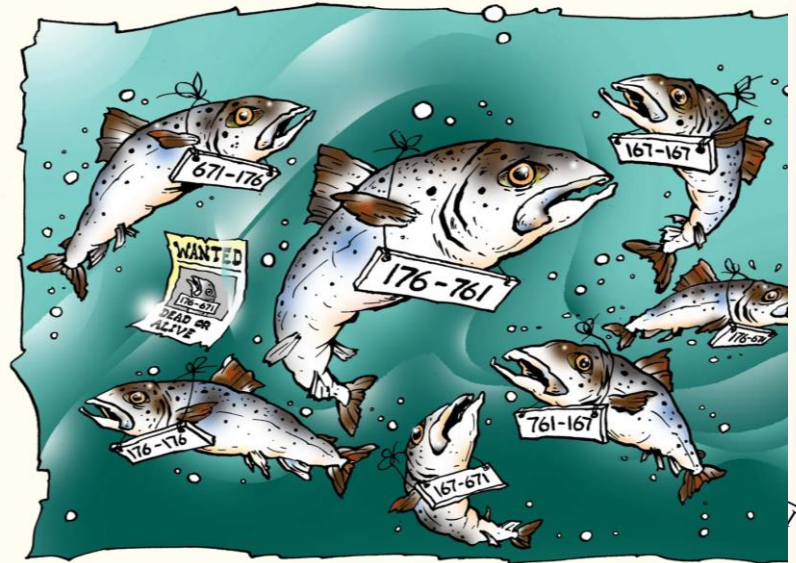
Sikre bedre system for telling av lus, s. 73

- Behov for automatisk lusetelling:
- Mattilsynet jobber nå etter en bestilling fra NFD for å tilrettelegge for bedre og automatiserte metoder for å telle lus. Målet er å kunne erstatte krav til manuell lusetelling med automatisk lusetelling. Dette vil gi bedre og mer representative lusetall til enhver tid ved at det telles lus på flere fisk, samt mer pålitelige tall inn i fremtidig vurdering av kapasitetsjustering.



Heterogensanalyser, vår konklusjon s. 70.

- Heterogenitetsvurderingene som gjøres som del av Trafikklyssystemet i dag, gir ikke informasjon om påvirkningen fra lakselus på enkelte bestander er så høy at Kvalitetsnormen ikke nås. Dette er spesielt relevant om gjennomsnittspåvirkningen er lav eller moderat.
- Slik informasjon kan trekkes inn i trafikklysarbeidet ved å utvide ekspertgruppens mandat til å omfatte en tallfesting av om lakselusindusert dødelighet alene er nok til at Kvalitetsnormen ikke nås for én eller flere bestander i hvert produksjonsområde. ...



Biomasseutvikling, våre konklusjoner s. 74.

- Vi konkluderer med at dagens forvaltningssystem, med mange særordninger som motvirker Trafikklyssystemet, er en stor begrensning til hvorvidt en reell 6 % reduksjon i stående biomasse kan realiseres i røde produksjonsområder.

Hovedutfordringer er:

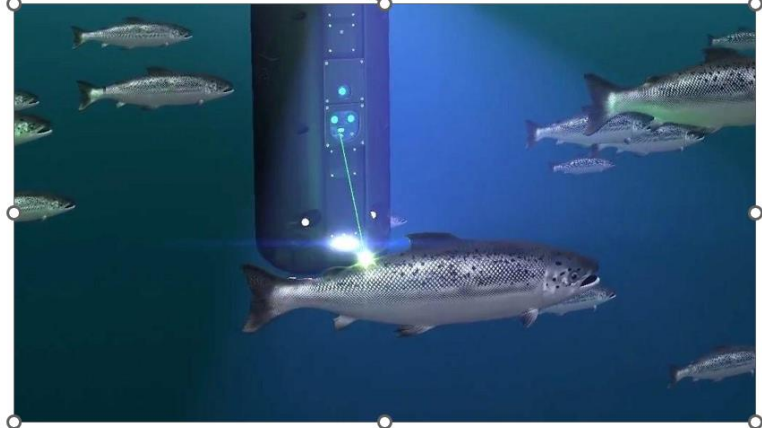
- Mulighet for å kunne bruke tillatelser utenfor hjemmeområdet sitt **via felles biomassetak**, uansett miljøtilstand, slik at biomassen i røde områder **faktisk kan øke til tross** for en 6 % reduksjon i tillatelseskapasitet.
- Kapasiteten til **særtillatelser** og **utviklingstillatelser** blir ikke redusert i røde produksjonsområder. ...
- Unntaksvekst tildelt lokaliteter med lavt luseutslipp kan brukes på alle lokaliteter innenfor samme selskap eller konsern



Særleg om unntaksordningane i trafikklyssystemet, s. 82.

- «Selv om unntaksordningen isolert sett gir insitament til å holde lave lusenivå, og på den måten kan bidra til å redusere det totale smittetrykket i et område, er det også utfordringer knyttet til ordningen. Det er ingen garanti for at den økte biomassen i neste omgang blir benyttet slik at en opprettholder lave luseutslipp. I tillegg kan ordningen medføre at det blir gjennomført flere avlusninger og slik øke risikoen for dårlig fiskevelferd og økt dødelighet.»

