



NORSK
FRILUFTSLIV



Naturvernforbundet

Oslo, 8. mai 2026

Høringsinnspill angående forslag til endringer i vannforskriften

Sabima, Norsk Friluftsliv, Norges Jeger- og Fiskerforbund, WWF Verdens naturfond, Den Norske Turistforening og Naturvernforbundet ønsker med dette å uttale seg om foreslåtte endringer til vannforskriften, og takker samtidig for utsatt høringsfrist til den 8.5.

Vanndirektivet pålegger EØS-land (inkludert Norge) å hindre at miljøtilstanden i vann forringes, og å sikre at miljømål oppnås innen frister som følger av direktivet. Organisasjonene har et langvarig samarbeid for økosystembasert og helhetlig vannforvaltning i tråd med vanndirektivet.

Vi støtter i stor grad endringene i vannforskriften §§ 8 og 9, og hilser spesielt endringene i vannforskriften § 25 velkommen. Dette er viktige korrigeringer som gjør at vannforskriften i sin ordlyd kommer mer i samsvar med vanndirektivet. Vi er likevel kritiske til deler av redegjørelsene i høringsnotatet, og mener det er behov for ytterligere klargjøringer fra departementene som sikrer at forskriften praktiseres i tråd med vanndirektivets krav.

Vi støtter ikke forslaget til endring av vannforskriften § 29 om at også tiltaksprogrammene skal inn for sentral godkjenning. Det vil, så vidt vi forstår, medføre en stor arbeidsmengde, uten at det er omtalt i høringsnotatets kapittel 5 om økonomiske og administrative konsekvenser. Vi viser til at sektormyndighetene forventes å delta i vannregionenes utarbeiding av både vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram, og ressursene bør prioriteres til dette arbeidet for å sikre at riktige tiltak besluttet på vannregionnivå.

Vi forutsetter at veiledere, metodikk og føringer som er utarbeidet for å gjennomføre vannforskriften revideres for å sikre gjennomføring av de endringer som vedtas.

Endringer i vannforskriften §§ 8 og 9 - om frist for å nå miljømålene og vilkår for fristutsettelse

Organisasjonene støtter de foreslåtte endringene i vannforskriften § 8, som gjennomfører vanndirektivet artikkel 4(1) og fastsetter fristen for å oppnå miljømålene, og i vannforskriften § 9, som gjennomfører vanndirektivet artikkel 4(4) og fastsetter vilkårene for å kunne gi utsatt frist for måloppnåelse. De foreslåtte endringene i vannforskriften §§ 8-9 er å anse som oppdateringer i lys av at det fra og med plansyklusen 2028-2033 ikke lenger er adgang til å utsette miljømål med tekniske årsaker eller urimelige kostnader som begrunnelse.

Det bør også klargjøres i merknader til forskriften at adgangen til fristutsettelse, for ikke å bryte med vanndirektivet, herved er justert og innskjerpet sammenlignet med tidligere norsk praksis.

Administrative eller rettslige utfordringer som lang saksbehandlingstid, stor saksmengde eller lange revisjonsintervaller er ikke gyldig grunn til utsettelse, slik det er tydeliggjort i brev fra ESA 6. mai 2024, om feilaktig bruk av utsatt måloppnåelse¹.

Departementet skrev i sitt svar til ESA 7. juni 2024² at (vår oversettelse) *“Departementet vil innledningsvis understreke at vi er enige i synspunktet om at situasjoner der tiltak hindres av nasjonale juridiske eller administrative utfordringer ikke faller inn under rammeverket for «grunner for teknisk gjennomførbarhet» i artikkel 4(4)(a)(i) i vanndirektivet. Departementets forståelse av «grunner for teknisk gjennomførbarhet» er at begrunnelsen må knytte seg til mulige tiltak basert på tilgjengelig kunnskap og teknologi.”*

Departementet skriver videre at ESA *“viser til den norske veiledningen, som sier at tekniske vanskeligheter også kan omfatte tilfeller der det er utfordrende å implementere tiltak på grunn av forvaltningsproblemer, inkludert administrativ kapasitet. Departementet erkjenner at denne inkluderingen i veiledningen var feil.”*

