



Til: Energidepartementet

Oslo, 30. sep 2026

Høringssvar angående regjeringens forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven for undersøkelser og avbøtende tiltak i vassdrag, samt høring om forslag om ny forskrift til vassdragsreguleringsloven og vannressursloven om undersøkelser og avbøtende tiltak i vassdrag

Innledning

Dette er et felles høringsinnspill fra Sabima, Norsk Friluftsliv, Norges Jeger- og Fiskerforbund, WWF Verdens naturfond, Den Norske Turistforening, Naturvernforbundet og Norske Lakseelver.

Høringssvaret gjelder både høring om forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven og høring om ny forskrift om undersøkelser og avbøtende tiltak i vassdrag (vassdragstiltaksforskriften, dvs innføring av standard naturforvaltningsvilkår gjennom forskrift), begge med høringsfrist 1. oktober. De foreslåtte lovendringene gir hjemmel til forskriften, og høringene henger sammen. Dette høringssvaret er til begge høringene, men innspillene omhandler først og fremst innholdet i den foreslåtte forskriften.

Regjeringen opplyser at forslaget til forskrift blant annet følger opp gjennomføringen av EUs vanndirektiv, og at Energidepartementet og Klima- og miljødepartementet har vurdert behovet for bedre verktøy for mer effektiv oppfølging av de regionale vannforvaltningsplanene på bakgrunn av ESAs undersøkelse av norsk gjennomføring av direktivet.

Organisasjonene forutsetter at endringene skal bidra til å styrke hensynet til økologi og naturmangfold, landskaps- og friluftslivsverdier i vassdragene og dermed bidra til reelle miljøforbedringer og restaurering i vannkraftpåvirkede vassdrag, i tråd med Norges forpliktelser etter EUs vanndirektiv og naturavtalen.

Fordelene ved forskriften

Organisasjonene støtter bedre og mer effektive virkemidler for å gjennomføre nødvendige miljøtiltak i regulerte vassdrag, og har i en årrekke jobbet for at standard naturforvaltningsvilkår skal gjøres gjeldende for alle vannkraftanlegg, herunder anlegg med eldre konsesjoner og konsesjonsløse anlegg som mangler slike vilkår. Både Meld. St. 14 (2015–2016) "Natur for livet" og Meld. St. 25 (2015–2016) "Kraft til endring" slo fast at regjeringen skulle utrede hvordan standard naturforvaltningsvilkår, eller andre effektive virkemidler, mer rasjonelt kunne gjøres gjeldende for vassdrag som er negativt påvirket av vannkraft. Dette med sikte på at det skulle kunne gis pålegg for å oppnå nasjonalt godkjente miljømål i vannforvaltningsplanene.

Forskriften gir muligheter for å pålegge flere miljøtiltak i flere regulerte vassdrag enn i dag. Det understrekes samtidig at innføring av standard naturforvaltningsvilkår i seg selv ikke utgjør konkrete miljøkrav for det enkelte anlegg, men gir hjemler for myndighetene til å kunne gi pålegg. Miljøforbedringer forutsetter derfor at hjemlene benyttes aktivt av forvaltningen.

