

Til vannregionene

deres ref:

vår ref: 17-25

Oslo, 30.6.2025

Regionale vannforvaltningsplaner – høring av planprogram og hovedutfordringer

Sammendrag

Den kritiske bestandssituasjonen for villaks understreker at vannforvaltningsarbeidet er viktigere enn noen gang. Det må rettes søkelys på de store truslene som er påvirkning fra oppdrett, vannkraft og fysiske inngrep, og problemene må håndteres i neste planperiode. Vassdragsrestaurering må få høy prioritet i alle vannregionene, og det må jobbes målrettet for å forbedre tilstanden i våre anadrome vassdrag. Naturbaserte løsninger må tas i bruk som det foretrukne verktøyet i tilpasning til et klima i endring, og vannforvaltningsplanene må i større grad benyttes i kommunenes arealplanlegging både for å oppnå fastsatte miljømål og ikke minst for å unngå forringelse.

Kunnskapsgrunnlaget i Vann-nett må kvalitetssikres, og presisjonen må økes. Vi ser et klart behov for bruk av flere kvalitetselementer ved fastsettelse av miljøtilstand, og fisk må inn som kvalitetselement i kystvann.

Det er også viktig å avklare målkonflikter i vannforvaltningsarbeidet, og vi mener det er uheldig at hensynet til kraftproduksjon, oppdrett og landbruk alt for ofte trumfer naturhensyn.

For å nå fastsatte miljømål i neste planperiode er det helt vesentlig at arbeidet innvilges nok ressurser, både med tanke på bemanning og tilskudd til f.eks. restaureringsprosjekter.

Innledning

Vi viser til høring av planprogram og hovedutfordringer i arbeidet med de regionale vannforvaltningsplanene for ny planperiode 2027-2033. Norske Lakseelver representerer forvaltningslag i anadrome vassdrag over hele landet, og vi ønsker å rette oppmerksomheten mot de store og økende utfordringene for villaksen, sjørørreten og sjørøya.

Bestandssituasjonen for den atlantiske laksen er kritisk, og aldri før har innsiget av laks til kysten vært så lavt som det var i 2024¹. Den 50 år lange dataserien fra NINAs forskningsstasjon på Ims viser at antallet laks som kommer tilbake fra havet har gått dramatisk ned siden 1980-tallet. Overvåkingen viser også at den eldre og større fisken har uteblitt de senere årene. Færre store fisk tilbake til elva betyr færre egg og dårligere

¹ Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2025. Status for norske laksebestander i 2025. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 21.

forutsetninger for neste generasjon². Tidsserien viser også samme utvikling for europeisk ål, selv om ålen har en livssyklus som er helt motsatt av de anadrome artene.

Trusselbildet for villaksen er sammensatt, men i Norge har forskningsmiljøene rangert effekter av **lakseoppdrett, klimaendringer, fysiske inngrep** og **vannkraft** som de faktorene som har sterkest negativ påvirkning på bestander av både laks og sjørret^{3 4}.

Norge har et spesielt forvaltningsansvar for villaks, og laks er sammen med villrein en av to arter som har en egen kvalitetsnorm. Det innebærer at laksebestandene vurderes etter to delnormer som omfatter gytebestandsmål og høstingspotensial, samt genetisk integritet. Formålet med kvalitetsnormen for villaks er som kjent 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. Målet i normen er at minimum *god kvalitet* for den enkelte villaksbestand *oppretholdes* eller *nå* snarest mulig, og kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning av våre villaksbestander.

I dag er det kun 1 av 5 laksebestander som oppnår kvalitetsnormens mål om *god* eller *svært god* tilstand, mens 40 % av bestandene har «svært dårlig tilstand.»

Det er bekymringsfullt at bestandsstatus for en symbolart som atlanterhavslaks er så dårlig som den er i dag. De menneskeskapte, negative påvirkningene har trolig vært for store og pågått over for lang tid, og det vi ser nå er at det blir vanskeligere og vanskeligere å nå vedtatte forvaltningsmål for villaksen. I kjente lakseelver som Vosso, Jølstra og Lærdal kommer det så få laks tilbake fra havet at vi er nær et knekkpunkt hvor bestanden ikke er levedyktig på sikt.

