1. BAKGRUNN FOR ARBEIDET MED KVALITETSNORMEN

1.1 Om villaksen

Den atlantiske laksen består av et stort antall bestander som er knyttet til vassdrag med utløp til det nordlige Atlanterhavet. Norges hav- og kystområder og vassdrag utgjør i dag noen av de viktigste leveområdene for villaksen og vi har om lag en tredjedel av totalbestanden, fordelt på om lag 400 gjenværende bestander. Norge har derfor et særskilt internasjonalt ansvar for villaksen.

I Norge er laksen utbredt langs hele kysten fra svenskegrensen i sør til grensen mot Russland i nord. En rekke elver og fjordsystemer har spesielt tallrike bestander av laks, og i noen vassdrag er det også flere ulike bestander. Fangstene i 210 av disse vassdragene utgjør om lag 98 % av rapportert laksefangst i norske laksevassdrag. Det genetiske mangfoldet hos laks i Norge er stort, både innenfor og mellom villaksbestandene. Det genetiske mangfoldet er avgjørende for at villaksen kan utnytte de naturgitte betingelsene i leveområdene og for at villaksen skal ha evnen til å tilpasse seg naturlige svingninger i miljøet og overleve på lang sikt.

Laksebestandene representerer betydelige verdier som næringsgrunnlag for fiskerettshaverne og som grunnlag for turisme i en rekke lokalsamfunn. Villaksen er også en viktig kulturbærer for fritidsfiske, sjølaksefiske, samisk fiske, kystkultur og tradisjonell bruk og som kilde til rekreasjon og naturopplevelse. For oppdrettsnæringen utgjør villaksen både grunnlaget for dagens næring og en genetisk ressurs for fremtidig utvikling.

1.2 Målsettingene for villaksforvaltningen

Miljøverndepartementet har ansvaret for villaksforvaltningen. Et viktig hovedmål med forvaltningen av villaksen finner vi i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven). 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 bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere."

Lakse- og innlandsfiskloven framhever både høstingsmålet og målet om å ivareta bestandene. At forvaltningen skal skje "i samsvar med naturmangfoldloven" innebærer bl.a. at den skal skje innenfor rammene av forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5:

"Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av."

I St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder* (villaksproposisjonen) er det nedfelt at:

"Regjeringen har som mål å bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Laksens leveområder skal forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares, og trusselfaktorer skal identifiseres og fjernes. Der dette ikke er mulig, skal trusselfaktorenes virkning på laksebestandenes produksjon, størrelse og sammensetning motvirkes eller oppheves gjennom tiltak. Påvirkninger som truer laksens genetiske mangfold skal reduseres til ikke-skadelig nivå innen 2010.

Den internasjonalt anerkjente føre-var-tilnærmingen i lakseforvaltningen skal legges til grunn av alle involverte sektorer. Ved inngrep og andre påvirkninger er utgangspunktet at den som forvolder skade på ressursen skal gjenopprette eller kompensere for skaden. Innenfor disse rammene skal lakseressursene forvaltes til størst mulig nytte for samfunnet, rettighetshavere og fritidsfiskere."

Disse målene kan ikke nås uten et tverrsektorielt samarbeid.

1.3 Om påvirkningsfaktorene og bestandsutviklingen

Siden 1970 har utviklingen for villaksen vært negativ i hele Nord-Atlanteren og de samlede fangstene i Norge er redusert med om lag 75 %. Innsiget av laks til Norge var historisk lavt i 2010 og er redusert med 53 % siden 1983, selv om det var en liten økning fra 2009. Den mest markante endringen fra 2009 til 2010 er at innstramminger i fiskereguleringene nå har redusert fangstene så mye at gytebestandsmålene likevel er nådd eller nær nådd for 70 % av bestandene. Totalinnsiget av laks til Norge endret seg lite fra 2010 til 2011, og er fortsatt på et historisk lavt nivå, særlig for smålaks. I 2011 økte imidlertid innsiget av mellomlaks (3-7 kg) betydelig til Sør og Vest-Norge, men ikke til resten av landet. Økningen kan knyttes til en storskala bedring i overlevelsesvilkår i havet, og ble også registrert i Sverige, Frankrike, England og Wales, Nord-Irland og Skottland.

Bestandsnedgangen for vill atlantisk laks siden 1970 skyldes et samspill mellom ulike påvirkninger. Endringer og naturlige variasjoner i økosystemet i havet er av stor betydning for villaksens oppvekstforhold og dermed sjøoverlevelse. Det arbeides med å øke forståelsen av hvordan det marine økosystemet påvirker oppvekstforholdene for villaks. Påvirkningsfaktorene i havet kan imidlertid vanskelig styres ut fra hensynet til villaksen. Overlevelsen i havet må derfor betraktes som en rammebetingelse for de ville

laksebestandene. Store og livskraftige bestander har langt bedre forutsetninger for å motstå og tilpasse seg slike endringer enn svakere bestander.

I følge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (Vitenskapsrådet) framstår lakselus og rømt oppdrettslaks per 2010 som ikke-stabiliserte og eksistensielle trusler mot norsk villaks. Disse trusselfaktorene er i følge Vitenskapsrådet trolig viktige årsaker til spesielt lavt innsig av laks og dårlig måloppnåelse i mange bestander på deler av Vestlandet. Beskatningen på bestandene i denne regionen er svært lav, og mange av vassdragene og fjordene er stengt for fiske. Havforskningsinstituttet har i sin rapport "Risikovurdering – miljøvirkninger av norsk fiskeoppdrett" (september 2011) definert terskelverdier basert på sin beste kunnskap når det gjelder økologiske effekter knyttet de ulike påvirkningsfaktorene: lakselus, genetisk påvirkning av rømt laks, næringssaltutslipp og organisk belastning. Disse terskelverdiene er foreløpige forslag til operasjonaliserte miljøstandarder basert på dagens kunnskap. På basis av de foreslåtte terskelverdiene har Havforskningsinstituttet vurdert tilgjengelige regionale overvåkningsdata, og kommet til at det er moderat til høy sannsynlighet for at lakselus påvirker villaks negativt på Vestlandet, i Sør-Trøndelag og Nordland, mens det er moderat til høy sannsynlighet for at villaksens genetiske egenskaper er endret som følge av innkrysning av rømt oppdrettslaks langs hele kysten uten at de kan si hva disse endringene betyr for villaksen på sikt.

Lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, som er en ferskvannsparasitt, er en av de største truslene mot villaksen. Parasitten ble første gang introdusert til Norge med en smolttransport fra Sverige på midten av 1970-tallet, og har siden ført til stor dødelighet hos laks i 48 norske vassdrag. Det er nå utviklet metoder som gjør det mulig å bekjempe parasitten også i krevende vassdrag. Totalt er 21 tidligere infiserte vassdrag friskmeldte, og ytterligere 3 vil kunne friskmeldes i nær fremtid. Det er likevel behov for omfattende bekjempelse av parasitten framover, samtidig som det må sikres at den ikke spres til nye vassdrag.

Når det gjelder forurensning, er det først og fremst sur nedbør som utgjør en trussel for villaksen. Fra 1950-tallet og fram til 1980-tallet medførte sur nedbør at villaksen ble utryddet eller redusert i mer enn 50 elver. Forsuringen blir i dag effektivt motvirket ved hjelp av kalking. I de siste tiårene er vannkvaliteten i vassdrag og kystområder forbedret. Forurensning fra jordbruk av betydning for villaks er redusert, men det oppstår fortsatt uheldige situasjoner i mindre vassdrag i områder med intensivt jordbruk.

