INNSPILL

En kunnskapsbasert, balansert og framtidsrettet villaksforvaltning

Innspill fra Norske sjølaksefiskere til arbeidet med stortingsmelding om villaks, sjøørret og sjørøye

Til Klima- og miljødepartementet

14. oktober 2026

Hovedanbefaling:

Regjeringen bør oppnevne et bredt og uavhengig offentlig utvalg som utarbeider en ny NOU om villaksforvaltningen. En stortingsmelding som i hovedsak bygger videre på dagens kunnskapsgrunnlag og dagens forvaltningsmodell, uten at disse først gjennomgås uavhengig, innebærer en betydelig risiko for at forvaltningen fortsetter i samme spor og ikke oppnår bedre effekter enn hittil. Utredningen må derfor gjennomføres i to likeverdige og sammenhengende perspektiver: For det første en uavhengig vurdering av kunnskapsgrunnlaget, herunder data, modeller, metoder, forutsetninger og håndtering av usikkerhet. For det andre en uavhengig evaluering av selve forvaltningen, herunder organisering, rollefordeling, medvirkning, praktisering av føre-var-prinsippet, virkemiddelbruk, byrdefordeling og oppnådde resultater.

Norske sjølaksefiskere ønsker å bidra til en forvaltning som sikrer livskraftige bestander, legitim høsting, reell medvirkning og tillit. Målet er ikke fiske uavhengig av bestandssituasjonen, men at tiltakene rettes mot de viktigste påvirkningene og vurderes etter samme faglige standard i sjø og elv.

Intern

1. Sammendrag og hovedanbefalinger

Situasjonen for flere bestander av villaks, sjøørret og sjørøye er alvorlig. Regjeringen har selv vist til historisk lave laksebestander og at omfattende begrensninger i fisket ikke har vært tilstrekkelige til å snu utviklingen. Det tilsier en helhetlig vurdering av påvirkningsbildet og av om dagens virkemidler gir ønsket effekt. [1]

Dagens forvaltning bygger fortsatt på sentrale prinsipper og strukturer fra NOU 1999: 9 «Til laks åt alle kan ingen gjera?». Utredningen var bred og viktig, men er nå mer enn 27 år gammel. Siden 1999 har påvirkningsbildet, teknologien, kunnskapsgrunnlaget, reguleringssystemet og bruken av villaksressursen endret seg vesentlig. [2]

Dersom den nye stortingsmeldingen i hovedsak bygger på dagens kunnskapsgrunnlag, dagens aktørbilde og dagens forvaltningspraksis, er det en reell risiko for at eksisterende problemforståelse, prioriteringer og virkemidler videreføres. Når omfattende begrensninger hittil ikke har vært tilstrekkelige til å snu utviklingen, må også selve grunnlaget og forvaltningsmodellen undersøkes. Ellers kan resultatet bli mer av den samme politikken, uten bedre bestandseffekt eller økt legitimitet. En del av situasjonsbildet for villaksen er at det også det finnes elver og fjordsystemer som går bra, men ensidig fokus på det negative mht til bestandssituasjonen medfører at både politikere og opinionen sitter med en forståelse av at alle bestander er kritisk truet.

Norske sjølaksefiskere mener samtidig at forvaltningen over tid har utviklet en ubalanse mellom sjø- og elvefisket. Usikkerhet om innblanding av laks fra små og sårbare bestander brukes som begrunnelse for omfattende begrensninger i sjø, mens fiske direkte på små og sårbare bestander kan tillates i elv gjennom fang og slipp. Dette gir grunn til å undersøke om føre-var-prinsippet og grensene for akseptabel risiko praktiseres likt.