Laksen er en miljøindikator for tilstanden i både ferskvann og i havet, og kunnskapsgrunnlaget om arten er godt. De siste 40 årene er det laksen som er viet desidert mest vitenskapelig oppmerksomhet, etterfulgt av ørret og røye - tre arter som har både sosial og økonomisk betydning⁵. Likevel klarer vi ikke å forvalte villaksen i tråd med lovens overordnede formål⁶. Det danner grunnlag for flere spørsmål: er det grunnlag for å mene at det står bedre til med de 41 andre artene av ferskvannsfisk som forvaltningen vet langt mindre om? Og er det riktig og representativt at det bare er ¼ av vannforekomstene i Norge som *ikke* når målet om «god økologisk tilstand?»

Innspill til planprogram

Medvirkning i vannforvaltningsarbeidet

Norske Lakseelver representerer forvaltningslag i anadrome vassdrag i hele landet, og vi har flere ressurspersoner som i større grad enn i dag kan jobbe med tiltak og bedre miljøtilstand. En forutsetning for slike bidrag er at terskelen for å medvirke er lav, og at det skapes et engasjement og eierskap til vannforvaltningsarbeidet. Mange sitter i dag med et inntrykk at vannforskriftsarbeidet er tungt byråkratisk forankret, og at kommunikasjonen i stor grad

² <https://www.nina.no/Om-NINA/Aktuelt/Nyheter/article/fiskefella-forteller-den-dystre-historien-til-al-og-laksefisk>

³ Forseth, T., Barlaup, B. T., Finstad, B., Fiske, P., Gjøsæter, H., Falkegard, M., Hindar, A., Mo, T. A., Rikardsen, A. H., Thorstad, E. B., Vøllestad, L. A., & Wennevik, V. (2017). The major threats to Atlantic salmon in Norway. ICES Journal of Marine Science, 74, 1496–1513. doi: 10.1093/icesjms/fsx020

⁴ Fiske, P., Forseth, T., Thorstad, E. B., Bakkestuen, V., Einum, S., Falkegård, M., Garmo, Ø. A., Garseth, Å. H., Skoglund, H., Solberg, M. F., Utne, K. R., Vollset, K., Vøllestad, L. A., & Wennevik, V. (2024). Novel large-scale mapping highlights poor state of sea trout populations. Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystem, 1–20, e4067. <https://doi.org/10.1002/aqc.4067>

⁵ Vøllestad, L. A. 2023. A paradoxical bias in knowledge about Norwegian freshwater fishes: research efforts during 1980-2020. Fauna Norvegica 42: 6-30

⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-05-15-47>

foregår på stammespråk mellom profesjonelle aktører. Vi vet at vannforvaltningsarbeidet krever både fagterminologi og byråkrati, men det er grunnleggende viktig at vannforvaltningsarbeidet også inviterer til folkelig engasjement!

Lokalt har vannområdekoordinatorene en nøkkelrolle, da disse gjerne er første kontaktpunktet inn mot vannforvaltningen. Det er derfor av vesentlig betydning at det legges til rette for stabilitet og forutsigbarhet i disse stillingene i et langsiktig perspektiv. Vår erfaring er at gode tiltak og prosjekter ofte starter som et samarbeid mellom en frivillig aktør eller en miljøorganisasjon og en vannområdekoordinator. På landsbasis er det noe varierende hvor godt dette fungerer, men vi vil trekke frem Trøndelag vannregion som et godt eksempel, hvor samarbeid har resultert i en rekke gode prosjekter med de lokale vannområdekoordinatorene. Det er viktig at både kommuner og vannområdekoordinatorer aktivt informerer om arbeidet som pågår i vannområdene, tilskuddsordninger og hvordan frivillige og andre kan medvirke.