Vassdragsreguleringer har i et historisk perspektiv utgjort en av de største truslene mot villaksen, og medført at flere bestander har gått tapt. De siste tiårene har strenge miljøkrav til vassdragsreguleringer ivaretatt hensynet til villaksen på en bedre måte.

Laksefisket er en vesentlig påvirkningsfaktor for villaksen. På bakgrunn av den vedvarende bestandsnedgangen har fisket blitt betydelige innskrenket.

Vitenskapsrådet peker i sin siste statusrapport (Status for norske laksebestander i 2012) på at til tross for en liten økning i innsig av laks til Norge fra 2009 til 2010 og en betydelig økning i innsig av mellomlaks til Sør- og Vest-Norge i 2011, har innsiget (i antall laks) vist en negativ trend både fra 1983 til 2011 (56 % reduksjon fra de fire første til de fire siste årene i serien) og fra 1989 til 2011 (37 % reduksjon). Hovedårsaken til det reduserte innsiget av laks er en sterk reduksjon i innsiget av smålaks.

Innsiget av mellom- og storlaks har vært relativt stabilt etter 1989 for landet som helhet, men i 2011 økte innsiget av mellomlaks til Sør- og Vest-Norge betydelig. Ut fra fangstene i de enkelte vassdragene ser det ut til at denne økningen kom i så godt som alle bestander sør for Hustadvika i Møre og Romsdal. Til tross for at økningen ikke kom i hele landet er estimert innsig av mellomlaks til Norge samlet sett det nest høyeste i tidsserien etter 1993. Dette var det mest framtredende utviklingstrekket for laks i Norge i 2011.

Trenden med redusert totalinnsig, og spesielt lavt innsig av smålaks, finner vi også i andre land. I den årlige rapporten fra det internasjonale rådet for havforskning (ICES) sin arbeidsgruppe for laks (ICES 2012, se faktaboks) beskrives en generell trend for redusert sjøoverlevelse i både nordlige og sørlige områder. Både i ICES region nord (Norge, Sverige, nordlige Island, Finland og Russland) og ICES region sør (Frankrike, sørlige Island, Irland og Storbritannia) var innsiget av ensjøvinterlaks i årene 2007-2009

Stock status (ICES 2012)

National stocks within the NEAC area are combined into two stock groupings for the provision of management advice for the distant water fisheries at West Greenland and Faroes. The Northern group consists of: Russia, Finland, Norway, Sweden, and the northeast regions of Iceland. The Southern group consists of: UK (Scotland), UK (England and Wales), UK (Northern Ireland), Ireland, France, Spain, and the southwest regions of Iceland.

Recruitment, expressed as pre-fishery abundance (PFA; split by maturing and non-maturing 1SW salmon, at 1 January of the first winter at sea) is estimated by stock complex (northern NEAC and southern NEAC) and interpreted relative to the spawner escapement reserve (SER) (Figures 10.2.1 to 10.2.3). SERs are the conservation limits (CLs; expressed in terms of spawner numbers) increased to take account of natural mortality (M = 0.03 per month) between 1 January of the first winter at sea and return time to homewaters for each of the maturing (6 to 9 months) and non-maturing (16 to 21 months) 1SW salmon from the northern NEAC and southern NEAC stock complexes.

Recruitment (PFA) of maturing 1SW salmon and of non-maturing 1SW salmon for northern NEAC shows broadly similar patterns of a general decline during 1983–2010, interrupted by a short period of increased recruitment from 1998 to 2003 (Figure 10.2.3). Both components (1SW maturing and 1SW non-maturing) have been at full reproductive capacity prior to the commencement of distant water fisheries throughout the time-series. Recruitment of maturing 1SW salmon and of non-maturing 1SW salmon for southern NEAC also shows broadly similar declining trends during 1971–2010 (Figure 10.2.3). Both components have been at full reproductive capacity over most of the time period, but the non-maturing 1SW component has been at risk of suffering reduced reproductive capacity before any fisheries took place in two (2006 and 2008) of the last five PFA years. This is broadly consistent with the general pattern of decline in marine survival in most monitored stocks in the area.

Trends in spawner numbers for the Northern stock complex for 1SW and MSW salmon are similar (Figure 10.2.3). Throughout most of the time-series, both 1SW and MSW spawners have been either at full reproductive capacity or at risk of reduced reproductive capacity. The spawner estimates indicated that the 1SW and MSW stock complexes were both at full reproductive capacity in 2011, with the MSW complex showing a further improvement since 2010. Declining trends in spawner numbers are evident in the southern NEAC stock complex for 1SW and MSW salmon. The 1SW stock has been at risk of reduced reproductive capacity or suffering reduced reproductive capacity for most of the time-series. In contrast, the MSW stock has been at full reproductive capacity for most of the time-series until 1997. Thereafter, the stock was either at risk of reduced reproductive capacity or suffering reduced reproductive capacity, with the exception of 2004 and 2011 when the stock was at full reproductive capacity. Estimated exploitation rates have generally been decreasing over the time period in northern and southern NEAC areas (Figure 10.2.4). Despite management measures aimed at reducing exploitation in recent years, there has been little improvement in the status of stocks over time. This is mainly a consequence of continuing poor survival in the marine environment attributed to climate effects.

de laveste i tidsseriene som går henholdsvis fra 1970-tallet i sør og fra begynnelsen av 1980-tallet i nord. I 2010 økte imidlertid innsiget av ensjøvinterlaks i begge regionene, for så å avta noe igjen i begge regionene i 2011.

For mellom- og storlaks i ICES region nord ligner utviklingen på den vi ser i Norge (innsiget til Norge utgjør over halvparten av innsiget av mellom- og storlaks i denne regionen), med relativt små endringer i innsiget etter 1989. I ICES region sør har innsiget av mellom- og storlaks vært svært lavt siden midt på 1990-tallet. Innsiget av mellom- og storlaks økte imidlertid i 2011 både i den sørlige og nordlige regionen. Økningen i innsiget av større laks var mest markant i Norge og Sverige i den nordlige regionen, og i Frankrike, England og Wales, Nord-Irland og Skottland i den sørlige regionen. ICES sin produktivitetsparameter for laks viste en bedring både i den sørlige og nordlige regionen fra 2009 til 2010 (ICES 2012). I Irland og Russland var det ingen økning i innsiget av større laks i 2011, mens det i Finland (Tana) og Island var en nedgang. Utviklingen i Island er forskjellig fra resten av Europa med høyere overlevelse av ensjøvinterlaks i de senere år enn tidligere på 2000-tallet.

Det er liten tvil, basert på både de internasjonale analysene (ICES 2010, 2011, 2012) og Vitenskapsrådets vurderinger, om at forholdene i havet (som beite- og temperaturforhold) har bidratt til både redusert innsig av smålaks og redusert gjennomsnittsstørrelse for ensjøvinterfisk. En slik storskala trend kan likevel påvirkes i ulike retninger av mer lokale eller regionale forhold både i sjø og vassdrag, slik vi ser på en europeisk skala, for eksempel med bedre overlevelse og bedre utvikling både i Island og Skottland enn i resten av Europa.