Vi anbefaler at regjeringen:

1. oppnevner et uavhengig offentlig utvalg som utarbeider en ny NOU om villaksforvaltningen, slik at stortingsmeldingen ikke ukritisk viderefører dagens kunnskapsgrunnlag, problemforståelse og forvaltningsmodell; både kunnskapsgrunnlaget og selve forvaltningen må utredes som to likeverdige og sammenhengende perspektiver, og vurderingen av kunnskapsgrunnlaget må sikre bredde i både fagmiljøer og fagområder
2. sikrer at sjø- og elvefiske vurderes etter samme krav til kunnskap, føre-var, risiko, rapportering og forholdsmessighet
3. etablerer et langsiktig nasjonalt system for overvåking av lakseinnsiget i sjø, med aktiv deltakelse fra sjølaksefiskere
4. gjør målrettet uttak av pukkellaks i sjø til en hoveddel av bekjempelsesstrategien og etablerer et forutsigbart mottaks- og avsetningsapparat
5. gjennomfører en uavhengig evaluering av fiskefeller, inkludert fiskevelferd, skade, dødelighet, vandringshindre, smoltutvandring, driftssikkerhet og kostnadseffektivitet
6. anerkjenner sjølaksefiskere som rettighetshavere, kunnskapsbærere, kulturutøvere og samarbeidspartnere i forvaltningen.

2. Hvorfor er det behov for en ny NOU?

Den siste helhetlige offentlige utredningen om villaks var NOU 1999: 9. Utvalget, ledet av Georg Fr. Rieber-Mohn, fikk i oppdrag å gjennomgå den totale situasjonen for de ville laksebestandene og foreslå forvaltningsstrategier og tiltak, med særlig oppmerksomhet på fiskeregulering, vassdragsforvaltning og lakseoppdrett. [2]

Intern

Utredningen la viktige premisser for blant annet føre-var-prinsippet, bestandsrettet forvaltning, kunnskapsutvikling, samarbeid og vern av viktige bestander og leveområder. Nettopp fordi utredningen har hatt stor betydning, er det nødvendig å undersøke om forutsetningene og virkemidlene fortsatt er de riktige.

Siden 1999 har blant annet følgende endret seg:

- havmiljø, klima og overlevelsesforhold i sjø
- omfang og struktur i havbruksnæringen
- genetiske metoder, modeller og overvåkingsteknologi
- kvalitetsnorm og systemer for bestandsvurdering
- omfanget av fang og slipp i elvene
- omfanget av sjølaksefiske og antallet aktive kunnskapsbærere
- utbredelsen av pukkellaks og bruken av fiskefeller
- kravene til åpenhet, medvirkning, evaluering og forholdsmessighet i offentlig forvaltning.

En stortingsmelding kan trekke opp politiske mål, men kan vanskelig erstatte den brede, transparente og uavhengige gjennomgangen som en NOU-prosess gir. En ny NOU vil også gi Stortinget et bedre grunnlag for langsiktige veivalg.

To likeverdige perspektiver i utredningen

En ny NOU eller uavhengig evaluering må ikke avgrenses til en kontroll av biologiske modeller og data. Den må undersøke både grunnlaget for beslutningene og hvordan beslutningene er utviklet, gjennomført og fulgt opp. Perspektivene er gjensidig avhengige: Et godt kunnskapsgrunnlag gir ikke nødvendigvis god forvaltning, og god forvaltning kan ikke bygges på et utilstrekkelig eller lite etterprøvbart kunnskapsgrunnlag.

Perspektiv 1: Kunnskapsgrunnlaget

Utredningen må vurdere kvaliteten, representativiteten og etterprøvbarheten i data, modeller, metoder og faglige forutsetninger. Den må særlig undersøke hvordan usikkerhet håndteres, hvordan bestander tilordnes i blandet sjøfiske, hvordan samlet påvirkning beregnes, og om alternative forklaringer og virkemidler er tilstrekkelig belyst. Evalueringen må også undersøke om kunnskapsgrunnlaget har tilstrekkelig bredde i fagmiljøer og fagområder, eller om enkelte institusjoner, disipliner og perspektiver over tid har fått en for dominerende rolle.