Våre merknader oppsummert

- Organisasjonene støtter at standard naturforvaltningsvilkår gjøres til et generelt og tilgjengelig virkemiddel for all vannkraft, uavhengig av konsesjons- og revisjonsstatus. Det er bra standardvilkår med dette gjøres gjeldende for ureviderte og konsesjonsløse vannkraftanlegg. **For at standardvilkårene skal bli reelle verktøy er det viktig at NVE og Miljødirektoratet også får ressurser til å følge opp med nødvendige pålegg overfor regulantene.**
- Standardvilkår gir bare hjemmel til å pålegge undersøkelser samt avbøtende tiltak som ikke griper inn i manøvreringsreglementet og vannføringsregimet, og innebærer ikke innføring av fullverdige moderne miljøkrav. **Hverken eldre vannkraftkonsesjoner eller de konsesjonsløse vil kunne sies å få moderne tillatelser gjennom innføring av standardvilkår alene.**
- **Forskriften må ikke begrense adgangen til vilkårsrevisjoner, innkalling og omgjøring.** Det er i disse prosessene de helhetlige vurderingene gjøres for å skreddersy vilkår og tiltak som er nødvendige for å løfte vassdragets miljøtilstand. I mange regulerte vassdrag må det fortsatt gjøres endringer i form av minstevannføring og manøvreringsreglementet for å bedre natur- og friluftsverdier. Der hvor habitattiltak forutsetter endret vannføring, kan ikke tiltaket pålegges gjennom standardvilkår alene, men forutsetter også endrede konsesjonsvilkår som krav til minstevannføring. Organisasjonene advarer derfor mot at standardvilkårene skal erstatte bruk av revisjon og konsesjonsinnkalling i mange regulerte vassdrag, slik høringsnotatet legger opp til.
- I forskriftsforslaget § 2-1 tredje ledd er det foreslått at pålegg om undersøkelser må være knyttet til skader og ulemper som kan være forårsaket av vassdragstiltaket. Kravet til årsakssammenheng på undersøkelsesstadiet er strengere enn det som følger av dagens standardvilkår for naturforvaltning. Organisasjonene er svært kritiske til at ny forskrift med dette innskrenker adgangen til å pålegge tiltakshaver undersøkelser i tiltakets influensområde. **Organisasjonene foreslår derfor videreføring av dagens ordning, der regulanten kan pålegges undersøkelser i områdene som berøres av reguleringen uten at det stilles ytterligere krav til årsakssammenheng. I mange tilfeller trengs undersøkelser nettopp for å fastslå om og i hvilken grad vassdragstiltak har medført skade eller ulempe, det vil si at det er årsakssammenhengen man har behov for å undersøke. Forskriftsforslaget § 2-1 tredje ledd foreslås endret i henhold til dette.**
- Organisasjonene mener kravet til årsakssammenheng som er utformet i forskriftsforslaget § 2-2 tredje ledd er for strengt når det forutsetter at pålegg om tiltak "*må være knyttet til skader forårsaket av vassdragstiltak*". **Organisasjonene mener forskriftsforslaget § 2-2 tredje ledd bør modereres noe ved at tiltaket må knyttes til skader som *kan* være forårsaket av vassdragstiltak** (tilsvarende ordlyden i § 2-1 tredje ledd), **da det i vassdrag med mange påvirkninger kan være noe usikkerhet om årsakssammenheng.**

- Adgangen til å pålegge både undersøkelser (§ 2-1) og tiltak (§ 2-2) er betinget av at kostnadene står i rimelig forhold til skadevirkningene og nytten. Vår erfaring er at forvaltningens praktisering av hva som er rimelig og forholdsmessig i vannkraftsaker ikke står i samsvar med skadeomfanget som mange vannkraftanlegg medfører, og regulantenens betydelige fortjeneste. **Det bør klargjøres nærmere hvordan forholdsmessighetsvurderingen skal praktiseres**, hvor det vektlegges at kraftanlegg gir langvarige og ofte irreversible miljøkonsekvenser, samtidig som vannkraftregulantene normalt har en betydelig og langsiktig fortjeneste.
- Organisasjonene er svært kritiske til at forslaget til § 2-3 om at det som hovedregel ikke kan pålegges undersøkelser eller tiltak som på et tidligere tidspunkt er vurdert og avvist. Organisasjonene mener dette er en unødvendig bestemmelse, ettersom relevante hensyn allerede er dekket av eksisterende lovverk, samt forskriftens §§ 2-1 og 2-2. **Tidligere vurderinger må ikke få evig virkning, og organisasjonen mener primært at § 2-3 bør utgå. Om bestemmelsen likevel opprettholdes, må den modereres.**

Utdypende om våre merknader

1. Innføringen av standard naturforvaltningsvilkår må ikke føre til nedprioritering av revisjoner og konsesjonsinnkalling

I svært mange regulerte vassdrag er det vannføringsregimet som er hovedårsaken til skadene på akvatisk miljø. Manøvreringsreglementet og minstevannføring fastsettes i konsesjonen og kan kun endres gjennom vilkårsrevisjon, omgjøring eller konsesjonsinnkalling. Vassdragstiltaksforskriften gir ikke adgang til dette, og vil derfor ikke kunne løse de største utfordringene i mange regulerte vassdrag. Det er ved konsesjonsbehandling og i revisjoner det er adgang til å gjøre mer helhetlige vurderinger og innføre vilkår og mer omfattende tiltak som kommer hele vassdragsmiljøet til gode.

Det er derfor sterkt bekymringsverdig når departementet presenterer forslaget om innføring av forskrift for naturforvaltningsvilkår som et tiltak for å redusere bruk av vilkårsrevisjoner, jf. høringsnotatet 3.4.1 hvor det står at *«revisjon, innkalling og omgjøring kan da forbeholdes vassdragstiltak med større endringsbehov enn det som kan pålegges ved bruk av forskriften [...] En reduksjon i antall revisjonssaker kan gi en forenkling både for forvaltningen og berørte parter»*.