Den internasjonale organisasjonen for bevaring av nordatlantisk laks (NASCO) og ICES arrangerte i oktober 2011 i felleskap en internasjonal konferanse "The 'Salmon Summit" hvor de siste funnene fra SALSEA (Salmon at Sea)-programmet og andre nye resultater fra annen forskning på laks i havet ble presentert. Betydningen av forskningsresultatene for lakseforvaltningen ble i etterkant av konferansen oppsummert i en populærvitenskapelig brosjyre (Malcolm L. Windsor, Peter Hutchinson, Lars Petter Hansen and David G. Reddin. 2012), hvor det blant annet pekes på at den økte marine dødeligheten koblet til klimaendringer øker usikkerheten og utfordringene for forvaltningen av villaks. Det tydelige budskapet fra konferansen var at villaksen må forvaltes slik at antallet laks som vandrer ut fra vassdragene må maksimeres siden forvaltningsmulighetene i havet er begrenset (se faktaboks til høyre).

"The Samon Summit"
The clear message from the 'Salmon Summit' in this challenging global environment is to maximise the number of healthy wild salmon that go to sea from their home rivers, since management options in the ocean are limited. This will entail addressing all the impact factors in fresh, estuarine and coastal waters including degraded freshwater habitat, barriers to migration, over-exploitation and salmon farming. Managing salmon in the face of the uncertainty about future environmental changes will be challenging. The goal should be to protect the genetic diversity of the wild Atlantic salmon in order to maximise their potential to adapt to the changing environment. Consistent with a Precautionary Approach, where there are uncertainties there is a need for caution. The absolute priority should be to conserve the productive capacity of the resource.

1.4 Om ordningen med nasjonale laksevassdrag- og laksefjorder

Opprettelsen av 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjorder er et hovedtiltak for villaksen. Formålet med ordningen er å gi et utvalg av de viktigste laksebestandene en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep og aktiviteter i vassdragene og mot oppdrettsvirksomhet, forurensning og munningsinngrep i de nærliggende fjord- og kystområdene. Ordningen omfatter i hovedsak store og tallrike laksebestander, bestander med eller mulighet for høy produktivitet, storlaksbestander og bestander med særskilt genetisk karakter. Laksebestandene som inngår i ordningen skal også prioriteres i det generelle arbeidet med å styrke villaksen. Ordningen skal suppleres med andre tiltak, herunder tiltak mot rømming og lakselus samt reguleringer i laksefisket. Forslaget til en kvalitetsnorm for villaks medfører ingen endringer i ordningen med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder.

1.5 Regulering av laksefisket

NASCO har som formål å bidra til å bevare, gjenoppbygge og forvalte den atlantiske laksen gjennom internasjonalt samarbeid basert på best mulig tilgjengelig kunnskap. NASCO har fastsatt en rekke retningslinjer for villaksforvaltningen, blant annet om føre-var-tilnærming i fiskereguleringene. Den overordnende målsettingen for reguleringene er at fisket skal være tilpasset situasjonen for den enkelte laksebestand, slik at laksen kan høstes innenfor sikre biologiske rammer, jf. lakse- og innlandsfiskloven §§ 1 og 33 og naturmangfoldloven § 16. Både reguleringene i elvefisket og sjøfisket utformes derfor slik at det så langt som mulig tas hensyn til den enkelte bestand. I denne sammenheng er blant annet gytebestandsmål innført som et nøkkelelement, og fisket på blandede bestander er begrenset. Gytebestandsmålet er det antall gytefisk en trenger for at bestandenes produksjonskapasitet utnyttes, med tillegg av en viss sikkerhetsmargin. Gjennom dette kan en sikre at det høstes av et overskudd i bestandene.

Miljøvernforvaltningens regulering av laksefiske er basert på tilrådningene fra Vitenskapsrådet, som er gitt i oppdrag å foreta analyser og vurderinger innenfor rammene av NASCO sine retningslinjer, ICES sine tilrådninger for laksebestandene rundt det nordlige Atlanterhav og de nasjonale målsettingene for lakseforvaltning i villaksproposisjonen.

1.6 Hjemmelsgrunnlaget for kvalitetsnormen (naturmangfoldloven § 13)

Målene i villaksproposisjonen, lakse- og innlandsfiskloven og naturmangfoldloven § 5 er overordnede og generelle mål. En kvalitetsnorm vil konkretisere disse målene for den enkelte bestand. Er kvaliteten til en laksebestand i samsvar med et slikt konkret mål, er de mer generelle, lovfestede målene oppfylt for den konkrete bestanden. Slike mer konkrete normer for naturmangfold kan med hjemmel i naturmangfoldloven § 13 fastsettes av Kongen som retningsgivende kvalitetsnormer for myndighetenes forvaltning av naturmangfoldet.

Kvalitetsnormer etter naturmangfoldloven § 13 bør ifølge forarbeidene (jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold kap. 21, s. 383 annen spalte) fastsettes når det foreligger en negativ status eller utvikling for naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 eller 5, og en slik norm kan bidra til at målene nås.

Ifølge forarbeidene bør normen normalt ha en tidsramme for når man mener den bør være oppfylt. Blir en kvalitet fastsatt i en norm etter naturmangfoldloven ikke nådd, eller om det er fare for dette, bør myndighetene utarbeide en plan for hvordan kvaliteten likevel kan bli nådd. Slike tiltak kan være av forskjellig karakter. For eksempel kan det være aktuelt å iverksette restaureringstiltak, begrense effekten av negative påvirkninger, gi tilskudd til positive tiltak eller innføre strengere beskatningsregler for å styrke beskyttelsen av villaksen. For å kunne vite hvilke tiltak som kan bidra til en forbedring i henhold til normen, er det viktig å få kunnskap om påvirkningsfaktorene for den enkelte bestand. Også slike påvirkningsfaktorer bør være målbare og grenseverdier bør konkretiseres. På denne måten utvikles indikatorer som angir hvilken eller hvilke påvirkningsfaktorer som er en sannsynlig årsak til at normen ikke nås. Indikatorene er i seg selv ikke en del av normen, men er verktøy for å analysere årsakssammenhenger. Selv om grenseverdien for en påvirkningsfaktor er overskredet, er det ikke automatikk i at det vil være nødvendig å iverksette tiltak hvis kvaliteten for den konkrete laksebestanden er god. Indikatorene er et hjelpemiddel for å finne årsaker til en konstatert, dårlig bestandstilstand eller -utvikling. Forvaltningen blir på denne måten mer konkret, kunnskapsbasert og målrettet.

Av naturmangfoldloven § 13 følger det at grenseverdier for forurensning eller kvalitetsmål for vassdrag skal fastsettes etter reglene i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) eller lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Hvilket lovverk som brukes, vil etter forarbeidene måtte avgjøres konkret ut fra normens karakter og den enkelte lovs virkeområde og formål. Miljøverndepartements forslag til kvalitetsnorm for villaks er innrettet mot arten og de ulike bestandene, uansett hvor de befinner seg i sitt livsløp, og ikke mot den generelle miljøkvaliteten i konkrete vannområder. Normen medfører således ikke etablering av nye grenseverdier for forurensing eller kvalitetsmål for vassdrag som kan fastsettes med hjemmel i forurensingsloven eller vannressursloven.

Det foreligger i dag en situasjon der mange villaksbestander har en dårlig kvalitet eller en utvikling i strid med målet i naturmangfoldloven § 5. En kvalitetsnorm for villaks kan bidra til å tydeliggjøre hva som menes med en kvalitet for villaksen som er i samsvar med målet i § 5, og være retningsgivende for forvaltningen på tvers av de ulike forvaltningsområdene. Normen vil være målbar og utviklingen kan følges over tid.

2. MILJØVERNDEPARTEMENTETS OPPDRAG TIL DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING OG DIREKTORATETS FORSLAG

Direktoratet for naturforvaltning fikk i brev fra Miljøverndepartementet 21. mai 2010 i oppdrag å utrede og anbefale kvalitetsnormer for hva som er god økologisk tilstand for villaks i samråd med relevante forskningsmiljøer. Av anbefalingen skulle måleparametere og en naturfaglig vurdering av grenseverdier for god økologisk tilstand framgå.

