

Evaluering av Regional plan for Vefsna



Bekkemøte – Foto Are Halse

Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune
 Oppdragsgivers kontaktperson: Charlotte Alexander Lassen
 Rådgiver: Norconsult Norge AS
 Oppdragsleder: Ingvild Tillerbakk (fagansvarlig plan)
 Fagansvarlig: Jon Wegner Hausken (juridisk), Silje Nygaard Holen (vassdrag)
 Andre nøkkelpersoner: Magne Haukås, Arild Sunde, Ine Olsen

01	2024-09-29	Resultatdokument	INTIL	MAHAU	INTIL
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Forord

Regional plan for Vefsna ble utarbeidet og vedtatt i 2014, som en oppfølging av verningsvedtaket i Stortinget. Planen gir føringer for arealforvaltningen gjennom retningslinjer, plankart og planbestemmelse, og har som hensikt å gi stedstilpasset forvaltning hvor vern og bruk skal veies opp mot hverandre.

Fylkeskommunen ønsker å kunne gi kommunene i vassdraget (Vefsn, Grane og Hattfjelldal) forutsigbare rammer for hvordan Vefsnavassdraget skal forvaltes.

Den regionale planen har en planbestemmelse for uttak av sand og grus som har en varighet på ti år, og den skulle dermed opphøre 2.juni 2024. I høringsutkastet til regional planstrategi for Nordland 2024-2028 vurderes det å terminere regional plan for Vefsna. I den anledning ønsker fylkeskommunen å vurdere hva som vil være konsekvensene av en slik oppheving. Funnene fra evalueringa skal brukes som et grunnlag for å vurdere konsekvensene av terminering av planen, når planstrategien skal behandles. Evalueringen vil inngå i kunnskapsgrunnlaget for valg av strategi for regional forvaltning av Vefsnavassdraget.

Denne rapporten oppsummerer funnene fra oppdraget til Norconsult. Oppdragsleder for arbeidet er Ingvild Tillerbakk. Sentrale medarbeidere er Silje Nygaard Holen, Jon Wegner Hausken, Ine Olsen og Magne Haukås.

I arbeidet har vi vært i kontakt med berørte kommuner langs Vefsnavassdraget, Nordland fylkeskommune og NVE.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervju, og som har delt sine tanker, erfaringer og innspill rundt regional plan for Vefsna.

Norconsult, Trondheim/Sandvika/Stavanger/Bodø

September 2024

Sammendrag

Vefsna er vernet ved Stortingsvedtak, og er det største vassdraget i Nordland. Regional plan for Vefsna ble utarbeidet og vedtatt i 2014, som en oppfølging av verningsvedtaket i Stortinget. Planen gir føringer for arealforvaltningen gjennom retningslinjer, plankart og planbestemmelse, og har som hensikt å gi stedstilpasset forvaltning hvor vern og bruk skal veies opp mot hverandre.

Oppdraget er gjennomført august-september 2024. Oppdraget har bestått av utredningsspørsmål fra Nordland fylkeskommune rundt dagens bruk av regional plan og om den har gitt de rammene som var hensikten med planen, og hvilke konsekvenser det kan ha å terminere hele den regionale planen eller regional planbestemmelse for sand og grus. Utredningen har blitt gjennomført med dokumentgjennomgang av saker, lovverk og retningslinjer. Det er gjennomført intervju med de tre kommunene langs vassdraget; Vefsn, Grane og Hattfjelldal. Dokumentet skal brukes som grunnlag for å vurdere hvordan Nordland fylkeskommune skal ivareta regionale verdier i Vefsna gjennom sine virkemidler.

Dagens bruk av planen og regional plan som rammeverk for kommunenes saksbehandling

Ifølge kommunene (Vefsn, Grane og Hattfjelldal) har Regional plan for Vefsna spilt en rolle for kommunenes plansaksbehandling, og den har bidratt til å redusere ressursbruk i kommunenes saksbehandling. Det oppleves som at den regionale planen legger føringer for hva som er tillatt i vassdraget, i motsetning til et «rent vern» med strengere forvaltning. Kommunene opplever i hovedsak at de har lik forvaltning og forståelse av den regionale planen, selv om de har litt ulik styring i kommuneplanens arealdel.

Det er tydelige ønsker fra kommunene at mulighetene for å utnytte naturressursene i elva fortsatt opprettholdes, særlig med vekt på uttak av sand og grus og laksefiske.

Kommunene peker på at kunnskapsgrunnlaget for Vefsna er for svakt; det er enten mangelfullt, utdatert eller lite tilgjengelig, noe som gjør saksbehandling og forvaltning mer ressurskrevende. Uten kunnskapsgrunnlag, klare metoder, søknadsplikt eller veiledning for hvordan uttak skal gjøres, blir det vanskelig å vurdere både enkeltuttak og de samlede miljømessige konsekvensene i vassdraget.

Det er uklart hvor mye sand og grus som tas ut i Vefsna. Det mangler både oversikt over volum på uttak og konsekvenser av dagens praksis. Dersom et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og veiledning er på plass, kan også grunneiere bidra til å balansere disse interessene. Dagens regelverk er også krevende for kommunene å veilede overfor sinne grunneiere som ønsker å ta ut grus i elva. Noe som ifølge kommunene er særlig utfordrende med dagens praksis, er at det ikke meldes inn dersom det skjer en uønsket hendelse – for eksempel ved et oljeutslipp i forbindelse med uttak av grus. Kommunene opplever endringer i vannføringa i vassdraget, med økte utfordringer knyttet til flom både for sentrumsområder og landbruksareal.

En felles utfordring for alle kommunene er tilrettelegging for laksefiske og friluftsliv langs kantsonen. Klasseinndelingen i kantsonene blir i dag brukt som en tydelig avgrensning på vurdering av tiltak innafor/utafor. Samtidig behandles enkelttiltak langs vassdraget knyttet til friluftsliv fra sak til sak, og ikke sett opp mot en helhetlig forvaltning langs vassdraget.

Kommunene fremhever behovet for en helhetlig konsekvensutredning av verneverdier og mulige tiltak i og langs vassdraget, som vurderer forskjellige alternative tiltak og deres påvirkning på verneverdier. De mener det er viktig at en slik konsekvensutredning og overordnet plan ikke blir gjort halvveis, og at kommunene får grundig involvering i prosessen for å ta informerte beslutninger. Kommunenes interesser i elva varierer i ulike deler av vassdraget, og det er betydelige forskjeller i planressursene mellom de tre kommunene. Derfor bør et helhetlig kunnskapsgrunnlag utvikles på et overordnet nivå, med fylkeskommunen i en sentral rolle i forvaltningen av viktige verdier på tvers av kommunegrenser.

Så lenge det ikke finnes noe alternativ må regional plan for Vefsna videreføres, mener kommunene. Det etterspørres også mer veiledningsmateriell, både for kommunene og innbyggere. Det er også behov for en felles kunnskapsbase for å få til lik saksbehandling i kommunene som ivaretar miljøhensyn i vassdraget.

Konsekvenser ved terminering av den regionale planen

Planbestemmes for uttak av sand og grus

Regional plan for Vefsna har en regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna som åpner for uttak dersom dette er avklart i juridisk bindende kommune(del)plan etter plan- og bygningsloven. Tiltak som ikke er omfattet av vedtatte kommune(del)planer, må godkjennes gjennom reguleringsplan med samme utredningskrav som ved utarbeidelse av kommune(del)planer. Verneverdiene må hensyntas uansett.

Terminering av regional plan vil påvirke kommunenes saksbehandling for uttak av sand og grus, da det er sannsynlig at praksis med avklaring av uttaksområder på overordnet plannivå (kommune(del)plan) ikke kan regnes som tilstrekkelig med henblikk på arealavklaring og utredningskrav, og vil erstattes av krav om utarbeiding av reguleringsplaner for masseuttak.