Siden Norge, frem til ESAs påpekning feilaktig har brukt administrativ kapasitet som begrunnelse for utsettelse, vil endringen i § 9 bety endret praksis i flere typer saker. Dette mener vi med tydelighet må fremgå av merknadene. Eksempelvis vil ikke lenger administrativ kapasitet være gyldig grunn for ikke å gjennomføre vilkårsrevisjoner innen vanndirektivets 6-årssykluser, og “godt økologisk potensial” vil ikke kunne settes til “er lik dagens tilstand” uten dokumentert faktagrunnlag som oppdateres for hver planperiode. Administrative begrensinger vil heller ikke kunne gi fristutsettelse i eldre gruvesaker og annen eldre forurensing med uklart juridisk eierskap, der det er vanskelig å avdekke ansvar i forhold til forurenser betaler-prinsippet.

Angående økonomiske og administrative konsekvenser er det imidlertid helt riktig, som det står i høringsnotatet kapittel 5, at dette økte behovet for kapasitet i forvaltningen ikke kan antas å medføre konsekvenser utover det som ble lagt til grunn da vanndirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen. Selv om restaurering av natur gir tilbake til samfunnet verdier som langt overstiger kostnaden, og opprydding i gamle miljøsynder er en langsiktig investering, vil det på kort sikt koste. Det har hele tiden vært kjent at gjennomføringen av direktivet vil kreve økte ressurser hos direktoratene, statsforvalteren, fylkeskommunen og kommunene. At korrigeringen i § 9 nå kan fremstilles som en kraftig økning i forvaltningens ressursbehov, er en konsekvens av at Norge ikke har fulgt opp satsingsbehovet som ble forutsatt ved innføringen av direktivet i 2006. Det er altså å anse som en slags “gjeld”, og skyldes for lav budsjettering til vannforvaltningen over tid.

¹ Brev fra ESA 6. mai 2024, angående "Complaint against Norway concerning the inappropriate extension of the deadline to achieve the environmental objectives of the Water Framework Directive"
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2TQHKYGNPDANJDIWT6AC3PLWKQA>

² Norges svar til ESA 7. juni 2024, "Observations on complaint against Norway concerning the inappropriate extension of the deadline to achieve the environmental objectives of the Water Framework Directive"
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2XIF5FS24V7FFLF5GXJEXB5FRB>

Endringer i vannforskriften § 25 - om kontroll, register og regelmessig gjennomgang av vannkraftkonsesjoner

De undertegnede organisasjonene har helt siden innføringen av vanndirektivet i norsk rett påpekt at det norske tillatelsesregimet for vannkraftanlegg ikke er i tråd med vanndirektivets system, særlig hva gjelder behovet for å kunne gi vilkår og pålegg innenfor direktivets seksårsrykluser og frister for måloppnåelse. For konsesjonsløse vannkraftanlegg er det problematisk at det ikke er noen konsesjon som gir adgang til å fastsette miljøvilkår.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har i brev av 6. mai 2024³ vurdert at forpliktelsene i vanndirektivet artikkel 11(3)(e) og 11(5) ikke er tilstrekkelig gjennomført i vannforskriften. Organisasjonene er i hovedsak enige i ESAs kritikk, og støtter departementenes endringsforslag til vannforskriften § 25 fjerde ledd bokstav e og syvende ledd som gjør at vannforskriften i større grad gjenspeiler vanndirektivets krav og ordlyd.

Kontroll og tiltak knyttet til konsesjonsløse vannkraftverk

ESA har klargjort, blant annet i brevet av 6. mai 2024, at det er gjennom konsesjoner myndighetene har kontroll med vannuttak/magasiner slik vanndirektivet krever. Det er i dag et betydelig antall konsesjonsløse vannkraftanlegg hvor myndighetene ikke har slik kontroll. ESAs tilbakemeldinger til Norge førte til NVEs gjennomgang av de konsesjonsløse anleggene, der NVE har plukket ut de 61 med størst miljøpåvirkning – dvs vesentlig negativ påvirkning på miljøtilstanden kombinert med fravær av tillatelse og dermed ingen vilkår med mulighet for å pålegge tiltak. Dette avdekker behov for en full gjennomgang av konsesjonsløse anlegg for å få oversikt over miljøpåvirkninger, og deretter tiltaksvurderinger i tråd med fornyede vurderinger av miljøtilstand og miljømål.