Perspektiv 2: Selve forvaltningen

Utredningen må samtidig evaluere hvordan villaksforvaltningen er organisert og praktisert for å sikre en rettferdig forvaltning. Dette omfatter rolle- og ansvarsdeling, medvirkning og interesserepresentasjon, praktisering av føre-var-prinsippet, balansen mellom sjø- og elvefiske, valg og evaluering av virkemidler, fordeling av byrder mellom sektorer og brukergrupper, samt om tiltakene har gitt dokumenterbare resultater.

Begge perspektivene må inngå i samme mandat, vurderes av et uavhengig og tverrfaglig utvalg og munne ut i samlede anbefalinger om framtidig forvaltningsmodell.

3. Krav til uavhengighet og etterprøvbarhet

Kunnskapsbasert forvaltning krever mer enn henvisning til forskning. Datagrunnlag, modeller, forutsetninger og faglige skjønn må være åpne og etterprøvbare. Når de samme miljøene over tid

Intern

produserer sentrale deler av kunnskapsgrunnlaget, gir råd til forvaltningen og vurderer effekten av rådene, oppstår det et legitimt behov for ekstern kvalitetssikring.

En uavhengig gjennomgang er ikke uttrykk for mistillit til forskningen. Den kan styrke kvaliteten og tilliten ved å vurdere:

- representativiteten i fangst-, innsig- og bestandsdata
- forutsetningene i modellene og hvordan usikkerhet påvirker resultatene
- hvordan laks i blandet sjøfiske fordeles på bestander
- om effekten av sjøfiske kan skilles fra andre påvirkninger
- om tiltakene har dokumentert bestandseffekt og er forholdsmessige
- om alternative tiltak er tilstrekkelig utredet
- om data, metodevalg og usikkerhet kommuniseres åpent.

4. Behov for en balansert og likeverdig forvaltning

Norske sjølaksefiskere mener at dagens villaksforvaltning over tid har utviklet en ubalanse mellom sjø- og elvefisket. Sjølaksefisket behandles i hovedsak som en påvirkningsfaktor som må begrenses, mens sportsfisket i større grad omtales som legitim bruk av ressursen og som samarbeidspartner for forvaltningen.

Sportsfiskere, elveeierlag og organisasjoner knyttet til elvefisket har legitime interesser og viktig kunnskap. Vår kritikk retter seg ikke mot sportsfiskerne som gruppe, men mot en forvaltningspraksis som etter vår vurdering i større grad har lyttet til og utviklet løsninger for elvefisket enn for sjølaksefisket.

Ubalansen kommer etter vår vurdering til uttrykk gjennom:

- ulik praktisering av føre-var-prinsippet i elv og sjø
- ulik aksept for kunnskapsusikkerhet og risiko
- ulik vilje til å utvikle løsninger som gjør fortsatt fiske mulig
- manglende helhetlig vurdering av samlet fangst og påvirkning
- ulik vektlegging av sjølaksefiskernes og sportsfiskernes kunnskap
- ulik tilgang til og innflytelse på forvaltningsprosessene.

Forvaltningen må ikke bare være faglig solid. Den må også være åpen, uavhengig, balansert og oppfattes som rettferdig av dem som berøres. Det bærende fokus for forvaltningen må uansett være å sikre bærekraftige bestander

5. Lik anvendelse av føre-var-prinsippet i sjø og elv

Norske sjølaksefiskere støtter føre-var-prinsippet. Prinsippet må imidlertid anvendes konsekvent og etter samme faglige standard, uavhengig av om fisket foregår i sjø eller elv.

I sjø brukes usikkerhet om hvilke bestander som inngår i fangsten, som begrunnelse for å begrense eller stenge fisket. I elvene kan det samtidig åpnes for fiske på den konkrete bestanden, også når bestanden er liten eller sårbar, dersom fisken gjennutsettes (fang og slipp).

Fang og slipp reduserer antallet fisk som avlives, men innebærer fortsatt fangst, utmattelse, håndtering og risiko for stress, skade og dødelighet. Gjenutsatt fisk kan derfor ikke uten videre behandles som upåvirket i vurderingen av samlet belastning.