På denne bakgrunn ba Direktoratet for naturforvaltning Vitenskapsrådet om å foreta en naturfaglig vurdering og tilrådning om kvalitetsnormer for villaks. Tilrådningen ble avgitt i temarapport fra Vitenskapsrådet nr 1, 2011. I forbindelse med direktoratets behandling av forslaget ble rapporten forelagt ulike forskningsinstitusjoner med spørsmål om å få deres vurdering av anbefalingene. Direktoratet mottok fem tilbakemeldinger (Havforskningsinstituttet, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Universitetet i Oslo, Norsk institutt for vannforskning og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet) som støtter arbeidet med å utvikle en kvalitetsnorm for villaks. Noen justeringer er foretatt på bakgrunn av disse innspillene.

Direktoratets forslag består av én kvalitetsnorm, samt et system for klassifisering av menneskeskapte påvirkningsfaktorer. Kvalitetsnormen foreslås benyttet til å klassifisere bestandenes kvalitet, mens klassifiseringssystemet for påvirkninger skal være til hjelp for å identifisere de viktigste menneskeskapte påvirkningene i forbindelse med planlegging av tiltak.

3. DEPARTEMENTETS FORSLAG

Departementet har lagt direktoratets anbefaling til grunn for utarbeiding av forslag til kvalitetsnorm for villaks, nedfelt i 10 artikler (se vedlegg A). Grenseverdier for miljøkvalitet og påvirkningsfaktorer framgår av vedleggene til normen (inngår i vedlegg A). For informasjon om det faglige grunnlaget knyttet til normen vises det til Direktoratet for naturforvaltning sine anbefalinger til departementet ved brev av 16. mars 2011 (vedlegg B) og til Vitenskapsrådet sin temarapport nr 1, 2011 (se www.vitenskapsradet.no).

Forslaget til kvalitetsnorm bygger både på bevaringsbiologiske hensyn og hensyn til bærekraftig bruk. Departementet foreslår at kvaliteten til villaksen vurderes ut fra om bestandene utnytter produksjonspotensialet (om bestandene når gytebestandsmålet), om bestandene har en god genetisk kvalitet, og potensialet for å høste av et overskudd.

Måloppnåelsen for de to førstnevnte faktorene er utelukkende en vurdering på bakgrunn av naturfaglige kriterier, mens for høstingsfaktoren (bærekraftig bruk) er vurderingen basert på politisk forankrede målsettinger vedrørende interessene til rettighetshavere og fridtidsfiskere og lokale ringvirkninger av laksefisket.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en kvalitetsnorm basert på de to faktorene a) *genetisk integritet* og b) *gytebestandsmål og høstingspotensial*. Når disse kombineres skal den dårligste av de to vurderingene være styrende for kvalitetsnormen. Departementet foreslår at grensen for om kvalitetsnormen for en bestand er nådd eller ikke skal gå mellom *God* og *Moderat*.

Genetisk integritet \ Gytebestandsmål og høstingspotensial	Svært Dårlig	Dårlig	Moderat	God	Svært god
Svært Dårlig					
Dårlig					
Moderat					
God					
Svært god					

Den samlede kvaliteten til en villaksbestand skal være minimum *God*.

St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder* og lakse- og innlandsfiskloven klargjør at myndigheten har et mål om utvikling av laksebestandene med sikte på økt avkastning, til beste for samfunnet, rettighetshavere og fritidsfiskere. Det er samtidig slik at det hittil ikke er konkretisert hvor mye som skal høstes før denne målsettingen anses som oppfylt. Kvalitetsnormen for villaks vil derfor bidra til å klargjøre når målsettingen for høsting av villaks anses som oppnådd. Avveining av hvor stor andel av et overskudd av villaks som skal kunne høstes og hvor stor andel av et overskudd som skal kunne "tapes" på grunn av oppnåelse av andre viktige samfunnsmål, som f.eks. kraftproduksjon, gruvedrift eller lakseoppdrett er en politisk avveining, som også kan gå på bekostning av målsettingen, slik at det kan godtas dårligere kvalitet enn *God*.

Departementet legger til grunn at det må være et høstbart overskudd for at Stortingets målsettinger for villaksforvaltningen isolert sett skal være oppfylt. For å kunne betegne kvaliteten for en villaksbestand som *God* må det derfor være et høstbart overskudd på et visst nivå.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes synspunkter på klasseinndelingen av høstingsnivå, og synspunkter på når den samlede faktoren b) *gytebestandsmål og høstingspotensial* bør anses som oppnådd (se normens vedlegg II-b).

Kunnskapen om bestandenes genetiske integritet er under utvikling, og det tilkommer fortløpende kunnskap som forbedrer grunnlaget for å klassifisere bestander. I januar 2012 presenterte Norsk institutt for naturforskning et verktøy for å vurdere genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks i norske laksebestander (NINA Rapport 782 - Forslag til kategorisering av laksebestander som er påvirket av rømt oppdrettslaks). Basert på studier i perioden 1989-2009 og ved analyser av over 250 000 fisk har man i

kombinasjon med datamodeller og kunnskap om effekter av rømt oppdrettsfisk kategorisert genetisk påvirkning i 99 norske laksevassdrag. Videre pågår det et samarbeid mellom NINA og Havforskningsinstituttet hvor genetiske markører testes på materiale av laks fra naturen for å måle genetiske endringer i villaksbestandene som skyldes innkrysning av oppdrettslaks. I NINA-rapport 726 *Genetiske effekter av rømt oppdrettslaks på ville laksebestander: utforming av indikatorer* (fellesrapport med Havforskningsinstituttet) er det utarbeidet et forslag til utforming av målemetoder for genetiske endringer i ville laksebestander som skyldes rømt oppdrettslaks. Metodene er basert på bruk av to molekylærgenetiske markører, såkalte SNP-markører og microsatellittmarkører. I tillegg til pågående arbeid med kvantifisering av genetisk innblanding av rømt laks i ville bestander ved Havforskningsinstituttet, arbeider også NINA med analyser av villakspopulasjoner med SNP-baserte markører.

Selv om det vil tilkomme mer og enda sikrere kunnskap mener departementet at det i tråd med føre-var-prinsippet er nødvendig at bestandenes genetisk integritet vurderes som del av normen i dag da dette er av stor betydning for bestandenes kvalitet. Vi har to muligheter for å gjøre en slik vurdering. Prediksjoner fra modeller, som baserer seg på registrering av rømt oppdrettslaks og kontrollerte forsøk med oppdrettslaks i naturen, er et etablert redskap når mange bestander skal kategoriseres. Imidlertid er molekylærgenetiske metoder under etablering, og flere vassdrag/bestander er allerede karakterisert, med metoden som er anbefalt av NINA og Havforskningsinstituttet. Departementet foreslår at bestandenes genetiske integritet kartlegges med bruk av genetiske markører, og at data for innslag av rømt oppdrettsfisk brukes som støtteinformasjon for tolking av data fra genetiske markører.

3.1 Om operasjonalisering av kvalitetsnormen

Departementet foreslår at 99 norske villaksbestander skal klassifiseres etter normen. Disse bestandene utgjør grunnlaget for omlag tre fjerdedeler av den samlede produksjonen av villaks i Norge. Det er aktuelt å utvide dette antallet på sikt, slik at samtlige reproduserende bestander vil bli omfattet. Høringsinstansene bes komme med synspunkter på dette. Klassifiseringen etter normen baserer seg på kvaliteten og utviklingen for villaksbestandene de siste fem år, tilsvarende en gjennomsnittlig laksegenerasjon.