Ingen av kommunene har rullert og vedtatt kommuneplanens arealdel etter vedtak av Regional plan for Vefsna. Kommunene har med andre ord ikke innarbeidet vedtatt regional plan i sine kommuneplaner. Sett i et fremtidig perspektiv vil muligheten for å innarbeide føringene i regional plan falle bort dersom regional plan termineres, selv om det så langt ikke er gjennomført.

Krav om konsesjon for uttak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget gjelder også per i dag, og terminering av regional plan vil dermed ikke medføre endringer knyttet til behandling av fysiske tiltak etter vannressursloven. Dette understrekes ytterligere gjennom NVE sin nylige innsigelse til kommeplanens arealdel i Vefsn kommune, hvor NVE krever at uttak av sand og grus i vassdraget eller innafor den funksjonelle kantsonen bare tillates dersom det er avklart i reguleringsplan og/eller konsesjonsbehandling etter vannressurslovens § 8.

Terminering av den regionale planen vil heller ikke endre mulighet for mindre uttak som kan gjennomføres uten konsesjon. Her gjelder veiledning fra NVE, og det må vurderes om tiltaket er i en kategori som har negative virkninger for allmenne interesser og må meldes inn til NVE for en konsesjonspliktavurdering. Uansett må tiltakshaver ta hensyn til naturmangfold, gyteområder for fisk og erosjon- og flomforhold ved uttak.

En terminering av regional plan for Vefsna vurderes å

- gi kommunene de samme kravene om en mer spesifisert og tettere oppfølging etter plan og bygningsloven
- ikke endre forutsetninger om krav om konsesjon etter mineralloven.
- ikke medføre endringer knyttet til behandling av fysiske tiltak etter vannressursloven.
- ikke endre mulighet for mindre uttak som kan gjennomføres uten konsesjon
- i praksis ikke endre mulighet for å bygge ut vannkraft i vassdraget, men øvre grense for installert effekt må endelig avklares med NVE.

Med bakgrunn i evalueringen og funnene i denne rapporten anbefaler Norconsult:

Ved eventuell terminering av Regional plan for Vefsna

- Fylkeskommunen anbefales å gå i dialog med NVE for å få en vurdering av om terminering av Regional plan påvirker grensen for installert effekt i eventuelle fremtidige konsesjonssøknader som skal behandles i Vefsna.
- Regelverk for uttak av sand og grus bør klargjøres i tråd med NVEs retningslinjer. Her bør Nordland fylkeskommune ta en veilederrolle overfor kommunene i Vefsnvassdraget.

Rapporten gir anbefalinger for forvaltning av verneverdier i vassdraget uavhengig av terminering av regional plan.

Innhold

Forord	3	
Sammendrag		4
1	Innledning	7
	1.1 Bakgrunn	7
2	Problemstillinger og metode	8
	2.1 Problemstillinger	8
	2.2 Dokumentgjennomgang	8
	2.3 Intervjuer	9
	2.4 Fylkeskommunens prosess	9
3	Gjeldende lovverk og overordnede planer	10
	3.1 Regional plan for Vefsna	10
	3.2 Gjeldende lov- og regelverk	11
	3.3 Om Vefsna og kommunenes arealplaner	12
4	Dagens bruk og regional plan som rammeverk	16
	4.1 Dagens praksis	16
5	Konsekvenser ved terminering av plan og planbestemmelse	19
	5.1 Konsekvenser for vannkraft ved terminering av plan	19
	5.2 Konsekvenser for uttak av sand og grus	24
	5.3 Konsekvenser for kommunenes planarbeid og saksbehandling	27
	5.4 Konsekvenser for likt og rettferdig planarbeid i hele vassdraget	27
6	Videre arbeid	28
7	Litteraturliste	29

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Vefsna er vernet ved Stortingsvedtak, og er det største vassdraget i Nordland. Vassdraget innehar viktige verdier knyttet til friluftsliv, naturmangfold, landskap, fiske, landbruk og reindrift. Brukerinteressene er mange, og ulike hensyn skal veies opp mot hverandre i saker som gjelder blant annet små vannkraftverk, uttak av sand og grus og utbyggingstiltak langs elva.

Fylkeskommunen ønsker å kunne gi kommunene (Vefsn, Grane og Hattfjelldal) forutsigbare rammer for hvordan vassdraget skal forvaltes. Regional plan for Vefsna ble utarbeidet og vedtatt i 2014, som en oppfølging av verningsvedtaket i Stortinget. Planen gir føringer for arealforvaltningen gjennom retningslinjer, plankart og planbestemmelse, og har som hensikt å gi stedstilpasset forvaltning hvor vern og bruk skal veies opp mot hverandre.

Planbestemmelsen for uttak av sand og grus har en varighet på ti år, og skulle opphøre 2.juni 2024. Bestemmelsen kan i samråd med Statsforvalter og kommunene forlenge planbestemmelsen fem år av gangen, jf. plan- og bygningsloven §8-5 tredje ledd. Planbestemmelsen er nå forlenget til 2. juni 2029.

Nordland fylkeskommune skal utarbeide regional plan for helhetlig arealforvaltning for fylket. Den nye planen skal bidra til at Nordland oppfyller nasjonale og regionale mål, og skal gi fylkeskommunen og kommunene et godt styringsverktøy i arealplanleggingen. I høringsutkastet til regional planstrategi for Nordland 2024-2028 vurderes det å terminere regional plan for Vefsna.

I den anledning ønsker fylkeskommunen å vurdere hva som vil være konsekvensene av en slik oppheving. Funnene fra evalueringa skal brukes som et grunnlag for å vurdere konsekvensene av terminering av planen, når planstrategien skal behandles.

Norconsult ble tildelt oppdraget i august 2024.

2 Problemstillinger og metode

2.1 Problemstillinger

Evalueringen er delt inn i to deler av fylkeskommunen: 1: *Evaluering av måloppnåelse* og 2: *Anbefalinger*. I hver av disse delene har fylkeskommunen listet opp konkrete problemstillinger som ønskes besvart:

Del 1 Evaluering	
Praksis	1. Hvordan har kommunene brukt regional plan for Vefsna, med tilhørende planbestemmelse og arealpolitiske retningslinjer?
	2. Hvordan har planbestemmelsen fungert som ramme for kommunenes planarbeid?
Vannkraft	3. Dersom planen termineres, forsvinner også åpningen for å bygge ut små vannkraftverk, som ikke er i strid med verneverdiene?
Regional plan med retningslinjer og planbestemmelse	4. Hvilke konsekvenser vil terminering av regional plan for Vefsna og tilhørende planbestemmelse ha for kommunenes plan- og enkeltsaksbehandling av vassdraget?
	5. Medfører planbestemmelsen en faktisk endring i adgang til å ta ut sand og grus sammenliknet med øvrige føringer og lovverk? Dersom planbestemmelsen termineres, hvilken saksgang vil da gjelde for saker om uttak av sand og grus? (En avklaring av hvordan planbestemmelse og retningslinjer virker i forhold til dagens lovverk).
Del 2 Anbefalinger	
	På hvilken måte kan terminering av planens planbestemmelse påvirke kommunene i deres planarbeid og saksbehandling?
	I hvilken grad vil terminering av regional plan påvirke kommunens forutsetninger for likt og rettferdig planarbeid og saksbehandling i hele vassdraget, for eksempel ved uttak av sand og grus?

2.2 Dokumentgjennomgang

For å vurdere hvordan NVE praktiserer vannressursloven knyttet til masseuttak og utbygging av mini- og mikrokraftverk i verna vassdrag, har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- Stortingsproposisjon nr. 53 (2008-2009) – Verneplan for vassdrag.
- Utvalgte relevante vedtak knyttet til masseuttak og mini/mikrokraftverk i Vefsna fra NVE (ingen saker registrert knyttet til masseuttak i Vefsna).
- Veiledningsmaterieill fra NVE for å vurdere hvordan NVE praktiserer vannressursloven i tilsvarende saker, blant annet veileder nr. 1/2021.
- Annet relevant veiledningsmaterieill knyttet til vannmiljø i arealplanlegging.
- Nasjonale miljødatabaser som Artskart og Naturbase.