Intern

Det framstår som inkonsekvent dersom mulig fangst av fisk fra en sårbar bestand brukes til å stenge et blandet sjøfiske, mens direkte fiske på samme eller tilsvarende sårbare bestand tillates i elven. En slik forskjell må være faglig begrunnet, transparent og etterprøvbar.

Føre-var-prinsippet må ikke bli en varig erstatning for kunnskapsinnhenting. Dersom usikkerhet begrunner restriksjoner, må forvaltningen samtidig forpliktes til å redusere usikkerheten gjennom overvåking, forskning og evaluering.

6. Sårbare bestander må forvaltes helhetlig

Sårbare bestander skal beskyttes. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres mest mulig målrettet, effektivt og rettferdig. Dagens tilnærming kan innebære at sjølaksefisket reguleres ut fra den svakeste bestanden som antas å kunne inngå i fangsten, samtidig som fiske tillates i vassdraget der bestanden gyter.

Forvaltningen må vurdere den samlede fiskepåvirkningen gjennom hele innsiget, blant annet:

- avlivet fisk i sjø og elv
- all fisk som fanges og gjenutsettes
- akutt og mulig forsinket dødelighet etter gjenutsetting
- gjentatt fangst av samme individ
- virkninger av vanntemperatur, vannføring og håndtering
- betydningen av når og hvor i vandringen fisken fanges.

Bedre genetisk prøvetaking, sjøovervåking og tids- og områdedifferensierte reguleringer kan gi mer presise tiltak enn omfattende og langvarige generelle stengninger.

7. Et nasjonalt system for overvåking av lakseinnsiget i sjø

Bedre kunnskap om sjøfasen er avgjørende for å forstå hvor mye laks som kommer til kysten, hvordan innsiget fordeler seg geografisk og hvordan sammensetningen varierer gjennom sesongen. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 6, «Status for norske laksebestander i 2014», kapittel 13, er et relevant faglig utgangspunkt for styrket overvåking i sjø. [3]

Et langsiktig nettverk av overvåkingsstasjoner kan gi:

- kunnskap om styrken i årets innsig før fisken når elvene
- data om størrelse, alder, kjønn og bestandsstruktur
- genetisk materiale for vurdering av bestandstilhørighet
- informasjon om oppdrettslaks og fremmede arter
- grunnlag for å skille lavt sjøinnsig fra påvirkninger senere i vandringen
- bedre grunnlag for presise reguleringer i sjø og elv.

Elvefisket brukes mange steder som kilde til fangstdata, prøver og observasjoner. Sjølaksefiskernes fiskeplasser, redskaper og erfaringskunnskap brukes i mindre grad systematisk. Resultatet kan bli at kunnskapen om sjøfasen forblir svak, samtidig som kunnskapsmangelen brukes til å begrense sjøfisket. Denne sirkelen må brytes.

Vi anbefaler et flerårig pilotprogram utviklet i samarbeid mellom forskning, forvaltning, sjølaksefiskere og andre rettighetshavere der man benytter modifiserte kilenøter som ikke medfører skade eller dødelighet på fisken.

Intern

8. Pukkellaksen må bekjempes før den når elvene

Pukkellaks er en fremmed art med stor spredningsevne og kan påvirke hjemmehørende arter og elveøkosystemer. Bekjempelsen må derfor starte i sjøen, før fisken sprer seg videre langs kysten og går opp i vassdragene. [4]

Et målrettet og kontrollert sjøuttak kan:

- redusere antallet pukkellaks som når elvene
- begrense spredning til nye vassdrag
- redusere behovet for feller og omfattende håndtering av villfisk
- gi data om mengde, vandring og geografisk fordeling
- utnytte pukkellaksen som mat- og råstoffressurs
- skape inntekter og lokal verdiskaping.