Dersom klassifiseringen viser at kvalitetsnormen ikke er oppnådd for en bestand, bør det i henhold til naturmangfoldloven § 13 lages en plan hvor årsakene klargjøres slik at det er mulig å iverksette hensiktsmessige tiltak. Vedtakets vedlegg *Grenseverdier for betydning av menneskeskapte påvirkninger* er utviklet som et verktøy til bruk i utarbeidelse av planer for tiltak dersom normen ikke nås. Vedlegget er basert på ekspertvurderinger og vil bli endret i takt med at det tilkommer ny kunnskap. Det understrekes at måloppnåelse etter normen ikke skal vurderes på bakgrunn av dette vedlegget, men med utgangspunkt i selve normen i vedlegg I-III.

I forbindelse med oppfølgingen av regjeringens "Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring" har Fiskeri- og kystdepartementet bedt Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet med bidrag fra NINA om å utvikle målemetoder for hvordan havbruk påvirker villaks. Deres forslag til førstegenerasjons målemetoder og grenseverdier for akseptabel påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk er nå ferdigstilt. Resultatene av dette arbeidet vil i samarbeid med Fiskeri- og kystdepartementet bli tatt med i betraktning ved fastsettelse og senere endringer av vedtakets vedlegg *Grenseverdier for betydning av menneskeskapte påvirkninger*.

Forvaltningen av villaks forutsetter et omfattende tverrsektorielt samarbeid i samsvar med de generelle prinsippene i miljøvernpolitikken. Hovedansvaret for villaksen er lagt til Miljøverndepartementet, som dermed også har ansvaret for nødvendig samordning av normen. Som del av dette bør Miljøverndepartementet samordne arbeidet med å klargjøre hvorfor kvalitetsnormen eventuelt ikke er nådd. Eventuelle tiltak må vurderes og iverksettes i regi av den eller de sektorene som har ansvaret for påvirkningene.

Departementet foreslår at de samme 99 bestandene skal klassifiseres på nytt om fem år, tilsvarende en gjennomsnittlig laksegenerasjon. Etter departementets vurdering bør målet være at alle bestander skal ha oppnådd minimum *God* kvalitet innen 10 år fra første klassifiseringsrunde, med mindre det er bestemt at målsettingen for en bestemt bestand skal være lavere. Dette kan være nødvendig i tilfeller hvor hensynet til enkeltbestander av villaks må vike for andre viktige samfunnshensyn, for eksempel ved at det aktuelle myndighetsorgan ved en tillatelse har valgt å fravike normen.

Formålet med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder er å gi et utvalg av de viktigste laksebestandene en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep og aktiviteter i vassdragene og mot oppdrettsvirksomhet, forurensning og munningsinngrep i de nærliggende fjord- og kystområdene. I den forbindelse har Stortinget vedtatt egne beskyttelsesregimer, som innebærer at nye tiltak og aktiviteter i disse områdene ikke vil medføre økt risiko for villaksen. Departementet mener på denne bakgrunn at terskelen for å fastsette lavere målsetting enn *God* for disse bestandene vil være høy, og at bestandene må vurderes tatt ut av ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder dersom det likevel besluttes en lavere målsetting enn *God* for disse bestandene. Dette må i så fall forelegges Stortinget.

3.2 Betydningen for forvaltningen

Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetsutøving. I tilfeller hvor hensynet til andre interesser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand kan normen fravikes. Normen vil ha betydning for Miljøverndepartementets bruk av egne virkemidler i villaksforvaltningen. Normen vil også ha betydning for sektormyndigheters bruk av sine virkemidler, for eksempel når det vurderes å gi en tillatelse og på hvilke vilkår en slik tillatelse skal gis. En kvalitetsnorm for villaks for alle sektorer vil være et viktig verktøy for å sikre en enhetlig forvaltning. Dette innebærer ikke at hensynet til villaksen i alle saker skal tillegges avgjørende vekt mot andre samfunnshensyn. Det

betyr likevel at normen er retningsgivende for skjønnsutøvingen og at den samlede forvaltningen tilstreber at normen kan nås på sikt, med mindre det er bestemt at målsettingen skal være lavere for en bestemt bestand, se forslag til normens artikkel 8 nedenfor.

Særlig om Akvakultur

Arbeidet med å etablere en kvalitetsnorm for villaks overlapper til dels pågående arbeid med å følge opp Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring. Denne er omtalt i flertallsregjeringens politiske plattform for inneværende stortingsperiode, der det bl.a. står: *"Det skal legges til rette for videre vekst i havbruksnæringen innenfor bærekraftige rammer. Strategien for bærekraftig havbruk skal legges til grunn."*

Som omtalt under pkt. 3.1 foran, har Fiskeri- og kystdepartementet bedt Havforskningsinstituttet, i samarbeid med Veterinærinstituttet og i samråd med NINA, om å utvikle forslag til førstegenerasjons indikatorer og grenseverdier for påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettsfisk. Grenseverdier for akseptabel påvirkning er i sin natur noe som fastsettes av politiske myndigheter, fordi det dreier seg om å avveie ett samfunnshensyn mot andre. Forslaget fra Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet er nå ferdigstilt og vil bli fulgt opp av Fiskeri- og kystdepartementet i nært samarbeid med andre berørte departementer. Resultatene vil bli tatt med i betraktning ved fastsettelse og videre utvikling av kvalitetsnormen for villaks.

Det følger av sektorprinsippet at det er Fiskeri- og kystdepartementet som har ansvar for regulering av havbruksnæringen og dens konsekvenser for miljøet, inkl. villaksen. Under Fiskeri- og kystdepartementet har:

- Mattilsynet – etter matloven – ansvar for tilsyn og enkeltvedtak som gjelder lakselus, herunder for lakselus dersom det er fare for at kvalitetsnormen ikke nås.
- Fiskeridirektoratet – etter akvakulturloven – ansvar for tilsyn og enkeltvedtak som gjelder forebyggelse og oppfølging av rømming.

Tillatelse til akvakultur gis av fylkeskommunen etter akvakulturloven og tilhørende etableringsforskrifter – etter at flere sektormyndigheter (Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverket, NVE) har avgjort søknaden etter sitt regelverk og saken har vært forelagt kommunen. I tillegg gir Fylkesmannen uttalelse knyttet bl.a. til naturmangfold, inkl. villaksinteresser, mens Fiskeridirektoratet gjør tilsvarende knyttet til fiskerinteresser.

Det er ikke noe entydig forhold mellom enkeltbestander av villaks og ett eller flere oppdrettsanlegg hva angår de kriterier som nedfelles i kvalitetsnormen, men vurdering av risiko for om en omsøkt tillatelse vil medføre at kvalitetsnormen ikke nås eller vanskeliggjør framtidig måloppnåelse, kan tas med i sektormyndighetenes vurdering.

Fiskeri- og kystdepartementet har over flere år gjennomført flere endringer og innskjerpinger av regelverket som gjelder for havbruk, både drifts- og etableringsforskrifter, herunder:

- for å forebygge og redusere risikoen for rømming; bl.a. revisjon av NYTEK-forskriften fra 1.1.2012 og maksimalt antall fisk i hver merd.
- for å redusere lakselus i oppdrett for å begrense smitten til villfisk; ny lakselusforskrift i august 2009 med flere etterfølgende revisjoner.

Kvalitetsnormen for villaks og Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring med førstegenerasjons grenseverdier, vil bli utviklet parallelt, og vil i nødvendig grad ta hensyn til hverandre.