Vassdragsrestaurering

Vi mener det er viktig at restaurering av vann og vassdrag løftes som et prioritert tiltak i alle de regionale vannforvaltningsplanene. Dette handler ikke bare om å restaurere forringet habitat, men om å gjenskape prosesser og naturlig vassdragsdynamikk. Vi har mange anadrome vassdrag med påvirkninger, og restaureringsbehovet er stort. Vassdrag med særlig stor verdi, f.eks. nasjonale laksevassdrag og verna vassdrag bør derfor prioriteres først.

I den neste planperiode anser vi det som viktig at vannforvaltningsplanene og den nasjonale strategien for restaurering av vassdrag blir koordinert. Den tilhørende handlingsplanen er forventet å komme i år, og selv om planprosessene foregår noe ulikt, er det viktig at disse etter hvert samkjøres. Fra restaureringsprosjektet i Leirelva i Trøndelag (sideløp til Nidelva) presenteres det fire konkrete suksesskriterier for restaurering av vassdrag, uavhengig av påvirkning:

- Gode overvåkningsdata over flere år
- Riktige, kunnskapsbaserte diagnoser og definerte miljømål
- Stort nok omfang av restaureringstiltak
- Overvåkning før, under og etter (kvalitetssikring)

Norske Lakseelver har over tid argumentert for å opprette et miljøfond med øremerkede midler til restaurering. Vannkraftproduksjon er en vesentlig påvirkning i mange vannforekomster og må ses på som en utfordring med *stor* konsekvens. Dersom man setter av 1 øre per produsert kW/h vil det kunne gi 1,3 – 1,4 milliarder kroner årlig til restaurering – midler som kan brukes til både avbøtende tiltak i regulerte elver og etter prinsippet om økologisk kompensasjon i andre forringede vannforekomster.

Klimatilpasning

Klimaendringene vil medføre større flomskaderisiko i Norge, og denne risikoen må håndteres for å ivareta samfunnssikkerheten. Dette innebærer mer flom- og erosjonssikring – tiltak som mulig kan forringe miljøtilstanden betraktelig dersom det utføres på tradisjonell måte⁷. Ny kunnskap tilsier imidlertid at flomskaderisiko kan håndteres og reduseres ved å restaurere vassdragsnatur og ta i bruk naturbaserte løsninger⁸. Vann og robuste vannforekomster må også ses på som en viktig ressurs i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Alle trenger rent drikkevann, og vann danner i praksis grunnlag for alt liv. Dette handler derfor om så mye mer enn bare å forbedre miljøtilstand for å ivareta hensynet til artene som er knyttet til

⁷ Pulg, U., Hauer, C., Stranzl, F.S., Hamper, R.J., Postler, C., Enqvist, M., Bjørklund, J., Velle, G., Bodin, L.C., Koizumi, S., Haugland, A. 2024. Miljøeffekter av flomsikring. NORCE LFI rapport 541

⁸ Pulg, U., Hauer, C., Flödl, P., Postler, C., Stranzl, S., Espedal, E.O., Bodin, C.L., Velle, G. 2022: Flom og miljø i et endret klima - innovative metoder for restaurering og bedre miljøtilstand. NORCE LFI rapport 458. Norwegian Research Center LFI, Bergen.

økosystemer i og ved vann. Et klima i endring krever at vi må omstille oss og tenke nytt, og forberede oss på både flomsituasjoner og lengre perioder med tørke. Her peker de naturbaserte løsningene seg ut som både effektive og rimelige for å redusere skadene forårsaket av klimaendringene.

Vi må nå fastsatte miljømål, men også unngå forringelse

De regionale vannforvaltningsplanene må benyttes mer aktivt i kommunenes planverk, dvs. fra reguleringsplaner til mer overordnede kommuneplaner. Kommunen som arealmyndighet må bruke sine planer som et verktøy for å både nå miljømålene, jf. vannforskriftens § 4, og de må også gjøre grundige vurderinger i tråd med § 12 når det kommer til nye inngrep. Det må tydeliggjøres at det foreligger en juridisk plikt til å beskytte vannforekomster mot forringelse, og det er også en plikt å forbedre miljøtilstand. Fremfor å vurdere om man kan si ja, er spørsmålet i mange tilfeller om man må si nei til nye inngrep og tiltak.