Å begrense bruk av disse verktøyene i regulerte vassdrag vil svekke mulighetene for nødvendige miljøforbedringer i mange vannforekomster. De aller fleste vassdrag med eldre vannkraftanlegg har slik miljøbelastning at de må bli gjenstand for revisjon og/eller konsesjonsinnkalling for å oppnå miljøforbedring, og kan ikke henvises til naturforvaltningsvilkår alene uten mulighet for vannføringsendringer.

Vi minner i denne forbindelse om beskrivelsen regjeringen selv ga i Meld. St. 35 (2023–2024) om bærekraftig bruk og bevaring av natur (Naturmeldingen) side 35:

“Fysiske inngrep, som for eksempel vannkraftreguleringer, medfører habitatendringer som kan gi mindre gunstige forhold for vannlevende organismer. Flere av de store utbyggingene fra før 1980 har ikke moderne miljøvilkår som miljøbasert vannføring eller velfungerende fiskepassasjer. Vannkraftreguleringer

påvirker vassdrag over hele landet, og en betydelig andel av regulerte elver og innsjøer oppnår ikke god tilstand og er utpekt som sterkt modifiserte vannforekomster med tilpassede miljømål. “

Erfaringer fra eldre kraftverkutbygginger viser at fysiske biotiltak/miljøtiltak ikke er tilstrekkelig når det hydrologiske regimet svikter, og at vilkårsrevisjon eller konsesjonsinnkalling ofte er eneste virkemiddel som løser problemet. I Aurlandsvassdraget ble det forsøkt terskler for å kompensere for lav vannføring som hindret vandring av anadrom fisk, dette ble løst ved vilkårsrevisjon ¹. I Tokke-Vinje ga den gamle konsesjonen rett til å tørrlegge kilometervis med elveløp, og de eldre standardvilkårene ga ingen hjemmel til minstevannføring eller vannslipp. Kommunene måtte kreve vilkårsrevisjon av manøvreringsregimet ². Ved Vinkelfallet kraftverk kunne anlegget tømme elva for vann uten brudd på vilkårene, eneste løsning på dette var en konsesjonsinnkalling som løste utfordringene ³.

Signaler om å heve terskelen for bruk av revisjon og konsesjonsinnkalling er særlig betenkelig i en tid der stadig mer av norsk vannkraft benyttes til effektkjøring og balansekraft, med den miljøbelastning det fører med seg. Eldre konsesjoner fikk sine konsesjonsvilkår i en tid der effektkjøring og balansekraft ikke var en realitet. Konsesjonsbestemmelsene har derfor ikke tatt høyde for slik kjøring av kraftverkene. I mange tilfeller settes det ikke krav til opp- og nedkjøring i konsesjonsvilkårene, og raske vannstandsendringer kan medføre stranding av yngel, erosjonsskader, utrygg is og andre negative konsekvenser. Det kreves fortsatt vilkårsrevisjon, innkalling eller omgjøring for å endre på disse bestemmelsene.

Vassdragene utsettes for økende og til dels ukjente miljøvirkninger, samtidig som departementet i høringsnotatet signaliserer at verktøyene for å tilpasse manøvrering og vannføring til dagens kjøremønster nedprioriteres.

Vi merker oss også at det i høringsnotatet punkt 2.1 står at de negative virkningene fra vassdragstiltak med konsesjon *“har blitt vurdert og ansett som akseptable”*, og med dette gir inntrykk av at mer omfattende revisjoner ikke er nødvendig. Vi vil understreke at mange av miljøkonsekvensene fra eldre vannkraftanlegg aldri er vurdert selv om anlegget har konsesjon. I den grad miljøkonsekvensene ble vurdert på konsesjonstidspunktet, er det stor forskjell på *hvordan* miljøkonsekvensene ble vurdert og funnet akseptable den gang sammenliknet med i dag. Det er ikke riktig at myndighetene har vurdert og akseptert alle negative virkningene for alle vannkraftanlegg som har konsesjon.

Forskriften må ikke praktiseres med hensikt å heve terskelen for vilkårsrevisjon, innkalling etter vrl § 66 eller omgjøring etter vrl § 28 der det er nødvendig å endre selve rammene for vannkraftdriften. Å endre denne uttalte hensikten er helt avgjørende for at forskriften skal være akseptabel.

Organisasjonene ber derfor departementet uttrykkelig klargjøre at vassdragstiltaksforskriften er et supplement som utvider adgangen til å bedre miljøtilstanden i regulerte vassdrag også utenom revisjons- og konsesjonsbehandling. Forskriften skal ikke redusere bruk av revisjoner, konsesjonsbehandling og omgjøring, som fortsatt er de viktigste verktøyene for å heve miljøtilstanden i regulerte vassdrag. Dette bør fremgå eksplisitt av forskriften og i departementets videre veiledning til forskriften.