4. FORHOLDET TIL NATURMANGFOLDLOVENS PRINSIPPER OM OFFENTLIG MYNDIGHETSUTØVELSE SOM BERØRER NATUR

De alminnelige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøvelse som berører naturmangfold. Det skal synliggjøres hvordan prinsippene er lagt til grunn, jf. naturmangfoldloven § 7 annet punktum.

Under følger Miljøverndepartementets vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12 som er lagt til grunn ved utformingen av kvalitetsnormen for villaks.

Om kunnskapsgrunnlaget, § 8:
Kunnskapen om villaksens biologi og leveområder er kompleks og dekkes av en rekke naturvitenskapelige fagområder. For å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag om både villaksens økologiske tilstand og livsbetingelser, herunder menneskeskapte påvirkninger på arten, er det derfor innhentet et omfattende kunnskapsmateriale gjennom utredningen fra Vitenskapsrådet (temarapport 1, 2011). I tilfeller der kunnskapen er mangelfull har Vitenskapsrådet lagt skjønnsmessige ekspertvurderinger til grunn for sine anbefalinger. Det legges opp til at kvalitetsnormens vedlegg skal oppdateres fortløpende i takt med at ny kunnskap tilkommer.

Etter Miljøverndepartementets vurdering foreligger det god kunnskap om situasjonen for de fleste laksebestandene, jf. § 8, og effekten av påvirkninger. Samtidig er det slik at kunnskapen om laksen og påvirkningsfaktorene er best i vassdragene, mens det fortsatt er et særlig behov for utvikling av ny kunnskap om laksen i havet. Gjennom årlige statusrapporter fra Vitenskapsrådet framgår oversikter hvor den enkelte bestand vurderes opp mot målsettingene for rekruttering og gytebestandsmål, men også i forhold til ulike trusler som påvirker bestandene. Kravet om at saken skal baseres på eksisterende og tilgjengelig vitenskapelig kunnskap er oppfylt.

Etter § 8 annet ledd skal departementet i sin vurdering også legge vekt på erfaringsbasert kunnskap som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av villaks. Departementet ber derfor høringsinstanser som eventuelt besitter slik kunnskap om å gjøre rede for dette i sine innspill til departementet.

Om føre-var-prinsippet, § 9:
Kunnskapskravet i § 8 er etter departementets syn oppfylt. Ut fra dagens kunnskap er det kjent at det er en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på mange villaksbestander. Behovet for ytterligere kunnskap kan ikke brukes som begrunnelse for å unnlate å treffe forvaltningstiltak som kvalitetsnormen innebærer.

Om økosystemtilnærming og samlet belastning, § 10:
I 1.3 over har departementet foretatt en overordnet vurdering av påvirkningsfaktorene villaksen er eller vil bli utsatt for. Kvalitetsnormen skal bidra til å redusere den samlede belastningen på villaksen.

Normen vil være et viktig verktøy for å klargjøre kvaliteten til den enkelte bestand. Normen gir således også et viktig grunnlag for å kunne vurdere den samlede belastningen på de enkelte villaksbestandene, blant annet i tilfeller hvor det er aktuelt å vurdere ny eller endret aktivitet som kan gi en negativ påvirkning.

Om kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, § 11:
Prinsippet om at kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet skal bæres av tiltakshaver er først og fremst relevant å vurdere for kvalitetsnormens artikkel 7. Normen gir i seg selv ikke hjemmel til å pålegge private tiltakshavere kostnader med gjennomføring av tiltak eller undersøkelser. Pålegg om tiltak og gjennomføring av undersøkelser som medfører kostnader for private tiltakshavere er likevel aktuelt med hjemmel i sektorregelverk som regulerer den aktuelle aktiviteten.

Om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, § 12:
Miljøverndepartementet legger til grunn at anvendelsen av § 12 i naturmangfoldloven først får betydning når det skal utarbeides planer og gjennomføres tiltak for å oppnå minimum *God* kvalitet for en villaksbestand, jf. kvalitetsnormens artikler 3 og 7. Bestemmelsen kommer til anvendelse når det fattes vedtak med hjemmel i sektorlovverk som regulerer den aktuelle aktiviteten.

Om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser, § 14:
I henhold til naturmangfoldloven § 14 skal tiltak etter loven avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om en kvalitetsnorm for villaks og avveiningene mot andre viktige samfunnsinteresser er drøftet nærmere i kapittel 7, *Økonomiske og administrative* konsekvenser.

5. FORHOLDET TIL VANNFORSKRIFTEN

Etter vannforskriften er målet å oppnå minst god økologisk og kjemisk tilstand, eventuelt godt økologisk potensial, for alt ferskvann, grunnvann og kystvann i Norge. For å nå dette målet utarbeides det forvaltningsplaner, der det beskrives tilstand, mål og forslag til tiltak. Mål og tilstand knyttes til den enkelte, geografisk avgrensede vannforekomst. Ett element i karakteriseringen etter vannforskriften er fisk i ferskvann, herunder laks. Hvis vannforekomsten har en rik og naturlig artssammensetning kan en slutte at den økologske og kjemiske tilstander en god. Motsatt, hvis en vannforekomst mangler vesentlige elementer, for eksempel at enkelte naturlig forekommende arter er sterkt svekket eller borte og dette skyldes vannforekomstens økologiske eller kjemiske tilstand kan dette føre til at vannforekomsten nedklassifiseres. Dette er det gitt egne regler om i vannforskriften.

Kvalitetsnormen for villaks er knyttet til arten og de ulike enkeltbestandene. Vannforskriften tar hensyn til tilstanden for, i mange tilfeller flere, laksebestander innenfor en vannforekomst. Flere av de samme vurderingskriteriene blir brukt i de to

systemene, og det vil derfor være en viss sammenheng mellom vurderingene som gjøres.

6. NÆRMERE OM FORSLAGET TIL KVALITETSNORM

Under følger departementets merknader knyttet til den enkelte artikkel og til vedleggene til normen (vedlegg A).

Artikkel 1 – Formål og virkeområde

Formålsartikkelen ivaretar hovedmålene i villaksforvaltningen, jf. målsettingene i St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*, lakse- og innlandsfiskloven § 1 og forvaltningsmålet for arten i naturmangfoldloven § 5. Kvalitetsnormen er retningsgivende og skal klargjøre hva som menes med god kvalitet for villaksbestandene og bedre grunnlaget for forvaltningen av bestandene og faktorene som påvirker bestandene. Normen er målbar og kan etterprøves.

Normen gjelder for villaksbestandene som omfattes av lakse- og innlandsfiskloven og er retningsgivende for myndighetenes forvaltning.

Artikkel 2 – Normens innhold

Forslaget til kvalitetsnorm for villaks er utformet som 10 artikler, og fastsetter grenseverdier for kvaliteten til villaksbestander. Normen bygger både på bevaringsbiologiske hensyn og hensyn til bærekraftig bruk. Kvaliteten til villaksen vurderes ut fra om bestandene utnytter produksjonspotensialet (om bestandene når gytebestandsmålet), om bestandene har en god genetisk kvalitet, og potensialet for høstingsverdig overskudd.

Følgende vedlegg inngår som del av normen:

- Vedlegg I: *Klassifisering av kvalitet for villaksbestander i Norge*
- Vedlegg II: *Klassifisering av delnorm gytebestandsmål og høstingspotensial*
- Vedlegg III: *Klassifisering av delnorm genetisk integritet*

Artikkel 3 – Kvaliteten til villaksbestander

Normen framgår av matrisen i normens vedlegg I, og departementet foreslår at normen anses oppnådd når kvaliteten til en bestand er minimum *God*.