Det er en svakhet i arbeidet med Vannforskriften at det ikke er noen virkemidler for tiltaksgjennomføring. Desto viktigere er det at kommunene som overordnet arealmyndighet er bevisst sitt ansvar, og sørger for at sektorlovverket kommer til rett bruk gjennom plan. Det bør også tydeliggjøres at fastsatte miljømål etter vannforskriften er *minimumskrav*. Vannforskriften (§ 13) slår fast at dersom det i annet regelverk enn vannforskriften er fastsatt strengere krav, utslippsgrenser, utfasingsmål, mål for beskyttelse eller lignende, skal den strengeste bestemmelsen legges til grunn. Vi mener derfor at miljømål og tilstand for laks skal tilsvare mål etter «kvalitetsnorm for villaks», med mål om «høstbart overskudd». Vannforvaltningsplanene bør bruke kvalitetsnormens mål om «høstbart overskudd» direkte, uten omregningsnøkkelen som brukes i dag.

Innspill til hovedutfordringer

Presisjon i Vann-nett

Presisjonen i Vann-nett må forbedres, og de vurderingene som ligger til grunn for fastsettelse av miljøtilstand i vannforekomstene må gjenspeile den faktiske økologiske tilstanden. Vi mener det er behov for å benytte *flere* relevante kvalitetselementer, for å få et representativt bilde av miljøtilstand. Undersøkelser har vist at ved bruk av det samme datamateriale og to forskjellige bunndyrindekser ble resultatet god miljøtilstand ved bruk av ASPT-indeksen og dårlig tilstand ved bruk av IBIBI-indeksen⁹. Dette mener vi illustrerer en usikkerhet ved fastsetting av miljøtilstand. Vi ser også at mange vannforekomster er friskmeldt og vurdert til god miljøtilstand, selv om en vannstreng kan være både kanalisert og uten kantsone, og arter i økosystemet er helt eller delvis fraværende. Vurderingene bør etter vår mening bestå av en sammensetning av flere kvalitetselementer i de ulike vanntypene, som f.eks.:

- **Biologiske kvalitetselementer** - bunndyr, fisk, planteplankton, begroingsalger og vannplanter
- **Fysiske og hydromorfologiske indikatorer** - vannføringsregime, vandringshindre og grad av fysiske inngrep og kantsonedekning
- **Kjemiske parametere** - næringssalter, metaller, pH, oksygenforhold og miljøgifter

Ny teknologi som LiDAR og Miljø-DNA bør i større grad tas i bruk i en mer tverrfaglig dataintegrasjon, og det bør legges til rette for et mer dynamisk system som følger både teknologi- og kunnskapsutviklingen.

Bruk av unntak og mindre strenge miljømål må strammes ytterligere inn, og etter vår mening kun benyttes i helt spesielle tilfeller.

Vann-nett har også potensial til å fungere som en database for utredninger, undersøkelser og annet som kan inngå i kunnskapsgrunnlaget om vannforekomstene våre. I dag er mye

⁹ <https://hydrocen.nina.no/Resultater/Milj%C3%B8tilstand-avhenger-av-m%C3%A5lemetoden>

informasjon spredd rundt flere steder, og mye er også utilgjengelig. En slik felles database for fagrapporter har vært etterspurt av flere i vår organisasjon.

Vannkraft

I norske elver er vannkraft en av de største påvirkningsfaktorene til miljøtilstanden i elver, i tillegg til blant annet forurensing og arealendringer. I VRL sin siste rapport kommer det frem at negativ påvirkning fra eksempelvis vannkraft kan reduseres i mye større grad enn det som er tilfellet i dag. Kunnskapen og verktøyene finnes, men den må tas i bruk.