¹ NVE, Vilårsrevisjon Aurlandsvassdraget

<https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=7535&type=v>

² NVE, Revisjon av konsesjonsvilkår for Tokke-Vinjevassdraget:

<https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=4740&type=V-1>

³ NVE, Vinkelfallet kraftverk <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=7960&type=V-1>

2. Om krav til årsakssammenheng for undersøkelser og tiltak

I forskriftsforslaget § 2-1 tredje ledd er det foreslått at pålegg om undersøkelser må være knyttet til skader og ulemper som kan være forårsaket av vassdragstiltaket. I høringsnotatet skriver departementet at dette kravet til årsakssammenheng innebærer at det "må være grunn til å tro" at skadene stammer fra vassdragstiltaket.

Forslaget til krav om årsakssammenheng på undersøkelsesstadiet er med dette strengere enn det som følger av dagens standardvilkår for naturforvaltning. I dagens standardvilkår er det adgang til å pålegge regulanten å bekoste naturvitenskapelige undersøkelser og friluftslivsundersøkelser *i de områdene som berøres av reguleringen*, samt delta i fellesfinansiering av større undersøkelser som omfatter *områdene som direkte eller indirekte berøres av reguleringen* (standardvilkår III og V), uten at det kreves sannsynliggjort årsakssammenheng mellom tiltak og skade *før* undersøkelsen.

Før undersøkelser er gjort er nettopp utfordringen at man ofte ikke vet nok til å vurdere om det er årsakssammenheng mellom et vassdragstiltak og skader/ulemper, og det er nettopp det undersøkelsene skal bidra til å finne ut av før man går videre med å pålegge utbedringstiltak. Særlig kan det være krevende å konstatere årsakssammenheng i vassdrag med eldre vannkraftanlegg, der det i liten eller ingen grad finnes forundersøkelser som dokumenterer tilstanden før utbygging. I mange vassdrag er det også flere andre belastninger etablert over tid som sammen med vannkraftreguleringer har påvirket vassdragsmiljøet, som for eksempel kanalisering og fløting, eldre forbygninger, forurensning, og for anadrome bestander også havbruksrelatert påvirkning.

Før det kan sannsynliggjøres en tilstrekkelig årsakssammenheng mellom et vassdragstiltak og skader og ulemper i vassdraget, må det i mange tilfeller foretas nærmere undersøkelser. Det fremgår også av forslaget § 2-1 første ledd bokstav a at "*å fastslå om og i hvilken grad vassdragstiltak har medført skade eller ulempe*" er et av formålene med å pålegge undersøkelse i medhold av bestemmelsen.

Det er således en viss motsetning mellom forskriftsforslaget § 2-1 første ledd bokstav a om undersøkelsenes formål og bestemmelsens tredje ledd, som forutsetter at årsakssammenheng må være sannsynliggjort på forhånd.

Organisasjonene er svært kritiske til at ny forskrift med dette innskrenker adgangen til å pålegge tiltakshaver undersøkelser i tiltakets influensområde, og mener dagens standardvilkår for naturforvaltning ivaretar undersøkelsenes formål på en bedre måte når adgangen til å pålegge undersøkelser avgrenses til de områdene som berøres av vassdragstiltaket, uten krav til at årsakssammenheng er sannsynliggjort på forhånd.

Organisasjonene ser det som viktig at det fortsatt skal kunne pålegge undersøkelser (§ 2-1) for å fastslå om og i hvilken grad vassdragstiltak har medført skade eller ulempe, for å klarlegge hvordan skade eller ulempe kan motvirkes eller avbøtes eller for å evaluere gjennomførte tiltak. Dette er viktig for å sikre en dynamisk utvikling av avbøtende tiltak i regulerte vassdrag. Regulanten må forvente at det blir undersøkelser og tiltak av påvirkninger utover vassdragsstrengen, det vil si også påvirkning på annen naturmangfold – eksempelvis villrein.

Vi vil understreke at også kostnadene som er påført natur- og friluftslivsverdier må veie tungt. At kostnader ved undersøkelser kan bli høye, er jo ofte et resultat av at reguleringene har påført betydelig skade.

Organisasjonene foreslår derfor at dagens ordning slik denne er regulert i gjeldende standardvilkår om at regulanten kan pålegges undersøkelser i områdene som berøres av reguleringen uten at det stilles ytterligere krav til årsakssammenheng, bør videreføres. Forskriftsforslaget § 2-1 tredje ledd foreslås endret i henhold til dette.