I 2023 ble det fanget 183,4 tonn pukkellaks i sjølaksefisket. Pukkellaks utgjorde 62 prosent av den samlede rapporterte fangsten av laksefisk i sjø, og nesten hele fangsten ble tatt i Troms og Finnmark. Dette var et stort og forvaltningsmessig relevant uttak. [5]

Resultatet ble oppnådd gjennom det ordinære sjølaksefisket, med redskaper som ikke var optimalisert for målrettet fangst av pukkellaks. Regjeringens opprinnelige forslag til målrettet fiske la nettopp opp til mindre maskevidder for å øke uttaket. [6]

Norske sjølaksefiskere har vist til beregninger basert på offentlig statistikk at nær 30 prosent av registrert uttak i 2023 ble tatt i sjø.

Uttaket ble gjennomført uten statlig støtte og følgelig en langt billigere modell enn de offentlige finansierte tiltak i elv.

9. Pukkellaksen må også utnyttes som ressurs

Selv om pukkellaksen er uønsket i norske vassdrag, er den en biologisk ressurs som kan brukes til mat, fôr eller andre produkter når den fanges mens kvaliteten er god. Et system som i hovedsak venter til fisken når elvene, kan redusere kvaliteten og muligheten for kommersiell utnyttelse.

Prosjektet «Stillehavslaks 2.0» undersøkte hvordan regulert sjøfiske kan redusere miljøtrusselen i elvene og samtidig skape verdier for kystflåten. Prosjektet omfattet blant annet snurpenot og kilenot og samlet data om effektivitet, kapasitet, skånsomhet, kvalitet, fangstbehandling og logistikk. [7] Resultatene viser at man kan ta ut pukkellaks i sjø uten at dette medfører skade eller dødelighet på annen anadrom fisk.

Myndighetene bør derfor etablere forutsigbare rammer for mottak, logistikk, kvalitet, produktutvikling og marked. Uten et mottaksapparat blir fiskernes kapasitet stående ubrukt, og en verdifull ressurs går tapt.

10. Uavhengig gjennomgang av strategien med fiskefeller

Fiskefeller kan være effektive for å hindre pukkellaks i å nå gyteområder. Effektiv fangst er likevel ikke alene tilstrekkelig til å konkludere med at tiltaket samlet er biologisk forsvarlig. Miljødirektoratets veiledning for midlertidige feller understreker selv hensynet til minimal påvirkning på stedegen fisk. [8]

Veterinærinstituttet rapporterte i 2026 at sperregjerder og fiskefeller kan gi risiko for skade på stedegen villfisk. Instituttet viste til at feller kan hindre naturlig vandring, og at oppholdstid og

Intern

håndtering kan gi stress og fysiske skader. Det ble også registrert tilfeller av akutt dødelighet i 2025, trolig som følge av stress. [9]

En uavhengig evaluering bør omfatte:

- skadefrekvens, akutt og forsinket dødelighet
- fysiologisk stress og restitusjon
- forsinket oppvandring og konsekvenser for gyting
- videre helse og gytesuksess etter passering og håndtering
- naturlig vandring mellom elver i løpet av sesongen
- driftssikkerhet ved flom, lav vannføring, høy temperatur og teknisk svikt
- behov for døgnkontinuerlig drift, beredskap og kompetanse
- kostnad per fjernet pukkellaks sammenlignet med sjøuttak og andre tiltak
- samlet økologisk risiko ved omfattende oppskalering.

Vårt bekymringsbilde er en framtid der norske laksevassdrag gradvis bygges ned med fysiske sperrer, og der alle oppvandrende individer av villaks, sjøørret og sjørøye må passere en teknisk eller menneskelig kontrollpost. En slik utvikling krever en uavhengig vurdering av samlet økologisk risiko, fiskevelferd, kostnader og langsiktige konsekvenser.

Dette er ikke et argument mot alle feller. I enkelte vassdrag kan de være nødvendige. Men feller må være ett av flere virkemidler og ikke bli en automatisk hovedløsning.

11. Sjølaksefiskerne som rettighetshavere og ressurs

Sjølaksefiskerne må ikke bare behandles som en påvirkningsfaktor. De er rettighetshavere, kultur- og kunnskapsbærere, lokale matprodusenter, samarbeidspartnere for overvåking og forskning og en beredskapsressurs ved invasjon av fremmede arter.