For neste planperiode er det viktig at alle vannforekomster som er påvirket av vannkraft har riktig miljømål, og at nødvendige tiltak er oppført i tiltaksplanene. For revisjonsinstituttet er vannforvalningsplanene viktige for å bedre miljøtilstanden i regulerede vassdrag både i forbindelse med vilkårsrevisjoner og konsesjonsbehandling av vassdragsanlegg uten konsesjon. Vi mener at vassdragsmyndigheten bør ha anledning til å sette miljøkrav for alle vassdragsanlegg – også eldre konsesjonsløse, ervervskonsesjoner og tillatelser der tilstrekkelige miljøvilkår mangler. Terskelen for omgjøring av en konsesjon ved bruk av vannressurslovens § 28 bør senkes, og anledningen til å kalle inn konsesjonsløse kraftverk til konsesjonsbehandling etter § 66 bør benyttes i større grad enn den gjør i dag.

Vi er også bekymret for at et økt kraftbehov i fremtiden vil føre til økt utbygging av småkraftverk. Disse teller i dag flere anlegg, men den samlede produksjonen er vesentlig lavere sammenliknet med større vannkraftanlegg. Små kraftverk har også en miljøpåvirkning, og vi mener at vi ikke kan tillate flere mindre kraftverk før den samlede belastningen er kartlagt.

Oppdrett

Fisk må inn som kvalitetselement i kystvann

Ifølge artsdatabanken (2021) kjenner man til at det forekommer eller har forekommet til sammen 286 fiskearter i saltvann langs norskekysten¹⁰. Fisk utgjør en svært viktig del av økosystemet i havet, og har stor betydning for kvaliteten på denne vanntypen. De ulike artene har forskjellige egenskaper der noen arter rovfisk som spiser andre fiskearter, virvelløse dyr som krill og reker mm. Andre fiskearter er planteetere som bidrar til å regulere algeveksten i havet. Fisk kan også fungere som nedbrytere av dødt organisk materiale. Mesopelagisk fisk, som utgjør den største biomassen på kloden, er en fiskegruppe som med sine vertikale næringsvandring er med på å flytte karbon ned i dypet. Mesopelagisk fisk er dermed en del av en biologisk karbonpumpe som bidrar til å binde CO₂ fra atmosfæren¹¹. Disse eksemplene er nevnt for å synliggjøre at fisk bør være et selvfølgelig kvalitetselement i kystvann.

De anadrome laksefiskartene laks, ørret (sjørret) og røye (sjørøye) har livssykluser som gjør at de lever de første årene av livet i ferskvann, før de gjør næringsvandring ut i saltvann. Når de blir kjønnsmodne, returnerer de til rennende ferskvann for å gyte og dermed fullføre livssyklusen. Under næringsvandringen i havet utsettes de for en rekke menneskeskapte påvirkninger. Ifølge VRL (Vitenskapelig råd for lakseforvaltning) utgjør havbruksnæringen den største trusselen for laks og sjørret. Langs store deler av norskekysten påfører lakselus fra oppdrettslaks høy dødelighet på villaksungene (laksesmolt) når de vander ut fjordene. I flere områder er den lusepåførte dødeligheten så høy at enkeltbestander ikke oppfyller kravet i Kvalitetsnormen for villaks om et normalt høstbart overskudd. Lusepåført dødelighet er en påvirkning på laksebestander som skjer i sjøfasen, men effekten «forplanter» seg til ferskvannsfasen i form av at målet om minst god tilstand for vannforekomsten (elva) ikke oppnås. Dette er enda et eksempel på at fisk bør være et kvalitetselement i kystvann, slik at påvirkningen kan adresseres der den forekommer. Det kan nevnes at akvakulturindustrien til enhver tid holder ca 500 millioner oppdrettslaks i åpne merder langs kysten, og at tillat

¹⁰ <https://artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/Artsgruppene/fisker>

¹¹ <https://www.hi.no/hi/nyheter/2025/april/avdekker-genetiske-hemmeligheter-i-havets-tussmorke> og <https://doi.org/10.1111/eva.70032>

mengde lakselus per oppdrettslaks er 0,5 kjønnsmoden hunn lus i gjennomsnitt, bortsett fra en 6-ukersperiode på våren da grensen er 0,2¹². Kombinasjonen av antallet oppdrettslaks i åpne merder og antallet lus per fisk er årsaken til at lakselus utgjør en svært stor trussel for villaksen. Klimaendringene med høyere sjøtemperaturer gjør det enda mer utfordrende for oppdretterne å kontrollere lusenivåene på oppdrettslaksen¹³.