Når det kommer til forskriftsforslaget § 2-2 om adgangen til å pålegge tiltak for å motvirke skader eller ulemper forårsaket av vassdragstiltaket, mener organisasjonene det til forskjell fra undersøkelsesstadiet er rimelig å også stille krav til årsakssammenheng mellom vassdragstiltaket og pålegg. Slik kravet til årsakssammenheng er utformet i forskriftsforslaget § 2-2 tredje ledd er det imidlertid for strengt når det forutsetter at pålegg i medhold av denne bestemmelsen "*må være knyttet til skader forårsaket av vassdragstiltak*".

Selv om det på tiltaksstadiet er gjort undersøkelser for å belyse om og i hvilken grad et vassdragstiltak har medført skade eller ulempe som bør avbøtes, vil det også etter slike undersøkelser kunne være en viss usikkerhet om sammenhengen mellom vassdragstiltaket og de enkelte skader. Det vil særlig gjelde i vassdrag med eldre vannkraftanlegg, hvor det i liten eller ingen grad finnes forundersøkelser som dokumenterer tilstanden før utbygging. I vassdrag hvor summen av flere belastninger over tid har påvirket vassdragsmiljøet kan det også være komplekse sammenhenger som gjør det vanskelig å fastslå eksakte årsakssammenhenger med 100 % sannsynlighet, og være vanskelig å slå fast med sikkerhet hvilket kraftverk som står for hvilken del av den negative påvirkningen.

Organisasjonene mener på denne bakgrunn at forskriftsforslaget § 2-2 tredje ledd om nødvendig årsakssammenheng mellom vassdragstiltaket og skader som pålegges utbedret bør modereres: Pålegget må være knyttet til skader som *kan være* forårsaket av vassdragstiltaket (tilsvarende ordlyden i forslaget til § 2-1 tredje ledd). Det vil si at pålegg kan ilegges når det er *grunn til å tro* at det er en sammenheng mellom vassdragstiltaket og skaden/ulempene som skal avbøtes, selv om ikke dette kan konstateres med sikkerhet. Det vil også være best i samsvar med føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 at eventuell mangel på sikker kunnskap ikke er til hinder for å treffe tiltak om miljøforbedring når det foreligger en risiko for alvorlig skade på naturmangfoldet.

3. Om rimelighets- og forholdsmessighetsvurderingen

Både adgangen til å pålegge undersøkelser (§ 2-1) og tiltak (§ 2-2) er betinget av at kostnadene står i rimelig forhold til skadevirkningene og nytten. Vår erfaring er at forvaltningens praktisering av hva som er rimelig og forholdsmessig i vannkraftsaker ikke står i samsvar med skadeomfanget som mange vannkraftanlegg medfører, og regulantenenes betydelige fortjeneste.

I forslaget om tiltak (§ 2-2) framgår det at pålegg om tiltak «må stå i rimelig forhold til tiltakets skadevirkninger og nytten av pålegget». Organisasjonene vil understreke at et forholdsmessighetskrav ikke må være til hinder for å kunne pålegge undersøkelser dersom dette vurderes som nødvendig for å avklare behov for miljøforbedringer. Dette vil eksempelvis kunne være aktuelt både i tilknytning til pålegg om toveis vandringspassasjer i vassdrag med ål, storørret eller ville laksefisk eller tiltak for å bedre forholdene for villrein som etablering av landbru for å kunne gjenoppta villreintrekk.

Her må vi gjøre en kobling til villreinfondet. Påleggene om innbetalinger til villreinfondet fastsettes gjennom vilkårsrevisjon, som er nok et eksempel på behovet for vilkårsrevisjoner. Vi har imidlertid ofte vært uenige i myndighetenes forholdsmessighetsvurderinger når det gjelder størrelsen på innbetalinger til villreinfondet. Slike innbetalinger til fondet gjøres i form av en engangsinnbetaling og kan derfor fremstå som store, men beløpene er ofte langt fra tilstrekkelige for å dekke nødvendige undersøkelser og tiltak.

Det er urimelig at selskapene kan kvittere ut belastningen på villrein gjennom en slik utilstrekkelig engangsinnbetaling. Det bør derfor klargjøres nærmere hvordan forholdsmessighetsvurderingen skal praktiseres, hvor det vektlegges at naturinngrepene er evigvarende og at vannkraftregulantene normalt har en betydelig og langsiktig fortjeneste fra kraftanlegget. Dette vil i mange tilfeller kunne forsvare pålegg om kostbare miljøtiltak. Om man ikke finner hensiktsmessige miljøtiltak er det nødvendig med betydelige innbetalinger til villreinfondet, da det kan realiseres andre kostbare, men gjennomførbare tiltak som flytting av hytter og omlegging av ruter og veier.