Samlet gir vurderingene av den regionale planens rettslige posisjon, dokumentgjennomgangen, intervju med kommunene og gjennomgang av øvrig forvaltningspraksis et godt empirisk bilde av hvor den regionale planen for Vefsna står, og dermed et godt grunnlag for vurdering av konsekvenser ved terminering av planen.

2.3 Intervjuer

Dybdeintervjuer med kommunene

Intervjuene ble gjennomført digitalt, med en intervjuguide som utgangspunkt for samtalene. Det var likevel rom for å stille oppfølgings spørsmål, endre rekkefølge og hoppe over spørsmål dersom det var hensiktsmessig for samtalens flyt. Intervjuene varte ca. 1.5-2 timer. Som utgangspunkt var det ønskelig at alle tre berørte kommuner skulle stille i samme intervju. Det var dessverre ikke mulig å finne et tidspunkt som passet alle, og det ble derfor gjennomført to intervjuer. Det var ansatte i kommunenes administrasjon som deltok i intervjuene, til sammen deltok seks fra Vefsna, Grane og Hattfjelldal.

Intervjuene ble gjennomført 7. og 9. september 2024.

2.4 Fylkeskommunens prosess

Nordland fylkeskommune sendte 15. april 2024 ut en høring for opphøring av regional planbestemmelse for uttak av sand og grus. Høringen ble sendt til Statsforvalteren og de berørte kommunene (Vefsna, Grane og Hattfjelldal), med frist 25. april 2024. Tilbakemeldingen var at dette var kort frist, og kommunene stilte spørsmål om konsekvensene dersom den regionale planen ble terminert.

I høringsperioden ble det avholdt innspillmøter i berørte kommuner. I tillegg ble det avholdt et møte 27 juni 2024 om forslag til regional planstrategi og konsekvenser ved en mulig terminering av Vefsnaplanen, og den regionale planbestemmelsen. I møtet ble det utarbeidet en rekke spørsmål som det ønskes svar på for å vurdere om planen skal termineres eller ikke. Det er disse spørsmålene som danner grunnlaget for denne utredningen.

Fylkeskommunen gjennomførte en befarings langs Vefsna torsdag 6. september, der fylkespolitikere og kommunene deltok.

Vefsna kommune ruller kommunepanens arealdel, og har hatt planen på høring med høringsfrist september 2024. NVE sendte innsigelse, datert 18.09.2024, til kommuneplanens arealdel, blant annet til forslag om bestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna. Planforslaget og NVEs innsigelse er relevant for denne utredningen med tanke på i hvilken grad og hvordan NVE bruker den regionale planen for Vefsna i sin saksbehandling opp mot høring av kommuneplanens arealdel. Det ble gjennomført et kort møte mellom Nordland Fylkeskommune, NVE og Norconsult 20.09.2024 for felles forståelse av innsigelsen sett opp mot regional plan for Vefsna og problemstillingene i dette utredningsarbeidet. I møtet var også kunnskapsgrunnlag for vassdraget og felles forvaltning på tvers av kommuner et tema.

3 Gjeldende lovverk og overordnede planer

3.1 Regional plan for Vefsna

Hensikt med planen

Hensikten med den regionale planen var å legge opp til en lokal og differensiert forvaltning med avveier mellom bruk og vern. Regional plan for Vefsna gir føringer for arealforvaltning, uttak av sand og grus, og behandling av søknader om små vannkraftverk innenfor planområdet. Planen legger føringer gjennom retningslinjer og planbestemmelse for kommunal planlegging og enkeltsaksbehandling. Det er først gjennom kommunal saksbehandling og eventuelt gjennom NVEs konsesjonsbehandling (vannkraft) at konkrete forslag til arealbruk kan avklares.

Regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna, jf. plan- og bygningsloven § 8-5, Nordland

I henhold til pbl. § 8-5 er det utarbeidet regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna. Planbestemmelsen åpner for uttak av sand og grus dersom dette er avklart i juridisk bindende kommune(del)plan etter plan- og bygningsloven kap. 11.

Tiltak som ikke er omfattet av vedtatte kommune(del)planer, må godkjennes gjennom reguleringsplan med samme utredningskrav som ved utarbeidelse av kommune(del)planer se planbestemmelsens punkt 2:

1 *Følgende premisser skal gjelde for planleggingen:*

- a. *tiltak skal ikke medføre negative virkninger for verneverdier (stor og middels verdi) knyttet til elva,*
- b. *det skal velges mest miljømessig skånsom metode for uttak,*
- c. *i fastsetting av mengde for uttak skal elvebunn og elveleie ikke endres over en femårsperiode,*
- d. *tiltak som er nødvendig for å opprettholde sikkerhet for folk og samfunn skal vurderes positivt.*

2. *I konsekvensutredningen til planforslaget skal følgende vurderes:*

- a. *virkingen av det enkelte tiltak og sumvirkninger av disse,*
- b. *økologisk tilstand i vann,*
- c. *påvirkning av strømforhold,*
- d. *gyte- og oppvekstområder for anadrom fisk,*
- e. *samfunn og verdiskaping,*
- f. *avbøtende tiltak som i) alternative metoder for uttak og ii) alternative avgrensinger av tiltakene*

3. *I forbindelse med utarbeidelse av kommunale planer skal vassdragsmyndigheten gi innspill til eventuelle soner langs bredden hvor det er aktuelt med revegetering.*

Regionalplan og rettsvirkning

En regional plan, jf. pbl. § 8-1 kan gjelde for en region eller del av region eller et bestemt tema. Den skal inneholde en planbeskrivelse for virkningene av planen. Dersom planen inneholder retningslinjer for utbygging, vil kravene om konsekvensutredning gjelde.

Virkningen av en regional plan er at den skal legges til grunn for blant annet kommunal planlegging i området den gjelder, jf. pbl. § 8-2. Det betyr at regionale organ, berørte kommuner og statlig myndighet skal følge den. Det er juridisk sett er ikke det samme som en rettslig forpliktelse. Regional plan får ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger, med mindre det er knyttet opp en regional planbestemmelse til den, jf. pbl. § 8-5.

Formelt er det vedtatt reguleringsplan eller vedtatt arealdel i kommuneplan som gir rettsvirkning overfor den enkelte innbygger.

I pbl. § 8-4 (2) er det åpnet for at statlig organ som har vesentlige innvendinger mot en regional plan på sitt interessefelt, kan fremme innsigelse til departementet for å foreta endringer i planen slik at den blir akseptabel for vedkommende fagmyndighet.

Regionale planbestemmelser etter pbl. § 8-5 åpner opp for forbud mot gitte bygge- og anleggstiltak i inntil ti år frem til rettslig bindende arealplan forutsettes vedtatt. Det ligger en forventning om at kommunene følger opp med bindende plan i løpet av denne perioden.

Handlingsprogram

Plan- og bygningsloven § 8-1, sier følgende om regionale planer og handlingsprogram:

Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet. Behovet for rullering skal vurderes årlig.

Handlingsprogrammet er en mulighet til å få gjennomført tiltak og prosjekter i områdene som omfattes av en regional plan. Det er Nordland fylkesting som regional planmyndighet, som vedtar handlingsprogrammet.

De fleste regionale planer i Nordland omhandler hele fylket. I de tilfellene hvor en regional plan kun dekker noen kommuner, kan dette sees på som en mulighet for kommunene til å få på plass tiltak og prosjekter for oppfølging av planen i direkte samarbeid med fylkeskommunen. Ettersom handlingsprogrammet vedtas av fylkestinget, har kommunene et fylkestingsvedtak å vise til ved oppfølging av tiltak i planprogrammet. Dette gir politisk forankring og kan komme godt med når man eks. søker om midler hos fylkeskommunen, eller ønsker annen hjelp.