Rømt oppdrettslaks som vandrer opp i elvene og gyter, krysser inn genene og dermed egenskapene sine i villaksbestandene. Det er dokumentert at avkommet etter kryssninger av villaks og oppdrettslaks klarer seg dårligere i naturen enn «rene» villaks. Genetisk påvirkning fra oppdrettslaks fører dermed til at villaksbestandene reduseres¹⁴. Rømt oppdrettslaks er også ofte bærere av smittestoffer som kan overføres til villaks. Det er sannsynlig at smittepresset øker når rømt oppdrettslaks oppholder seg i elvene sammen med villaksen. Overføring av infeksjoner fra oppdrettsfisk til villaks er vurdert av VRL til å bli en stadig større trussel mot villaksen, men kunnskapsgrunnlaget er svakere enn for lakseluspåvirkning og genetisk innkryssning.

Vår oppsummering er at den menneskeskapte påvirkningen på de ville laksefisken må reduseres for at målet om minst god tilstand for vannforekomstene der disse artene lever skal kunne nås. Påvirkningen fra oppdrett utgjør den største trusselen, og store deler av denne påvirkningen, særlig fra lakselus, skjer i kystvannet. Påvirkningen må adresseres der den skjer. Derfor må fisk inn som kvalitetselement i kystvannet. Først da kan målene om god miljøtilstand i vannforskriften benyttes til å kreve redusert påvirkning fra lakselus, rømt oppdrettslaks og smittestoffer knyttet til oppdrett.

Målkonflikter

En overordnet utfordring er målkonflikter på politisk nivå, dvs. de store spørsmålene om vi skal ha nok vann i elvene eller produsere mest mulig vannkraft? Skal vi nå vedtatte forvaltningsmål for villaks eller prioritere oppdrettslaks i åpne merder langs kysten? Skal landbruket og matproduksjon trumfe behovet for meandrerende bekkeløp og flersjiktet kantsone langs med vassdrag? Og skal kortsiktig profitt fortsatt vektes tyngre enn hensynet til natur og miljø - noe som gjelder fra store saker som Førdefjorden og ned til alle andre mindre utbygginger der vannmiljøet forringes etter bit for bit-modellen. Vi trenger med andre ord et mye tydeligere ambisjonsnivå som blir etterfulgt av konkrete handlinger av tilstrekkelig omfang. Virkemidlene (sektorlovverket) må benyttes mer aktivt enn i dag, for å nå miljømålene. Det vil gå på bekostning av næringslivsinteresser, men vi ser at det nå er et stort behov for å se nytt på hvordan man venter samfunnsnytt mot konsekvensene for natur og miljø.

Ressurser

For å nå fastsatte miljømål, er det en forutsetning at sektormyndighetene og den offentlige forvaltningen har god nok kapasitet til å sørge for tilstrekkelig fremdrift i vannforvaltningsarbeidet. Det trengs mer ressurser i alle ledd for å følge opp vannforskriftsarbeidet, og bare potensialet for vassdragsrestaurering er større enn det vi kan håndtere i dag. Tilskuddsordningene må muliggjøre at store prosjekter kan planlegges og gjennomføres over flere år, ikke for ett år av gangen slik det er i dag.

¹² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-12-05-1140?q=luseforskriften>

¹³ [Lakselusinfestasjon på vill laksefisk langs Norskekysten i 2024](#)

¹⁴ <https://doi.org/10.1111/eva.12615> og <https://doi.org/10.1111/eva.12615> og <https://doi.org/10.1111/faf.12214>

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Torfinn Evensen". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

Torfinn Evensen
Generalsekretær
Norske Lakseelver