Ved behov for å pålegge konsesjonsløse vannkraftanlegg tiltak for å nå miljømål i vannforekomsten, må aktuelle anlegg snarest innkalles til konsesjonsbehandling med fastsettelse av nødvendige vilkår. Etter vannressursloven § 66 kan innkalling kun skje i "særlige tilfeller", som er en høy terskel og bærer preg av å være en unntaksbestemmelse. Det har vært uklart hva som skal til for å nå terskelen. Det er positivt at departementene klargjør i høringsnotatet at oppnåelse av miljømål i godkjente vannforvaltningsplaner er å regne som "særlige tilfeller" som dermed gir adgang til å innkalle konsesjonsløse anlegg til konsesjonsbehandling. Organisasjonene reiser likevel spørsmål ved om terskelen i vannressursloven § 66 er i tråd med vanndirektivets krav om kontroll med konsesjonsløse anlegg.

I høringsnotatet, første stykket under "Regelmessig gjennomgang av kontrolltiltakene", side 9, står det at *"Departementene vurderer at regelmessige gjennomganger etter artikkel 11(3)(e) innebærer at kontrolltiltakene for vannuttak og magasinering, herunder tillatelse gjennom generell lov eller konsesjon med påleggshjemler og pålegg, må evalueres ved jevne tidsrom"*.

³ Brev fra ESA 6. mai 2024, angående ESAs "Own initiative case concerning environmental controls under the Water Framework Directive":
<https://www.vannportalen.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VJHXLVQWM26JFKHSTHNR6YXWC3>

Til dette vil organisasjonene bemerke at "tillatelse gjennom generell lov" fremstår misvisende, og kan gi inntrykk av at konsesjonsløse vannkraftanlegg også har fått innvilget en tillatelse. Etter vårt syn bør begrepet "tillatelse" forbeholdes kraftanlegg som har fått innvilget tillatelse - dvs. en konsesjon, i motsetning til konsesjonsløse kraftanlegg som ikke har tillatelse/konsesjon.

Det fremstår som at konsesjonsløse anlegg oppfyller vanndirektivets krav om konsesjon/tillatelse, hvilket vi mener gir en uriktig fremstilling. Det må fremkomme tydelig at slike anlegg må innkalles til konsesjonsbehandling for å oppfylle direktivets krav.

Regelmessig gjennomgang av vannkraftanlegg i tråd med plansyklus

Miljømål som forutsetter endret vannføringsregime i et vannkraftanlegg, vil kreve at dette tas inn som vilkår i konsesjonen gjennom revisjon (eventuelt innkalling til konsesjonsbehandling), og iverksettes innen utløpet av planperioden, jf. fristen i vannforskriften § 8.

Organisasjonene støtter at det i vannforskriften § 25 syvende ledd gjøres endringer som synliggjør at alle relevante tillatelser gjennomgås og oppdateres ved behov. I høringsnotatet side 9 siste avsnitt fremholdes det at *"det i stor grad foretas en slik regelmessig gjennomgang i forbindelse med rulleringen av vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram. Hvert sjette år vurderer og, om nødvendig, oppdaterer vannregionene vannforvaltningsplanene med tilhørende tiltaksprogram."*

For vannkraftanlegg har det frem til nå ikke vært foretatt regelmessig gjennomgang og iverksatt tiltak hvert sjette år i forbindelse med rullering av vannforvaltningsplanene.

Organisasjonene forutsetter at det, med klargjøringene i vannforskriften, heretter vil skje en regelmessig og systematisk gjennomgang også av vannkraftanlegg hvert sjette år i henhold til vannforskriftens plansyklus. Videre forutsetter vi at nødvendige tiltak i vannkraftpåvirkede vannforekomster sikres gjennomført innen fristen for miljømål. Dette kunne med fordel framgått klarere av høringsbrevet, og bør tydeliggjøres av departementet i videre veiledning om vannforskriften og forskriftsendringene. Det bør presiseres at vannforvaltningsplanenes syklus har forrang foran revisjonsintervallene i vassdragsreguleringsloven.