Av andre ledd framgår det at kvalitetsnormen også anses oppnådd når en villaksbestand har dårligere enn god kvalitet dersom dette skyldes at produksjonskapasiteten i vassdraget er redusert på grunn av fysiske inngrep, herunder vannkraftanlegg og tillatt drift av disse iverksatt før normen trådde i kraft, jf. normens vedlegg II-a. På denne måten tar normen høyde for at eksisterende vassdragsinngrep i noen tilfeller har medført at vassdragets produksjonskapasitet har blitt varig redusert som følge av innretningen og den tillatte driften av disse, og at det etablerte gytebestandsmålet

derfor er lavere enn det opprinnelige. Slik klassifisering er ikke et resultat av en politisk avveining av målsettingen for en villaksbestand, slik som når målsettingen må settes lavere etter artikkel 8 som følge av at normen er fraveket gjennom en avveining etter artikkel 5.

Artikkel 4 – Klassifisering og overvåkning av kvalitetsnormen
Vitenskapsrådet har vurdert oppnåelse av gytebestandsmål i 210 laksebestander og gitt råd om beskatning basert på vurdering av bestandsstatus i 2009 og 2010. Fangsten i de vurderte vassdragene utgjør 98 % av rapportert laksefangst i norske laksevassdrag. Miljøverndepartementet legger i første omgang opp til at 99 laksebestander skal vurderes etter normen.

Departementet legger til grunn at kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å vurdere de ulike villaksbestandene etter kvalitetsnormen i all hovedsak er tilgjengelig og allerede blir benyttet i de ulike avveiningene som villaksforvaltningen gjør i dag. Ytterligere kunnskap knyttet til påvirkning fra havbruk som vil legges til grunn blir generert gjennom arbeidet med oppfølgingen strategien for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring. Samtidig vil arbeidet med kvalitetsnormen trolig synliggjøre behov for mer kunnskap og bidra til at denne over tid vil bli styrket. Departementet legger opp til at bestandene klassifiseres på nytt etter 5 år, som er den tidsperioden som tilsvarer ca. en laksegenerasjon.

Artikkel 5 – Mål for oppnåelse av kvalitetsnormen for villaks
Departementet foreslår at de samme 99 bestandene skal klassifiseres på nytt etter fem år. Etter departementets vurdering bør målet være at alle disse bestander skal ha oppnådd minimum *God* kvalitet innen 10 år etter første klassifisering, med mindre målsettingen allerede er oppnådd etter artikkel 3 annet ledd. Måloppnåelsen må for øvrig også vurderes i lys av generasjonstiden for den enkelte bestand, og denne kan være opptil 8 år.

Normen er retningsgivende for myndighetsutøving, jf. naturmangfoldloven § 13, og kan fravikes i tilfeller hvor hensynet til andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand. Det er vedtaksmyndigheten som anvender normen og som også kan fravike den.

Departementet legger her til grunn at *fravikelse* kan innebære at det i etterkant etter artikkel 8 må settes en lavere målsetting for en konkret bestand og/eller at tidspunktet for måloppnåelse utsettes. Departementet vil samtidig klargjøre at en eventuell fravikelse av kvalitetsnormen i den enkelte sak ikke medfører at forvaltningsmålet for arten kan fravikes som sådan, jf. naturmangfoldloven § 5.

Artikkel 6 – Midlertidige endringer
Kunnskapen om villaks og dens leveområder tilsier at det vil være naturlige svingninger i rekruttering og overlevelse for bestandene, herunder har forholdene i oppvekstområdene i havet stor betydning for overlevelsen til villaks. Slike naturlige

svingninger kan vanskelig motvirkes og må derfor anses som en rammebetingelse for villaksforvaltningen. Tilsvarende må det tas høyde for at enkeltepisoder som ikke med rimelighet kan forutses medfører at normen ikke nås.

Artikkel 7 – Tiltak for å nå normen
På bakgrunn av den første klassifiseringen av laksebestandene vil miljøforvaltingen få en oversikt over kvaliteten til de ulike bestandene. Ut fra denne oversikten kan det gjøres prioriteringer og startes prosesser i samarbeid med berørte sektormyndigheter for å utarbeide planer og iverksette tiltak slik at målsettingen etter normen kan nås innen 10 år fra første klassifiseringsrunde. Det legges til grunn at konsekvensvurderinger vil bli gjort i tilknytning til de tiltak som vurderes for å få minimum *God* kvalitet og at fordeler og ulemper avveies på vanlig måte, herunder i tråd med naturmangfoldloven § 14 som sier at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Villaksforvaltningen forutsetter et samarbeid mellom sektorer i samsvar med de generelle prinsippene i miljøvernpolitikken. Hovedansvaret for villaksforvaltningen er lagt til Miljøverndepartementet, som dermed også har ansvaret for nødvendig samordning når det gjelder denne normen.

Det vil på denne bakgrunn være Miljøverndepartementets rolle å både samordne arbeidet med å klargjøre hvorfor kvalitetsnormen eventuelt ikke er nådd, og i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvalitetsnormen likevel kan bli nådd. Vedtakets vedlegg "Grenseverdier for menneskelig påvirkning av villaksbestander" er et verktøy som forvaltningen vil bruke i arbeidet med å planlegge mulige tiltak. Vedlegget vil bli endret i takt med at det tilkommer ny kunnskap.

Ansvaret for gjennomføring og finansiering av nødvendige tiltak og planer vil variere med påvirkningsfaktorene som medfører at kvalitetsnormen ikke er nådd.

Artikkel 8 – Fastsetting av lavere målsetting
Normalt vil annen samfunnsvirksomhet kunne kombineres med at normen for villaks nås. De forskjellige hensyn lar seg imidlertid ikke alltid kombinere, og kvalitetsnormen for villaks, som er retningsgivende for forvaltningen, må kunne fravikes. Det vil si at respektive myndigheter kan velge å fatte vedtak som fraviker fra kvalitetsnormens målsettinger.

Departementet mener at en lavere målsetting skal kunne fastsettes i tilfeller hvor fordeler knyttet til andre viktige samfunnsinteresser er større enn konsekvensene for en villaksbestand. Vedtaksmyndigheten kan etter en slik vurdering gi tillatelse til aktivitet som medfører at målet i normen fravikes, jf. artikkel 5 andre ledd. I så fall vil Miljøverndepartementet, jf. artikkel 8, beslutte en lavere målsetting som vil være tilpasset den aktuelle påvirkningen det er gitt tillatelse til. Det legges til grunn at målsettingen for en bestand i utgangspunktet ikke bør settes lavere i tilfeller hvor

utilsiktede påvirkninger (enten fra uhell, eller når tillatt samfunnsaktivitet har gitt en annen påvirkning enn det som ble forutsatt ved tillatelsen) fra menneskelig aktivitet har ført til en dårlig kvalitet. Her er fortsatt målet at normen skal kunne nås så lenge dette kan pålegges innenfor den gitte tillatelsen.

Bestandene som inngår i ordningen med nasjonale laksefjorder og laksevassdrag skal gis særskilt beskyttelse og prioriteres i det generelle arbeidet med å styrke villaksen. I den forbindelse har Stortinget vedtatt egne beskyttelsesregimer. Kvalitetsnormen medfører ikke endringer i disse beskyttelsesregimene. På denne bakgrunn mener departementet at terskelen for å sette lavere målsetting enn *God* for bestander som inngår i ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder vil være høy, og at bestandene må vurderes tatt ut av ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder dersom det likevel besluttes en lavere målsetting enn *God* disse bestandene. Dette må i så fall forelegges Stortinget.