Handlingsprogram for regional plan for Vefsna ligger på hjemmesiden til fylkeskommunen: [regional-plan-for-vefsna-del 4 handlingsprogram.pdf \(nfk.no\)](https://www.nfk.no/regionale-planer-for-vefsna-del-4-handlingsprogram.pdf)

3.2 Gjeldende lov- og regelverk

Det mest sentrale regelverket som er relevant for utredningen presenteres under. Regelverket vil bli nærmere presentert for de ulike utredningsspørsmålene.

Plan og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl.) er den generelle loven om arealforvaltning og bruk av arealer i Norge, og jf. lovens § 1-2 gjelder den også generelt for vassdrag. Loven angir hvordan man skal planlegge arealbruk.

Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag, jf. § 1.

Bestemmelsen i § 8 sier at Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.

Mineralloven har som formål å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling, jf. § 1.

Lakse- og innlandsfiskeloven skal sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder, samt andre ferskvannsorganismer, forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Forskrift om fysiske tiltak i vassdrag har hjemmel i Lakse- og innlandsfiskeloven og skal sørge for at vassdragstiltak foregår i forsvarlige former med hensyn på naturverdier.

Rikspolitiske retningslinjer for vemedede vassdrag (RPRVV) er hjemlet i pbl. § 6-2. Retningslinjene gir føringer for forvaltningen av vassdrag som er vernet mot kraftutbygging og gjelder for vassdragsbeltet. Formålet er å sikre verneverdiene og unngå inngrep som reduserer disse. Retningslinjene skal legges til grunn av berørte kommuner og fylkeskommuner for planlegging etter plan og bygningsloven. Statlige fagmyndigheter skal også legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning til planlegging og enkeltsaksbehandling etter plan- og bygningsloven og i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir.

Privat eiendomsrett innebærer at grunneier har faktisk og rettslig rådighet over sin eiendom. Langs elver fortsetter eiendomsgrenser som hovedregel ut i elven til det dypeste punktet, slik at grunneier også har sine rettigheter i behold her. Lover og annet regelverk gir både rettigheter og begrensninger om hva grunneier faktisk kan foreta seg, eller har krav på etter søknad.

3.3 Om Vefsna og kommunenes arealplaner

Vefsnavassdraget strekker seg på det lengste 163 km¹ og nedbørsfeltet er på 4 246 kvadratkilometer. Vefsna renner gjennom tre kommuner; med utspring i grensefjellene mot Sverige og Børgefjell i Hattfjelldal, gjennom Grane kommune og med utløp i Vefsnfjorden i Vefsn kommune.

Biologisk mangfold

Rødlistede arter er registrert i store deler av Vefsnavassdraget med tilhørende nedbørsfelt, men hovedsakelig i dalførene. De mest truede artene finnes hovedsakelig i nordlige deler av området, men det er også mange svært truede arter innenfor Holmvassdalen naturreservat sør i planområdet. Ca. 55 % av de rødlistede artene er sopp- og lavararter, ca. 25 % er planter og ca. 20 % er dyr. I forbindelse med planarbeidet med regional plan for Vefsna ble det kartlagt 63 nye naturtypelokaliteter i planområdet, og det er nå til sammen registrert over 600 naturtypelokaliteter i området. Kartleggingen i forbindelse med den regionale planen, fokuserte på naturtyper spesielt utsatt for vassdragsreguleringer og endringer i fuktighetsforhold. Av disse er de fleste lokalitetene skog. Se oversikt neste side, figur 1.

Kommunenes planer

Kommuneplanens arealdel (KPA) for Vefsn og Grane ble utarbeidet før Regional plan for Vefsna. Hattfjelldal kommune vedtok sin kommuneplan i 2013, men tok inn planavklarte områder for uttak av sand og grus i henhold til regional plan for Vefsna som var da var under arbeid. Vefsn reviderer sin KPA nå, og Grane har planer om å revidere, men begge kommunene har hatt kommuneplaner som ikke har vært revidert etter regional plan i planperioden.

Basert på hva som ligger tilgjengelig i digitale planarkiv, er de fleste reguleringsplanene i Grane og Hattfjelldal eldre enn regional plan for Vefsna². I Hattfjelldal³ er det ikke registrert nye reguleringsplaner etter 2011. Med forbehold om at planarkivene er oppdaterte, så har Vefsn kommune vedtatt omtrent like mange plansaker i 2023⁴ som Grane har behandlet etter år 2000. Eldre reguleringsplaner er ikke nødvendigvis i tråd med vernehensyn for Vefsna eller gjeldende regelverk for arealformål i eller langs sjø og vassdrag.

Det ble i 2020 varslet oppstart av en interkommunal plan for vassdraget (*Infrastrukturplan for Vefsna*), som skulle se på konsekvenser og helhetlig forvaltning av vassdraget. Planarbeidet fikk ikke finansiering, og stoppet opp.

¹ <https://snl.no/Vefsna>

² https://webhotel3.gisline.no/Webplan_1825/gl_planarkiv.aspx planarkiv Grane kommune, 20.09.2024

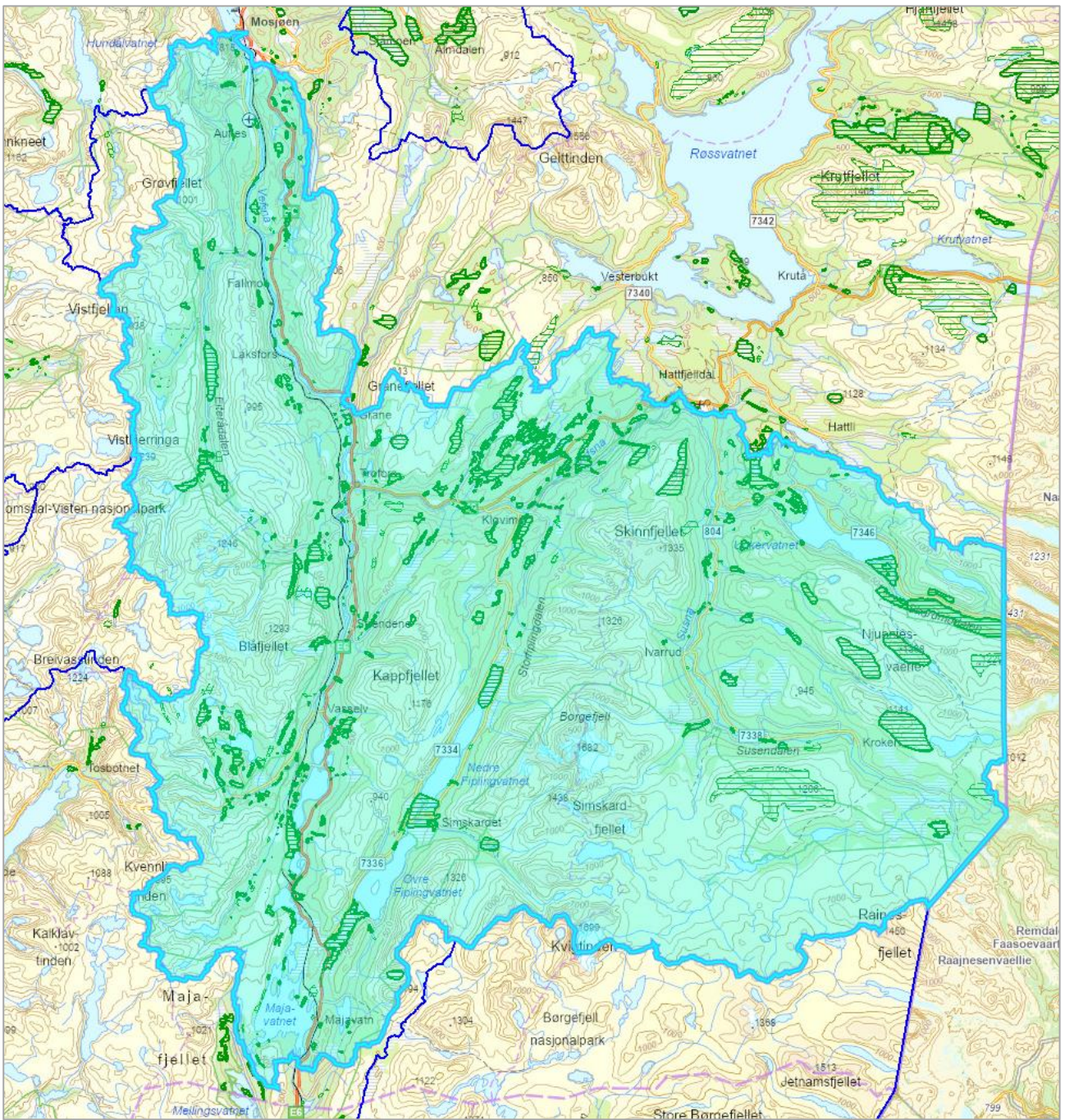
³ http://plandata.statkart.no/data/status/status_rpomrade_1826.html planarkiv Hattfjelldal kommune, 20.09.2024