Departementene fremholder i høringsbrevet (side 12 fjerde avsnitt) at endringene i forskriften § 25 syvende ledd senker terskelen for når ytterligere undersøkelser og tiltak skal vurderes, og skriver at *"det er tilstrekkelig at data indikerer at det ikke er realistisk at målene nås"*.

Organisasjonene er imidlertid kritiske til at departementene i neste setning synes å oppstille en ny terskel når det står at *"data må vise at det er betydelige avvik fra dagens tilstand til oppfyllelse av miljømålene og prognoser tyde på at disse avvikene ikke vil bli tilstrekkelig redusert innen den fastsatte tidsfristen."* Det er uklart hva som ligger i at avviket må være "betydelig", og vi kan heller ikke se at det er grunnlag for å stille krav til en kvalifisert grad av avvik før pliktene til undersøkelser og tiltak inntreffer. Det er tilstrekkelig at miljømålet ikke nås.

Organisasjonene vil i denne sammenheng også understreke at tilstandsklassifisering og miljømål etter vannforskriften skal baseres på faglige miljøkvalitetsnormer. Miljømålene skal være tuftet på konkrete og målbare bærekraftskriterier – ikke politiske eller skjønnsmessige vurderinger.

Endringen i vannforskriften § 29 - om sentral godkjenning av tiltaksprogram

Det foreslås at ikke bare vannforvaltningsplanene, men også tiltaksprogrammene, etter regionalt vedtak skal sendes inn sentralt slik at Miljødirektoratet, NVE og andre berørte direktorater *"skal sikre at nasjonale føringer innenfor det enkelte direktorats ansvarsområde er fulgt opp, og at forskriftens krav er fulgt."* Begrunnelsen som oppgis er at det vil *"muliggjøre en mer utførlig gjennomgang av foreslåtte tiltak og virkemidlene for å gjennomføre tiltakene"*.

Siden de nasjonale føringene som skal sikres er tydelige på at statlige organer plikter å delta i utarbeidingen av vannforvaltningsplanene, med tilhørende tiltaksprogram, kan vi ikke se nytten av at de samme direktoratene skal foreta en ny kontroll og eventuell overprøving av tiltakene i etterkant. Det vil si, de berørte direktoratene skal selvfølgelig sikre at vannforskriftens krav er fulgt opp innenfor sine respektive ansvarsområder - men slik vannforskriftsarbeidet er organisert skal dette skje gjennom at direktoratene deltar i utarbeidingen av planer og tiltaksprogram på vannregionnivå.

I en europeisk kontekst er også den relativt sterke lokale forankringen i vannområder og vannregioner et av de punktene Norge har fått ros for i evalueringer av gjennomføring av vanndirektivet. Vi mener direktoratene i stedet bør se hvordan de kan bidra godt i det regionale arbeidet, slik at de kan ivareta sine ansvarsområder og påse at tiltakene i egen sektor sikrer miljømålsoppnåelse i tråd med vanndirektivet (vannforskriften) og nasjonale føringer.

Denne foreslåtte endringen i § 29 er utelatt i kapitlet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av endringene. Vi mener imidlertid at om endringen blir vedtatt, vil dette innebære et omfattende arbeid med både økonomiske og administrative konsekvenser.

Om høringsnotatet

Vi noterer at det må ha skjedd en glipp i forhold til endelig redigering av høringsnotatet. Det er eksempelvis to kapittel 2, der det andre begynner med punkt 3.1 for så å hoppe til 2.5. Vi håper at innholdet i notatet omfatter det som var ment å deles med høringspartene. Vi noterer imidlertid at endringen i § 29 ikke er nevnt i kapittel 5, og at det i kapittel 4, om endringene i § 29, henvises til punkt 3.2 til 3.4, som ikke finnes i dokumentet.

På vegne av organisasjonene,

Ellen Hestnes Ribeiro, politikkleder
Sabima

Hans Erik Lerkelund, fagsjef naturforvaltning
Norsk Friluftsliv

Øyvind Fjeldseth, fagsjef
Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF)

Sverre Lundemo, seniorrådgiver naturmangfold
WWF Verdens Naturfond

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

Arnodd Håpnes, fagrådgiver
Naturvernforbundet