Det foreslås at en beslutning om lavere målsetning for en konkret bestand kunngjøres av Miljøverndepartementet på egnet måte, som hovedregel i forbindelse med klassifisering hvert 5. år, og at denne tilpasses den påvirkningen som har gjort det nødvendig å fravike normen. Dersom normen likevel kan nås ved avbøtende tiltak som ikke går utover den tillatte virksomheten, er det ikke sikkert at det er behov for å fastsette en lavere målsetting. Dette avgjøres i samråd mellom Miljøverndepartementet og berørte departementer.

Artikkel 9 - Endring av kvalitetsnormen
Artikkel 1 til 10 omhandler målsettinger, retningslinjer og tiltak som berører flere sektormyndigheter, og det legges derfor til grunn at eventuelle endringer fastsettes ved Kongelig resolusjon.

Vedleggene er med unntak av vedlegg II-b basert på naturfaglige kriterier for kvalitet og påvirkning av natur. Slik kunnskap er under stadig utvikling. For å ivareta nødvendig fleksibilitet med hensyn til implementering av ny og bedre kunnskap foreslår departementet at myndigheten til å endre vedleggene skal tilligge Miljøverndepartementet. Vedlegg II-b omfatter også fastsetting av nasjonale mål for høstingspotensial og eventuelle endringer bør derfor fastsettes ved Kongelig resolusjon.

Artikkel 10 - Ikrafttredelse
Kvalitetsnormen for villaks bygger i all hovedsak på eksisterende informasjon og arbeid. Selv om det fortløpende vil tilkomme ny og bedre kunnskap, herunder i tilknytning til arbeidet med oppfølgingen av Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring, er Miljøverndepartementet av den oppfatning av at dagens kunnskapsgrunnlag er tilstrekkelig til at kvalitetsnormen for villaks kan tre i kraft raskt, og senest i løpet av 2013. Den første klassifiseringen vil etter planen skje i 2014.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

En kvalitetsnorm for villaks vil være en integrert del av regjeringens samlede politikk for villaksen. Denne innebærer at virkemiddelbruken i sum skal utgjøre en koordinert og effektiv innsats som sikrer de ville laksebestandene på kort og lang sikt.
På denne måten skal flere ulike virkemidler og tiltak gjennomføres innenfor en rekke samfunnssektorer. Normen vil i denne sammenheng være et sentralt virkemiddel for en kunnskapsbasert, målrettet og kostnadseffektiv forvaltning. Nærmere bestemt vil normen klargjøre kvaliteten til villaksbestandene, og dermed også gi myndighetene et grunnlag for å prioritere tiltak der dette er nødvendig og opprettholde situasjonen der statusen for laksebestanden er tilfredsstillende.

Tiltak for villaksen har konsekvenser for flere nærings- og samfunnsinteresser. Dette gjelder der beskyttelse av villaksen medfører begrensninger i aktiviteter som ikke kan kompenseres gjennom tilsvarende aktiviteter i andre områder som ikke truer de ville laksebestandene i samme grad, eller ved at tilsvarende aktivitet andre steder representerer en høyere kostnad.

Kvalitetsnormen har i seg selv ikke økonomiske og administrative konsekvenser ut over de kostnader som er knyttet til å sammenstille det kunnskapsgrunnlaget som normen til enhver tid bygger på. Kvalitetsnormen forutsetter ikke styrket forskning og overvåking, men skal bygge på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, men klassifiseringen vil kreve ressurser. Denne kunnskapen vil kontinuerlig bli utviklet. Presisjonsnivået ved anvendelsen av normen vil dermed øke i takt med at ny kunnskap tilkommer.

Kostnadene knyttet til den første klassifiseringen (99 bestander) er anslått til om lag 7 millioner kroner. Det er aktuelt å utvide dette antallet på sikt, slik at samtlige reproduserende bestander vil bli omfattet (om lag 400 bestander). Over tid må det derfor påregnes ytterligere kostnader til arbeidet med klassifisering.
Kostnader til den første klassifiseringen, samt framtidig klassifiseringsarbeid, vil bli dekket innenfor Miljøverndepartementets gjeldende budsjettrammer.

Klassifiseringen av laksebestandene vil identifisere behov for planlegging og gjennomføring av tiltak. De økonomiske konsekvensene av dette arbeidet kan ikke anslås nå, men må vurderes i det enkelte tilfelle. Konsekvensene kan dels være knyttet

til bevilgninger over statsbudsjettet, og dels innebære tilpasninger i samfunnsaktivitet som påvirker villaksen. Behovet for bevilgninger over statsbudsjettet kan for eksempel være knyttet til restaurering av leveområder, kalking av sure vassdrag og bekjempelse av lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*. Tilpasninger av annen samfunnsaktivitet vil skje gjennom planlegging og ordinær saksbehandling knyttet til blant annet reguleringer i laksefisket, tillatelser og vilkår for ny vannkraft og akvakultur. Avveiningene mellom hensynet til laksen og hensynet til de aktuelle samfunnsinteressene vil dermed dels skje gjennom planlegging av tiltak i henhold til normens artikkel 7 og 8 og dels gjennom enkeltsaksbehandling av aktiviteter som kan påvirke måloppnåelsen etter normen, jf. artikkel 5 andre ledd. De økonomiske konsekvensene av tiltak og tilpasninger i samfunnsaktivitet kan dermed ikke anslås i forkant, men må vurderes og avveies i det enkelte tilfellet.

Vurdering av risiko for om nye tiltak vil medføre at kvalitetsnormen ikke nås eller vanskeliggjør framtidig måloppnåelse, skal tas med i sektormyndighetenes ordinære saksbehandling og vurderinger. En konkretisering av målene for den enkelte bestand, som kvalitetsnormen innebærer, vil dermed gi større forutsigbarhet og bidra til å lette sektormyndighetenes vurderinger av om tiltak vil medføre risiko for skade på villaksbestander.

Dersom det gjennom klassifiseringsrunder avdekkes at målet etter normen ikke er nådd for en eller flere bestander, og dette ikke skyldes at normen er fraveket etter artikkel 5, vil det som nevnt være aktuelt å utarbeide planer som kan utløse behov for gjennomføring av tiltak. Både utarbeidelse av slike planer og gjennomføringen av tiltak kan medføre økte kostnader for forvaltningen og indirekte for næringsutøvere som blir berørt av tiltakene. Før det gjennomføres avbøtende tiltak, skal nytten av tiltakene veies opp mot kostnadene. Dersom kostnadene er større enn nytten skal adgangen til å fastsette en lavere målsetting for bestanden eller utsatt frist for måloppnåelse vurderes.

Departementet vil understreke at kvalitetsnormen er ment å være et verktøy som klargjør behov for tiltak og dermed gir grunnlag for en hensiktsmessig prioritering av myndighetenes innsats for villaksen. Dette innebærer at det ikke er automatikk i at det skal iverksettes planlegging eller tiltak så snart det avdekkes at målet etter kvalitetsnormen ikke er nådd, men at det lettere kan klargjøres hvor og når det bør iverksettes tiltak, og hvordan disse kan oppnå best mulig effekt. Kvalitetsnormen vil på denne måten bidra til en mer målrettet og effektiv innsats fra myndighetenes side. Det legges for øvrig til grunn at ansvaret for oppfølging av eventuelle tiltak følger av sektoransvaret, jf. artikkel 7, og at bevilgninger til nødvendige tiltak på vanlig måte må avveies og prioriteres i de ordinære budsjettprosessene.