⁴ <https://www.arealplaner.no/vefsn1824/arealplaner/search?planStatusId=3> planarkiv Vefsn kommune, 20.09.2024

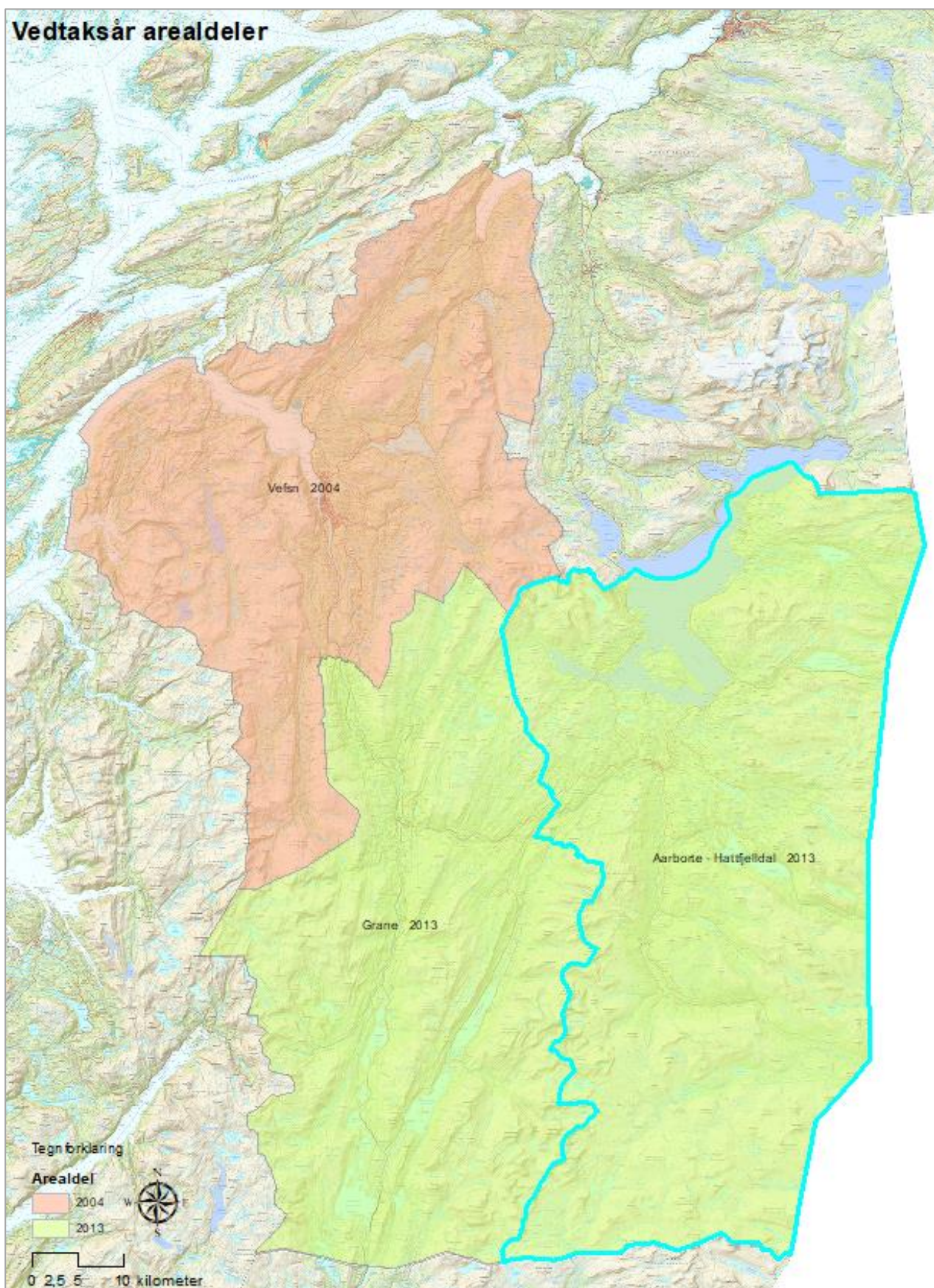
På spørsmål om hvilke problemstillinger kommunene er opptatt av for tiden, pekes det blant annet på interessekonflikter mellom utvikling og vern av naturområder, demografiutfordringer som krever større areal til omsorgsboliger og helsetjenester, og tilrettelegging for yngre tilflyttere der friluftsliv og Vefsna spiller en rolle.

Tabell 1 Tall for kommunene Vefsn, Grane og Hattfjelldal (Kilde: SNL.no og kommunenes hjemmesider)

Kommune	Vefsn	Grane	Hattfjelldal
Innbyggertall	13 469	1 447	1 284
Størrelse (landareal) km ²	1 838	1 881	2 411
Årsverk plan/byggesak	4,5	1	0,5
Vedtaksår kommuneplan	2004	2013	2013
Administrasjonssenter	Mosjøen	Trofors	Hattfjelldal



Figur 1 Forekomster av naturtyper som er vurdert som svært viktige (A), viktige (B) og lokalt viktige (C) for biologisk mangfold innenfor grensene for vassdragsvernet, Vefsnassdraget med tilhørende nedbørfelt. (Naturbase 26.09.2024).



Figur 2 Kart over årstall for vedtak av kommuneplanens arealdel i kommunene i Nordland fylke. Data hentet fra Kostra og kvalitetssikret på kommunenes hjemmesider

4 Dagens bruk og regional plan som rammeverk

Dette kapittelet skal svare ut første del av oppdragets problemstillinger – praksis og kommunenes bruk:

Praksis	1. Hvordan har kommunene brukt regional plan for Vefsna, med tilhørende planbestemmelse og arealpolitiske retningslinjer?
	2. Hvordan har planbestemmelsen fungert som ramme for kommunenes planarbeid?

For å svare på disse problemstillingene tar vi utgangspunkt i funnene fra intervjuene med kommunene, gjennomgang av tidligere saker og innspill i prosessen, og gjeldende regelverk og praksis.

De videre kapitlene er delt opp etter problemstillingene, etterfulgt av et kapittel der vi trekker inn andre funn fra intervjuene som kan være interessante sammen med faglige spørsmål som har kommet opp gjennom arbeidet.

4.1 Dagens praksis

I dette kapittelet gjengis kommunenes erfaringer og innspill, basert på gjennomførte intervjuer.