Organisasjonene vil også trekke fram at pålegg til regulanter om å innbetale midler til villreinfond ikke må være til hinder for at regulantene kan måtte bekoste konkrete tiltak alene eller sammen med myndigheter eller andre. Villreinfondene skal bidra både til å framskaffe kunnskapsgrunnlag og være et bidrag til nødvendige tiltak i villreinområder der kraftutbygging har medført negative effekter for villreinen. Gjennomgående er størrelsen på fondene så vidt lav at dette ikke vil være tilstrekkelig for å kunne dekke kostnadene ved kunnskapsinnhenting og aktuelle tiltak. Uten at regulantene også må kunne bidra utover villreinfondene, vil viktige miljøforbedringer for villreinen ikke kunne realiseres.

4. Om adgang til pålegg om undersøkelser

Forslaget til § 2-3 innebærer at myndighetene som hovedregel ikke kan pålegge undersøkelser eller tiltak som det er tatt stilling til og ikke er blitt pålagt i en tidligere konsesjonsbehandling, vilkårsrevisjon, detaljplan eller konsesjonspliktavurdering.

Organisasjonene mener primært at dette er en unødvendig bestemmelse. Regulantenes behov for forutsigbarhet og unngå hyppige omkamper dekkes i tilstrekkelig grad i eksisterende lovverk. Det følger av grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper at myndighetspålegg må være rimelig og forholdsmessig. Dette er også kodifisert i blant annet vassdragsreguleringsloven § 20 tredje ledd, og fremgår også av forskriftsforslaget §§ 2-1 og 2-2. Gjentakende krav om undersøkelser og tiltak som det på et tidligere tidspunkt er tatt stilling til vil normalt ikke anses som et rimelig og forholdsmessig pålegg, men mindre det er gått en viss tid eller det foreligger nye opplysninger eller forutsetninger.

Sekundært, om bestemmelsen likevel opprettholdes, mener vi bestemmelsen må endres, da den er utformet på en måte som setter terskelen for å revurdere tidligere beslutninger vesentlig for høyt. Bestemmelsen er etter organisasjonenes syn lite kompatibel med vannforskriftens 6-årssykluser og myndighetenes behov for å kunne gjennomføre miljøforbedring innenfor fristene for oppnåelse av miljømål. Det bør derfor presiseres i veiledningen eller i forskriften at bestemmelsen ikke er til hinder for å revurdere tidligere avviste tiltak for å oppnå miljømål. Vilårene i unntaksbestemmelsen kan føre til omfattende diskusjoner om tidligere vedtak, og gjøre det vanskeligere og mer tidkrevende å følge opp miljøproblemer gjennom den nye forskriften.

Organisasjonene mener begrensningen i å gjenoppta tidligere vurderinger ikke bør omfatte pålegg om undersøkelser etter § 2-1. Det bør være rom for å innhente oppdatert kunnskap selv om det kan berøre forhold som myndighetene har tatt stilling til i saker om konsesjon, vilkårsrevisjon, detaljplan eller i avgjørelser om konsesjonsplikt etter vannressursloven § 18.

Videre vil organisasjonene foreslå å endre § 2-3 annet ledd a) og b) ved å stryke "*av betydning*" i bokstav a og "*vesentlig*" i bokstav b. Det bør være tilstrekkelig at det foreligger nye opplysninger eller endrede forutsetninger for å kunne revurdere pålegg etter forskriften, slik at bestemmelsen i større grad åpner for at ny kunnskap og endrede forhold kan følges opp gjennom forskriften. I miljøforvaltningen kan også mindre endringer i kunnskapsgrunnlaget være relevante når de inngår i et samlet bilde av miljøtilstanden.

Dersom § 2-3 opprettholdes mener organisasjonene at det i tillegg må innføres en tidsbegrensning. En tidligere vurdering bør ikke kunne brukes som grunnlag for å avskjære et nytt pålegg for evig tid. Det bør derfor fastsettes at forhold som tidligere er vurdert, men hvor det ikke ble gitt pålegg, uansett kan tas opp til ny vurdering etter eksempelvis 10 år. Dette vil sikre at eldre vurderinger av tiltak ikke får virkning som et varig avslag, og det er rimelig at det etter en viss tid er adgang til å revurdere tiltak uten de begrensninger som følger av bestemmelsen.

