

Regulering av lakselus – miljøregulering ute av kontroll?

(1.gang publisert i Norsk Fiskerinæring nr. 4-2016)

Halfdan Mellbye

Advokat (H)

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange

Vi har de siste ukene hatt en ny debatt om lusegrenser. Skal grensen for hva som er akseptabelt være 0,5 eller 0,2 voksne hunn lus pr laks? For en jurist som har drevet med miljørett i en mannsalder er denne debatten skremmende. Vet debattantene egentlig hva miljøreguleringer dreier seg om? Etter mitt syn er det viktige spørsmålet ikke hva grensen for lakselus skal være, men om denne grensen er uttrykk for en forsvarlig miljøregulering.

Reguleringen av lakselus i oppdrettsnæringen er en regulering som er kjennetegnet ved at myndighetene går inn og prøver å styre en faktor i et økologisk system. Om reguleringen er en suksess eller ikke er ikke avhengig av antallet lus i den enkelte oppdrettsmerd. Reguleringen er kun en suksess hvis den sørger for at lus reduseres som problem, både for oppdrettsnæringen, villaksen og livet i sjøen for øvrig.

Samtidig er det selvsagt viktig at problemet lakselus får den oppmerksomhet som problemet fortjener, og ikke noe mer. De tiltakene som iverksettes for å bekjempe lakselus må stå i forhold til lakselusens økologiske skadevirkninger. Det er en dårlig regulering om vi i bekjempelsen av lakselus bruker enorme beløp på å redusere antallet av en parasitt som ikke utgjør et stort økologisk problem.

Mitt poeng er ikke å hevde at lakselus ikke er et problem. Poenget er at reguleringstiltak overfor lakselus må vurderes fortløpende i forhold til den økologiske konsekvens av tiltakene.

De synspunktene jeg her har kommet med finnes det ikke spor av i debatten om lusegrenser. Her følger meningsutvekslingen enkle linjer. En reduksjon av lusegrensen er uttrykk for større miljøbevissthet, og når en del aktører i oppdrettsnæringen er skeptisk er det kun fordi de ikke er miljøbevisste og tenker kortsiktig på egen fortjeneste.

Når jeg er skremt av denne debatten er det både på grunn av dens enkle slutninger og fordi så mange sentrale aktører innenfor næring, forvaltning og politikk har inntatt standpunkter med stor prestisje. Her vil det ikke være enkelt å forandre standpunkter.

Etter mitt syn er imidlertid viljen til å evaluere og korrigere egne standpunkter et kjernepunkt i all miljøregulering. De økologiske sammenhengene er kompliserte og kunnskap om sammenhenger og reaksjoner forandrer seg. Derfor må kunnskaper og erfaringer vurderes fortløpende, og når vurderingen av virkeligheten endres må også reguleringene endres.

Et rettslig uttrykk for denne tankegangen finner vi i naturmangfoldlovens § 8 første ledd, som gir en generell regel som gjelder for all offentlig saksbehandling i miljøsaker:

«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. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

Denne bestemmelsen innebærer en plikt til å følge med i kunnskapsgrunnlaget og revurdere oppfatninger når det er grunn til det.

Etter at kunnskapsgrunnlaget er beskrevet vil vurderingen av en regulerings effekt i det økologiske system ofte være beheftet med usikkerhet, i større eller mindre grad. Naturmangfoldlovens § 9 om føre-var-prinsippet gir regler om håndtering av slik usikkerhet:

”Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.”

Leser man disse to bestemmelsene i sammenheng er det tre forhold det er verd å merke seg.

Det ene er at bestemmelsene legger opp til en løpende evaluering av miljøreguleringer der både kunnskapsgrunnlag og usikkerhet må behandles på alvor.

Det andre er at utvikling av kunnskapsgrunnlaget både kan medføre øket og redusert usikkerhet når det gjelder spørsmålet om miljøreguleringen virker etter formålet.

Det tredje er at føre-var-prinsippet kun får anvendelse der man kan være sikker på at miljøreguleringen ikke har miljømessige skadevirkninger. Et godt eksempel er reduserte utslipp av CO₂. Det kan være usikkert om slike utslipp har betydning for klimaet, men man kan være sikker på at det å redusere utslippene kan skje uten negative miljøkonsekvenser.

Grenser for lakselus er på den annen side et eksempel på en regulering der man ikke kan være sikker på de miljømessige skadevirkninger. Reduseres lusegrensen fra 0,5 til 0,2 voksne hunnlus pr laks må behandlingsintensiteten økes og derved vil også risikoen for utviklingen av resistens øke. Dette er derfor ikke en situasjon der man kan bruke et føre-var-prinsipp som argument for en lav lusegrense.

En lojal oppfølging av naturmangfoldloven tilsier i dagens situasjon at de økologiske virkningene av den lave lusegrensen følges meget nøye, og at myndighetene er villige til å endre regimet dersom reguleringssystemet ikke har den økologiske virkning man håper. Det bør særlig være fokus på resistensutvikling, men også andre økologiske effekter vil selvsagt være relevante.

Det er i dag liten grunn til å tro at de myndigheter som har ansvar for regelverket for lakselus har mulighet til å gjennomføre en slik kritisk oppfølging av regulerings

økologiske virkninger. Det er stor faglig og politisk prestisje knyttet til at lusetallene skal holdes nede, og at dagens regulering er riktig og hensiktsmessig. Dette innebærer en risiko for at dagens reguleringsregime opprettholdes selv om erfaringer og kunnskaper tilsier at regimet bør endres. Konsekvensen kan være at reguleringene får store negative konsekvenser, særlig i form av kostnadskrevede lusetiltak og tapt produksjon i oppdrettsnæringen, uten at man oppnår positive økologiske effekter som står i samsvar til dette.