Kommunenes bruk av regional plan og lokal tilpasning

For Grane og Vefsn er ikke de kommunale planene i tråd med den regionale planen, noe som har medført behov for mer saksbehandling og veiledning. Dersom kommuneplan for Grane oppdateres i henhold til regional plan, vil den da samtidig være i strid med formål i gjeldende reguleringsplaner. Noen av utfordringene mellom gamle gjeldende reguleringsplaner og regional plan, er blant annet forholdet mellom kantsone, friluftsliv og hyttebygging nært vannkant. Når kommuneplanens arealdel vedtas, vil denne være gjeldende fremfor eldre reguleringsplaner – med mindre det er angitt at reguleringsplanen, eller deler av den, fremdeles skal være gjeldende.

Regional plan for Vefsna har spilt en rolle for kommunenes plansaksbehandling og den har bidratt til å redusere ressursbruk i kommunenes saksbehandling. Under prosessen med vern av vassdraget var det en oppfatning blant de med interesser i elva at ingenting kunne røres i elva. Den regionale planen legger føringer for hva som er tillatt i vassdraget, i motsetning til et «rent vern» med strengere forvaltning.

Kommunene opplever i hovedsak at de har lik forvaltning og forståelse av den regionale planen, selv om de har litt ulik styring i kommuneplanens arealdel.

Veldig greit å ha styringsverktøy i den lokale planlegginga som gir felles forståelse for hva vi kan og ikke kan gjøre. (Sitat fra intervju)

Kommunene forutsetter at statlige retningslinjer er ivaretatt i den regionale planen, slik at kommunene ikke må forholde seg både til regionale og statlige føringer.

Kommunene har alle forholdt seg til forvaltningsklassene langs vassdragsbeltet, der det kan være noe uenighet om avgrensning. Funksjonell kantsone med god klasseinndeling gir i hovedsak en reell og rettferdig inndeling, fremfor statiske avstandskrav. Lokal tilpasning som gir mer rettigheter er positivt, mens det kan være vanskeligere å kommunisere der den funksjonelle kantsonen går ut over avstandskrav etter annet regelverk.

Forvaltningsklassene er likevel en integrert del av saksbehandlingen for plansaker, og brukes også til byggesaksbehandling. Det er en tilbakemelding fra kommunene at kartgrunnlaget for inndeling av forvaltningsklasser bør gjøres allment tilgjengelig i en kartdatabase, fremfor et kartlag som må lastes ned og opp i kommunenes kartverktøy. Det vil gjøre det lettere å kommunisere utad, redusere ressursbruk og kanskje være en mer robust løsning mot nedetid. En annen utfordring er at kartlagene er interkommunale, hvilket innebærer at man ikke har det i kommunekart og saksbehandlingskart. Det å hente informasjon fra andre steder medfører økt arbeidsmengde. Det må være digitale løsninger som er enkle å bruke.

Det er ifølge kommunene utfordrende å forholde seg til ulike regelverk på det samme området, her med to overordnede nivåer; fylke og stat. Ideelt sett ønsker kommunene at man kan bruke Vefsna-planen som et kunnskapsgrunnlag. Planen har vært brukt i saksbehandling. Planen er brukt til byggesaksbehandling, i tillegg til plan- og bygningsloven og vannressursloven. RPRVV forutsettes inntatt i annet regelverk og benyttes ikke aktivt. Kommunene opplever det som at RPRVV er erstattet av Regional plan for Vefsna.

I det store bildet har kommunene lovpålagte oppgaver som koster mye penger, og en aldrende befolkning som endrer kommunens aktivitet. Vern kan da legge en begrensning på aktivitet, og da settes vernet under press på grunn av den økonomiske situasjonen.

Det pågår uttak av sand og grus fra Vefsna i dag (småskala uttak) på en måte som det er usikkert om er tillatt. Grunneiere henter gjerne sand og grus om høsten, da vannføringen er lav. Etter vårfloppen og høy vannføring vår/sommer er elvebunnen tilført nye masser på ører, slik som Langøra, og det ikke er synlige spor etter fjorårets uttak. På områder som brukes til bading og øvrig rekreasjon er det mer lokal motstand mot slike uttak.

Det er ønskelig med en funksjonell kantsone med god klasseinndeling fremfor avstandskrav. Det vil innebære en reell og rettferdig inndeling.

Kunnskapsgrunnlag og vernehensyn for Vefsna

Dokumenterte verneverdier av stor eller middels verdi» kor i svarten finn man det igjen? (Sitat fra intervju)

Kommunene peker på at kunnskapsgrunnlaget for Vefsna er for svakt; det er enten mangelfullt, utdatert eller lite tilgjengelig, noe som gjør saksbehandling og forvaltning mer ressurskrevende. Uten klare metoder, søknadspålegg eller veiledning for hvordan uttak skal gjøres, blir det vanskelig å vurdere både enkeltuttak og de samlede miljømessige konsekvensene i vassdraget. Det er både tradisjon og næringsinteresser som er knyttet til uttak av grus og stein i elva. Det ønskes å ta ut så mye som mulig uten at det skader elva. Samtidig finnes det ikke noe grunnlag i dag som sier hva elvas tålegrense er eller hvordan dette bør gjøres. Hva er vassdragets tålegrense? Hvilke vilkår bør gjelde for uttak, og hvordan skal det gjennomføres? Og hva er konsekvensene av dagens praksis?

Det er uklart hvor mye sand og grus som tas ut i Vefsna, hva som meldes inn og volum på private uttak. Det mangler både oversikt over volum på uttak og konsekvenser av dagens praksis. I en del tilfeller har grunneiere med interesser for å ta ut grus og stein, også lakseinteresser og en egeninteresse i å beskytte laksen. Dersom et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og veiledning er på plass, kan også grunneiere bidra til å balansere disse interessene. Dagens regelverk er også krevende for kommunene å veilede overfor sinne grunneiere som ønsker å ta ut grus i elva.

Slik det er i dag, vises det til at flommenene tar med seg sporene etter private uttak i elva. De etablerte grusuttakene ser ut til å bidra til å redusere private uttak i elva (for de som ønsker større mengder grus).

Det tas ut (grus) på lav vannstand på høsten. Når isen har passert ser du ikke at det har vært tatt ut grus. (Sitat fra intervju)

Noe som ifølge kommunene er særlig utfordrende med dagens praksis, er at det ikke meldes inn dersom det skjer en uønsket hendelse – for eksempel ved et oljeutslipp i forbindelse med uttak av grus. Hvordan kan man gjøre uttak lovlig og på en god måte? Hvordan kan dette kommuniseres på en bedre måte og være tydeligere enn i dag? Det er i dag usikkert hva som meldes inn dersom det skjer en uønsket hendelse, for eksempel ved oljeutslipp eller annen forurensning. Tydeligere veiledning og klarere regelverk blir pekt på som et middel til å senke terskelen for å rapportere uønskede hendelser til kommunen.

Det er relativt få plansaker i kommunene. Konsekvensutredninger i forbindelse med enkeltsaker eller private reguleringsplaner vil derfor lite trolig bidra med et kunnskapsgrunnlag som i noe særlig grad vil gi grunnlag for helhetlig forvaltning av vassdraget.

En felles utfordring for alle kommunene er tilrettelegging for laksefiske og friluftsliv langs kantsonen. Klasseinndelingen i kantsonene blir i dag brukt som en tydelig avgrensning på vurdering av tiltak innfor/utafor. Samtidig behandles enkelttiltak langs vassdraget knyttet til friluftsliv fra sak til sak, og ikke i en helhetlig sammenheng. Hva er for eksempel tilretteleggingsbehovene for laksefiskere eller kajakkpadlere?

Hvor langs vassdraget bør det etableres felles tiltak som sanitærforhold, parkering, og desinfisering av utstyr?
(Sitat fra intervju)

Det er mye frivillighet med ulik kompetanse som står bak søknader til lakse- og friluftstiltak, hvor veiledning i forbindelse med søknader og spørsmål om tiltak kan være ressurskrevende. Veiledning som også kan brukes av publikum ville bidratt til å redusere behovet for veiledning fra kommunene.