Når aktive fiskere, redskaper og tradisjonelle fiskeplasser forsvinner, tapes også kompetanse og infrastruktur som kan bli vanskelig å bygge opp igjen. Dette gjelder særlig dersom forvaltningen senere får behov for bedre sjøovervåking eller målrettet uttak av pukkellaks.

Medvirkning kan ikke begrenses til høring etter at premissene er fastsatt. Rettighetshaverne må involveres i valg av problemstillinger, data, metode, alternativer og evaluering av tiltak.

12. Forslag til mandat for en ny NOU

Utvalget bør få i oppdrag å:

1. gjennomgå status, utvikling og samlet påvirkningsbilde for villaks, sjøørret og sjørøye
2. evaluere kunnskapsgrunnlaget, modellene, metodene og usikkerhetshåndteringen, samt vurdere om kunnskapsgrunnlaget har tilstrekkelig bredde.
3. evaluere måloppnåelsen og effekten av tiltak og reguleringer siden 1999
4. vurdere hvordan ansvar og byrder fordeles mellom fiskeri, havbruk, vassdragsregulering, arealinngrep, sykdom, fremmede arter, predasjon, klima- og havmiljøforhold og andre påvirkninger
5. undersøke om føre-var-prinsippet praktiseres likt i sjø og elv
6. vurdere samlet beskatning, inkludert fang og slipp, dødelighet og mulige reproduksjonseffekter
7. vurdere hvordan sårbare bestander kan beskyttes gjennom mer presise tiltak

Intern

8. utrede et nasjonalt system for overvåking av lakseinnsiget langs kysten
9. evaluere strategien for pukkellaks og sammenligne sjøuttak, fiskefeller og andre tiltak etter felles kriterier
10. vurdere sjølaksefiskets rettslige, kulturelle og samfunnsøkonomiske betydning
11. undersøke om ulike rettighetshavere og brukerinteresser har likeverdig tilgang til og innflytelse på forvaltningen
12. foreslå en framtidig forvaltningsmodell som sikrer biologisk bærekraft, legitim høsting, rettssikkerhet, åpenhet og lokal medvirkning.

Utvalget må ha en bred og balansert sammensetning med uavhengige forskere, sjølaksefiskere, elveinteresser, samiske interesser, miljøorganisasjoner og berørte sektorer.

Kilder og faglig grunnlag

[1] Klima- og miljødepartementet (1. juli 2026): «Ny stortingsmelding om villaks, sjøørret og sjørøye».

[2] NOU 1999: 9: «Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen».

[3] Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, rapport nr. 6 (2014): «Status for norske laksebestander i 2014», særlig kapittel 13.

[4] Miljødirektoratet: «Pukkellaks – fremmed art i norske elver».

[5] Statistisk sentralbyrå (24. november 2023): «Nytt rekordår for fangst av pukkellaks».

[6] Klima- og miljødepartementet (2023): «Ordinært sjølaksefiske i Finnmark i 2023, med pukkellaks som bifangst» og «Foreslår målrettet sjøfiske etter pukkellaks i 2023».

[7] Møreforsking: «Stillehavslaks 2.0 – Ny kunnskap og teknologi for bærekraftig fangst av pukkellaks».

[8] Miljødirektoratet, veileder M-2325 (2022): «Etablering av selvbygde, midlertidige oppvandringsfeller for fisk».

[9] Veterinærinstituttet, rapport 20/2026: «Skader på stedegen fisk i vassdrag med tiltak mot pukkellaks».

[10] Nasjonal kompetansegruppe for tiltak mot pukkellaks, rapport M-2733 (2024): «Evaluering av tiltak mot pukkellaks i Norge i 2023».

[11] Norske sjølaksefiskeres strateginotat, posisjonsnotat og tidligere innspill til arbeidet med stortingsmeldingen.

Merknad: Før endelig innsending bør alle interne nøkkeltall, særlig prosentandelen av samlet pukkellaksuttak som ble tatt i sjø i 2023, kontrolleres mot samme datagrunnlag, avgrensning og måleenhet.

Intern