5. Forholdet til vanndirektivet

I høringsnotatet (kap. 1) fremgår det at den foreslåtte forskriften er en del av Norges oppfølging av EUs vanndirektiv. ESAs undersøkelse avdekket mangler ved norsk gjennomføring av direktivets krav til kontrollordninger for vannkraft, blant annet knyttet til periodisk gjennomgang av konsesjoner⁴, og til behovet for å kunne oppdatere vannkrafttillatelser når overvåkingen viser at miljømålene ikke vil nås. ESA har også i sine undersøkelser av myndighetenes kontroll med vassdragsreguleringer etterspurt om og hvordan Norge, med så mange konsesjonsløse kraftverk, sikrer at all vannkraften har de tillatelser som kreves, og at myndighetene kan oppgradere/endre kravene ved behov⁵.

Innføringen av standard naturforvaltningsvilkår må derfor ses i lys av at Norge må etablere verktøy som sikrer at disse kravene oppfylles for å unngå traktatbrudd. Når forskriften presenteres som et verktøy for å redusere revisjons-, omgjørings- og innkallingsbehovet, er det usikkert om forslaget vil bidra til å rette manglene i norsk gjennomføring av vanndirektivet som er påpekt av ESA.

Organisasjonene legger til grunn at forskriften utformes og praktiseres som et supplement til eksisterende verktøy for miljøforbedringer, slik at den bidrar til å oppfylle Norges forpliktelser etter vanndirektivet. I lys av ESAs tilbakemeldinger om konsesjonsløse vannkraftanlegg er det positivt at forskriften omfatter disse, men forskriften gir som nevnt bare hjemmel til å pålegge undersøkelser og avbøtende tiltak. De konsesjonsløse må fortsatt innkalles etter vrl § 66 for å få en konsesjon, og slike innkallinger kan bare skje i «særlige tilfeller». Etter organisasjonenes erfaring har terskelen for å ta bestemmelsen i bruk vært praktisert svært høyt. Det gjør oss bekymret at høringsnotatet gir inntrykk av at terskelen for å innkalle til konsesjonsbehandling blir ytterligere hevet.

Regjeringen har i skriv til ESA hevdet at også konsesjonsløse vannkraftanlegg inngår i en kontrollordning som ivaretar vanndirektivets krav om tillatelse fordi de er lovlig etablert og underlagt norsk regelverk. Vi mener at de konsesjonsløse, som en gang i tiden ble lovlig etablert og som kan drive lovlig uten konsesjon, ikke kan likestilles med å oppfylle vanndirektivets krav til tillatelse eller myndighetenes adgang til kontroll. Selv om innføring av standardvilkår for de konsesjonsløse vannkraftanleggene er en forbedring, innebærer ikke dette at anlegget har fått en konsesjon og oppfyller krav om moderne miljøvilkår etter vanndirektivet.

⁴ 2024-05-06 ESA brev "Own initiative case concerning environmental controls under the Water Framework Directive" https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/88013_6.-mai-2024_esa.pdf

⁵ Brev fra ESA om mulig manglende periodisk revisjon av vannkraftkonsesjoner (2024.05-06): <https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VJHXLVQWM26JFKHSTHNR6YXWC3>

6. Forholdet til og påvirkning på vassdragsrestaurering

Regjeringen lanserte nylig en nasjonal handlingsplan for vassdragsrestaurering⁶. Restaurering av våtmark og vassdrag er en viktig del i Norges forpliktelser ifht Naturavtalen. Også vanndirektivet krever restaureringstiltak der tiltak etter sektorlovverket ikke er tilstrekkelig for å nå miljømålene. Restaurering av natur, inkludert vassdragsnatur, er en vann-vinn-løsning som kan gi mange ganger investeringen tilbake⁷ gjennom klimatilpasning, økosystemtjenester, redusert risiko og andre samfunnsøkonomiske gevinster, samtidig som man bidrar til å løse naturkrisen og gir livsgrunnlaget tilbake til mange truede arter. Som et supplement til revisjoner og konsesjonsinnkalling kan vassdragstiltaksforskriften bidra til restaurering av forringede vassdrag, men dersom tiltak etter forskriften i stedet erstatter revisjons- og konsesjonsinstituttet som virkemidler for miljøforbedring vil dette innebære mindre effektive restaureringstiltak i forringede vassdrag.