Kommunene fremhever behovet for en helhetlig konsekvensutredning av verneverdier og mulige tiltak i og langs vassdraget, som vurderer forskjellige alternative tiltak og deres påvirkning på verneverdier. Det er viktig at en slik konsekvensutredning og overordnet plan ikke blir gjort halvveis, og at kommunene får grundig involvering i prosessen for å ta informerte beslutninger. Kommunenes interesser i elva varierer i ulike deler av vassdraget, og det er betydelige forskjeller i planressursene mellom de tre kommunene. Derfor bør et helhetlig kunnskapsgrunnlag utvikles på et overordnet nivå, med fylkeskommunen i en sentral rolle i forvaltningen av viktige verdier på tvers av kommunegrenser.

Fremtidige utfordringer

Det er tydelige ønsker fra kommunene at mulighetene for å utnytte naturressursene i elva fortsatt opprettholdes, særlig med vekt på uttak av sand og grus og laksefiske. Samtidig pekes det på at kommunene får en utfordring med demografi og en aldrende befolkning, som medfører både arealbehov og økonomiske konsekvenser. Dette kan bidra til å legge sterkere press på avveiningen mellom vernehensyn og utnyttning av natur- og arealressurser.

Det er en voksende næring knyttet til friluftsliv i elva, med blant annet et internasjonalt padlemiljø. Dette blir sett på som en mulighet for å tiltrekke seg yngre innbyggere. Samtidig er det også utfordringer knyttet til allemannsrett, kryssinger ned til elveløp og landbruksdrift. Å tilrettelegge på en god måte for friluftsliv opp mot andre hensyn er en utfordring allerede i dag. Det er også et stort fokus på næring knyttet til laks, samtidig som det ikke er en helhetlig plan eller retningslinje for infrastruktur knyttet til fiske. Hvor mange tiltak for friluftsliv og laksefiske bør godkjennes, og i hvilke områder når man ser vassdraget samla?

Kommunene opplever endringer i vannføringa i vassdraget, med økte utfordringer knyttet til flom både for sentrumsområder og landbruksareal. Langs elva er det landbruksareal utsatt for flom hvor det etterspørres flomsikring.

Så lenge det ikke finnes noe alternativ må regional plan for Vefsna videreføres, mener kommunene. Det etterspørres også mer veiledningsmateriell, både for kommunene og innbyggere. Et eksempel som ble trukket fram er veiledningsmateriell knyttet til motorferdselloven. Der finnes det en del svar på generelle problemstillinger, og statsforvalteren har laget veileder på hvordan regelverket skal tolkes.

Det er også behov for en felles kunnskapsbase for å få til lik saksbehandling i kommunene som ivaretar miljøhensyn i vassdraget.

Hvis noen får søknad om å sette opp gapahuk ved elva – hva svarer man da? (Sitat fra intervju)

5 Konsekvenser ved terminering av plan og planbestemmelse

Dette kapittelet svarer på konsekvenser en terminering av plan vil ha for etablering av vannkraftverk, adgang til uttak av sand og grus og kommunenes saksbehandling.

5.1 Konsekvenser for vannkraft ved terminering av plan

Regional plan for Vefsna inneholder «Særskilte retningslinjer for små vannkraftverk i vassdraget». Retningslinjene skal ivareta at en utbygging av små vannkraftverk i Vefsna ikke er i konflikt med viktige verneverdier i Vefsna. Retningslinjene er uttrykk for regional politikk og gir regionale føringer for vurdering av vannkraftverk i Vefsna, men de er ikke juridisk bindende for NVEs konsesjonsbehandling.

Verna vassdrag

9. juni 2009 vedtok Stortinget i sin avsluttende supplering av Verneplan for vassdrag å verne hele Vefsna med unntak av Gluggvasselva, Fiskelauselva og Elvasselva mot kraftutbygging. Selv om vernet først og fremst er rettet mot kraftutbygging, er det klart at andre typer inngrep, for eksempel vann- eller grusuttak, kan forringe de samme verneverdiene. Det er i vannressursloven kapittel 5 gitt enkelte særregler for forvaltningen av verna vassdrag som også gjelder for andre vassdragstiltak enn kraftutbygging. Verneobjektet Børgefjell ble tatt inn i verneplanen allerede i 1973 (Verneplan I), men i forbindelse med at Vefsna ble tatt inn i verneplanen i 2009, ble også verneobjektet Børgefjell overført til Vefsna. Verneverdiene for Vefsna er vassdragets urørthet, samt størrelse og beliggenhet midt i Norge. Vassdraget er en viktig del av et variert landskap som omfatter både fjell, dal, slette og utløp i fjord. Det er et stort naturmangfold i Vefsnavassdraget knyttet til botanikk, vannfauna, geomorfologi og elveløp. Videre er verneverdiene knyttet til vassdraget viktig for utøvelse av friluftsliv og reindrift.

Vefsna er et anbefalt type- og referansevassdrag. Typevassdrag er vassdrag som kan representere et større antall vassdrag i den region eller landsdel det tilhører, og som inneholder flest mulig av regionens naturtyper og naturformer med tilhørende plante- og dyreliv. Referansevassdrag er mest mulig uberørte vassdrag der de naturlige prosessene får utvikle seg mest mulig upåvirket av menneskelig aktivitet. Hensikten er at disse vassdragene kan tjene som målestokk for endringer forårsaket av naturinngrep og påvirkninger av ulike slag i andre sammenlignbare vassdrag. Kontaktutvalget for vassdragsreguleringer viser til at Vefsna naturfaglig er et meget godt typevassdrag og at flere sidevassdrag har referanseverdi. Det er svært store opplevelses- og kunnskapsverdier i vassdraget på kulturminnesiden. Flere delområder er ikke berørt av tekniske inngrep, og er av meget stor verdi for friluftslivet. Nedbørfeltet ligger inntil andre store naturområder og de sørligste deler inngår i Børgefjell nasjonalpark. Området er i stor utstrekning benyttet til friluftsmål. Vassdraget er i noen grad berørt av kraftutbygging ved at mindre felt er overført til Røssvatn. Vefsna er også nasjonalt laksevassdrag (jf. St. Prp. Nr 32 (2006-2007) *om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*). Denne statusen innebærer at det ikke er tillatt med tiltak eller aktiviteter som kan være til skade for villaksen. Beskyttelsesregimet i nasjonale laksevassdrag innebærer at det er et generelt forbud mot masseuttak fra elvebunnen i disse vassdragene. Denne særskilte beskyttelsen skal legges til grunn ved skjønnsutøvelsen knyttet til alle former for tiltak eller virksomhet som kan påvirke laksen, jf. Lakse- og innlandsfiskeloven § 7a. Vefsna har tradisjonelt vært en av landets beste lakseelver, men har i mer enn 30 år vært infisert med lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*. Gjennom St. Prp. 53 (2008-2009) vedtok Stortinget vern av Vefsna mot kraftutbygging samtidig som det ble bestemt at man skulle gjennomføre et prøveprosjekt med en regional plan etter plan- og bygningsloven. St.prp. nr. 53 påpeker at Regional plan for Vefsna må sees i lys av:

- Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag (RPRVV)
- Vefsna som et nasjonalt laksevassdrag
- Forskrift for rammer for vannforvaltningen - Vannforskriften

St.prp. Nr. 53 beskriver at verneverdiene i vassdraget er til dels komplekse og ujevnt fordelt med variasjoner i hvor urørt og teknisk påvirket vassdraget er. Behovet for differensiert forvaltning er derfor tilsvarende stort. På bakgrunn av dette, foreslo departementet etablering av et prøveprosjekt med samla vassdragsforvaltning i Vefsna som skulle følge rammene i vannforskriften, og ses i lys av Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag, vernevedtaket for Vefsna og Vefsna som nasjonalt laksevassdrag. St.prp. Nr. 53 påpeker videre at en omfattende kartlegging av Vefsnas nedbørsfelt vil gi bedre kunnskap om verneverdiene i de ulike delene av vassdraget. Økt kunnskap vil gi bedre grunnlag for å ta vare på verneverdiene der disse er særlig til stede. Tilsvarende vil kunnskap om hvor verneverdiene ikke er sterke, åpne for fleksibilitet i forvaltningen av vassdraget.