Alternativ avlusningsmetode



Kilde: [Stringray](#) (selger luse laser)



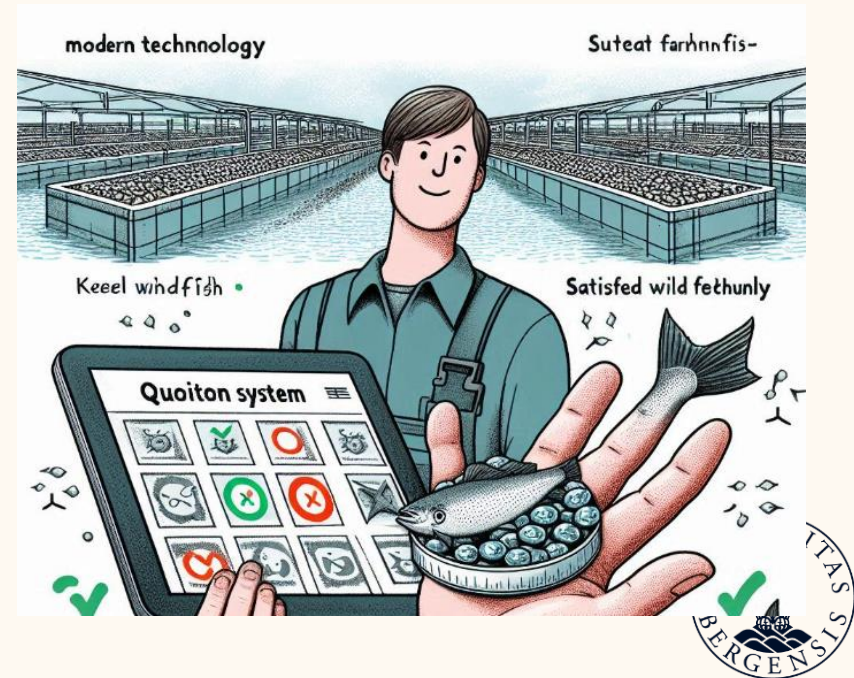
Større grad av interdepartementale løysingar?

- Vi stiller spørsmål ved om mulighetene for å nå Kvalitetsnormen som er en sektorovergripende norm, krever større grad av interdepartementale løsninger ved fargeleggingen på politisk nivå.



Vi ser på kva for fordelar vi kan oppnå med eit kvotesystem, s. 87 og s. 89.

- Eit kvotesystem vil føre til at aktørane tek meir ansvar for miljøet. (aktørar i fokus)
- «Selv om det er en sammenheng mellom biomasse og lusepress i et område, vurderes det å være **mer målrettet å stille større krav til mengden lakselus som slippes ut**, enn å regulere luseutslippet indirekte via nedtrekk av tillatt selskapsbiomasse (MTB)»
- «I motsetning til selskaps-MTB som i stor grad kan flyttes ut av det POet den tilhører, vil en selskaps-MBL være **knyttet til sitt produksjonsområde** og den faktiske bæreevnen i området. Ved å knytte **lakseluskvoten til selskap og PO**, retter en videre **insentivene mot selskapet** og gjør hvert selskap ansvarlig for sitt eget utslipp.»



Les nærare i rapporten om m.a:

- Korleis totalutsleppet kan reknast ut med utgangspunkt i eit grønt område, noko som altså føreset at lusepresset først må ned.
- Korleis systemet må byggje på eksisterande kunnskap om kva som er berekraftig lusekvote for kvar PO. (0,03 kjønnsmodne holus)
- Korleis slike kvoter må fordelast mellom selskap som har rettar i kvar PO i høve til dagens selskaps-MTB.
- Korleis kvota må knytte seg til produksjonsområdet i høve til bereemne i området m.m.
- Starte m. laks, ta inn sjøaure når modell er klar



4) Arbeidsgruppa sine konklusjonar til endringar i akvakulturregelverket:

- Vi kan oppsummere slik:
 - *Trafikklyssystemet styrer mot gult lys, noko som kan innebere brot med Kvalitetsnorma.*

- *Vi foreslår et sett av regler som skal bidra til at reguleringen av trafikklyssystemet styrer mot grønt lys:*



Trafikklyset verkar ikkje etter intensjonane:

- Trafikklyset og Kvalitetsnorma styrer ikkje mot same mål for villaksebestandene.
- Det er ikkje samsvar mellom grenseverdiene for lakselus i dagens Trafikklyssystem og kravene i Kvalitetsnormen for villaks.
- Gult trafikklys som innebærer at produksjon av oppdrettslaks kan halde fram som før, har samtidig lusnivå som er så høge at de kan gje og opprettholde brot på Kvalitetsnorma for villaks på grunn av lakselus åleine.



Arbeidsgruppa sine primære konklusjonar: (og langsiktige mål)

- Endre grensa mellom gult og raudt trafikklys fra **30 til 20 %**
- Risikoen for *brot på einskildbestandar* i eit produksjonsområde kan **inkluderast i fargelegginga.**
- Innføre ei miljømessig berekraftig **lusekvote** per produksjonsområde, som innrettast mot å nå grønt lys



Arbeidsgruppa hevdar at eit minimum er: (og som kan implementerast raskt)

- Endre grensa mellom gult og rødt trafikklys reduseres fra **30 til 20 %**
- Sikre at nedtrekket **faktisk blir realisert** ved endre unntaksordningane og fleksibiliteten
- Vurdere å auke storleiken på nedtrekket – altså mer enn 6 % reduksjon i produksjon når det blir raudt lys



Foto: Tor Næsje

Takk for meg!