Tilleggsmerknader: Lovendringene og forskriften i et større perspektiv

Økt utbyggingspress

Vi ser forslaget om standard naturforvaltningsvilkår i lys av endringer i europeisk og norsk politikk, der «forenkling» av regelverk og prosesser for å styrke europeisk konkurransekraft og legge til rette for raskere utbygging av fornybar energi står sentralt. Regjeringens «Kraftpakke» innebærer blant annet færre utredningskrav og raskere behandling, samtidig som det nye forskriftsforslaget legges frem med formål om å redusere behovet for revisjon, innkalling og omgjøring.

Sett samlet aktualiserer dette en grunnleggende problemstilling: Når hensynet til mer kraft, raskere utbygging av fornybar energi og økt konkurransekraft får større vekt, må ikke miljøregelverket samtidig svekkes slik at inngrep og aktiviteter, eksisterende så vel som nye, i praksis får lavere krav til kunnskap, vurdering og miljøoppfølging.

EUs taksonomi for bærekraftig finans

Vi må også ta opp regjeringens innspill i høring om EUs taksonomi for bærekraftig finans^{8,9}. Slik vi forstår regjeringens innspill går det på at alt som er lov etter vanndirektivet skal anses som miljømessig bærekraftig, inkludert vedtak basert på unntak eller dispensasjoner.

Her må vi først understreke at «lovlig» ikke er det samme som taksonomikompatibel. Taksonomien er et

⁶ Nasjonal handlingsplan for vassdragsrestaurering (2026-07-03):

<https://www.vannportalen.no/aktuelt/2026/nasjonal-handlingsplan-for-restaurering-av-vassdrag/>

⁷ Why a nature-positive economy is Europe's smartest investment - restoring ecosystems can unlock billions in sustainable growth and resource security at the same time as mitigating severe climate risks, 2026-06-11, Jessika Roswall, Directorate-General for Environment, EU:

https://environment.ec.europa.eu/news/why-nature-positive-economy-europes-smartest-investment-2026-06-11_en

⁸Norges offisielle innsill i høring om endringer i EUs taksonomi.

<https://www.vannportalen.no/globalassets/vannportalen/aktuelt/2026/draft-taxonomy-amendments---norways-comments.pdf>

⁹ Brev med forslag om endringer i taksonomien, fra Energiministeren, Finansministeren og Klima- og miljøministeren til tre EU-kommisjonærer (2026-05-20):

<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2RYO4Z3OYFUSBKQHU4FUL3U6UG>

slags sertifiseringssystem for finanssektoren, for de som ønsker å finansiere bærekraftige prosjekter/aktiviteter. Det er altså ikke et generelt register over lovlige aktiviteter innen eksempelvis fornybar energi. Et vannkraftanlegg kan derfor være fullt lovlig etter norsk rett/vannforskriften, uten at den nødvendigvis oppfyller taksonomiens kriterier for bærekraft.

EU-kommisjonen sier uttrykkelig i sin veiledning at all vannkraftproduksjon må ha en tillatelse/konsesjon (permit/licence/authorisation) som tar sikte på å oppnå god økologisk status eller godt økologisk potensial, og at effekten av avbøtende tiltak skal overvåkes innenfor rammen av denne tillatelsen. Innføring av forskrift for standard naturforvaltningsvilkår, som altså er lik hjemmel for å kunne gi pålegg, er ikke det samme som at alle vannkraftanlegg dermed får moderne, oppdaterte produksjonstillatelser med sikte på å oppnå miljømålene i de berørte vannforekomstene.

Basert på regjeringens tilnærming til taksonomien ser organisasjonene det nødvendig å presisere at selv med innføring av standard naturforvaltningsvilkår for all norsk vannkraft - herunder også konsesjonsløse anlegg - så innfrir **ikke** norsk vannkraft med dette krav om moderne miljøkrav, og er heller ikke nødvendigvis kompatibel med EUs taksonomi for bærekraftig finans. Hverken de konsesjonsløse eller eldre vannkraftanlegg vil kunne sies å oppfylle krav om moderne tillatelser gjennom innføring av standardvilkår.

Vi står gjerne til disposisjon for nærmere dialog om merknadene og vurderingene i dette høringsinnspillet.

Med vennlig hilsen,

Ellen Hestnes Ribeiro, fungerende generalsekretær
Sabima

Ingrid Wigestrand, rådgiver naturforvaltning og samfunnskontakt
Norsk Friluftsliv

Siri Parmann, seniorrådgiver
Norges Jeger- og Fiskerforbund

Sverre Lundemo, seniorrådgiver, naturmangfold
WWF Verdens naturfond

Siren S. Juliussen, seniorrådgiver, energi og naturforvaltning
Den Norske Turistforening

Holger Schlaupitz, fagsjef
Naturvernforbundet

Torfinn Evensen, generalsekretær
Norske Lakseelver