Det beskrives videre at ei samla planlegging i vassdraget kan legge til rette for mindre, skånsom kraftproduksjon i sidevassdrag, der dette ikke i noen grad er i strid med verneverdiene. Det står videre at en slik planlegging vil gi større trygghet for verneverdiene og forutsigbare rammer for de ulike brukerinteressene, men det understrekes at alle prosjekter skal konsesjonsbehandles. Departementet mener at en eventuell konsesjonsbehandling kan fristilles fra tidligere forutsetning om 1 MW som maksimal utbygging i verna vassdrag da en forutsetning er at det nye regimet skal gi tilsvarende trygghet for verneverdiene. Departementet mener dette er forhold som bør beskrives nærmere som ledd i et prøveprosjekt med samla planlegging i vassdraget. Det presiseres imidlertid at potensialet for mindre kraftverk i Vefsna må regnes som lite fordi nedbørsfeltet til Vefsna inneholder store urørte områder og verneverdier knyttet til disse.

Med bakgrunn i disse føringene samt andre regionale føringer fra vedtak i fylkestinget, er det utarbeidet en regional plan som legger opp til en differensiert forvaltning med avveier mellom bruk og vern. Regional plan for Vefsna gir føringer for fremtidig arealforvaltning. Da dette er en plan på regionalt nivå, vil den ikke gi tillatelser eller avslag til enkelttiltak. Den legger imidlertid føringer gjennom retningslinjer og planbestemmelse for kommunal planlegging og enkeltsaksbehandling. Det er først gjennom kommunenes planlegging og gjennom NVEs konsesjonsbehandling at konkrete forslag til arealbruk kan avklares.

Vannressursloven

For å vurdere hva som vil skje med muligheter for å bygge ut små vannkraftverk som ikke er i strid med verneverdiene dersom planen termineres, må vi også se på bestemmelsene i vannressursloven.

All kraftutbygging i verna vassdrag er meldepliktig etter vannressursloven (VRL), og NVE skal vurdere konsesjonsplikt for alle planer for utbygging.

Forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven bygger på at konsesjoner til anlegg for produksjon av energi etter vannressursloven både regulerer arealplanlegging og gir myndighetstillatelse til vassdragstiltak. Selv om det er vedtatt en arealplan etter plan- og bygningsloven, vil konsesjonspliktige tiltak trenge konsesjon etter vannressursloven. I tillegg er det etter plan- og bygningsloven bestemt at tiltak som anses tilfredsstillende behandlet etter nærmere opplistede andre lover, ikke trenger byggetillatelse. Dette gjelder blant annet vannkraftanlegg og andre vassdragstiltak med konsesjon etter vannressursloven.

Det er etter vannressursloven også vedtatt en egen forskrift om kommunens myndighet i mindre vannkraftsaker. Konsesjoner til vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt avgjøres av kommunen. Kommunens myndighet til å treffe vedtak om konsesjon etter vannressursloven § 64 annet ledd har imidlertid flere unntak og omfatter bl.a. ikke vannkraftverk i verna vassdrag og nasjonale laksevassdrag. Norges vassdrags- og energidirektorat treffer vedtak for vannkraftverk som omfattes av unntakene i første ledd. I Vefsna vil det dermed være NVE som treffer vedtak dersom det søkes om konsesjon – også for vannkraft inntil 1 MW.

Slukeevne i verna vassdrag

Stortinget har åpnet for at det i verna vassdrag kan gis konsesjon for kraftverk med installert effekt mindre enn 1 MW (3 MW i Bjerkreimsvassdraget) under forutsetning av at utbyggingen ikke svekker verneverdiene. Hensynet til verneverdiene har følgelig avgjørende betydning ved konsesjonsbehandlingen.

Det er et prinsipp at det i vernede vassdrag skal være en naturlig variasjon i vannføringen også etter en utbygging. Der NVE har gitt konsesjon til nye kraftverk i verna vassdrag, har maksimal slukeevne i de fleste tilfeller ligget mellom 20 og 50 % av middelvannføringen. I verna vassdrag er det et mål at det skal være en variert og romslig vannføring som gjenspeiler de naturlige forhold også etter en utbygging. Dette er også stadfestet av Olje- og energidepartementet i klageavgjørelse for Kilåi kraftverk i Fyresdal, datert 07.11.2014. Det må imidlertid i hvert enkelt tilfelle gjøres en konkret vurdering av vassdragets kvaliteter og det hydrologiske regimet som preger vassdraget for å finne en egnet størrelse på slukeevnen i kraftverket.

Søknader om kraftverk i Vefsna

NVE har behandlet flere kraftverk i nedbørsfeltet til Vefsna, alle behandlet før regional plan for Vefsna. NVE har gitt avslag på søknadene som er registrert i NVE Atlas i Vefsna sitt nedbørsfelt. Det dreier seg om tillatelse til bygging av:

- Finnsåselva (3,98 GWh) og Almdalselva kraftverk (11,37 MW) i Grane kommune (2011)
- Kvanndalselva kraftverk i Vefsn kommune (12,56 GWh) (2013)
- Kappskard minikraftverk i Grane kommune (5 GWh) (2007)

Finnsåselva og Almdalselva kraftverk er avslått med følgende begrunnelse (fra vedtakene):

NVE kan i medhold av vannressursloven § 22. 1. ledd avslå søknader når sentrale offentlige myndigheter har satt i gang en samlet planlegging for bruk og vern av vassdrag. Det planlagte kraftverket omfattes av planarbeidet, og NVE avslår derfor søknaden (NVE 2011a, NVE 2011b).

NVE har også vedtatt Svartvasselva minikraftverk (4,20 GWh) i Grane kommune (2005) som konsesjonsfritt. NVE viser her til supplering av verneplan, St.prp. nr. 53, s.4:

Ei samla planlegging i vassdraget kan legge til rette for mindre, skånsam kraftproduksjon i sidevassdrag, der dette ikkje i nokon grad er i strid med verneverdiane. Ei slik planlegging vil gje større tryggleik for verneverdiane og pårekelege rammer for dei ulike brukarinteressene. Alle aktuelle prosjekter skal konsesjonshandsamast. Ingen prosjekt vil bli handsama før planen er godkjent (...)

Det er også tre andre kraftverk i Grane kommune som har fått avslag på konsesjon. Vesterelva og Almdalsforsen og Tjuvholforsen kraftverk. Disse ligger imidlertid rett utenfor virkeområdet for regional plan for Vefsna og utgjør ikke en del av vassdragsvernet.

Kunnskapsgrunnlag for vurdering av vannkraft i vernede vassdrag

SINTEF Energi har i samarbeid med NTNU Vitenskapsmuseet utarbeidet en rapport om kunnskapsgrunnlag for vurdering av vannkraft i vernede vassdrag med Verdalsvassdraget som pilot (Harby et al 2024). Rapporten ble skrevet på oppdrag av NTE og innebar å gjøre en uavhengig vurdering av hvilket kunnskapsgrunnlag som bør ligge til grunn dersom vernede vassdrag skal vurderes for vannkraftutbygging. Rapporten konkluderer med at vernede vassdrag er utsatt for mange andre inngrep enn vannkraft på tross av hva rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag legger føringer for.

Rapporten konkluderer videre med at dersom det skal settes i gang undersøkelser for mulig vannkraftutbygging i vernede vassdrag, er det behov for en samlet oppdatert kunnskapsinnhenting og -sammenstilling for alle vernede vassdrag. Riksrevisjonen har allerede i 2007 påpekt at verneverdiene kan ha forandret seg og eventuelt blitt reduserte etter at vassdraget ble vernet. En sammenstilling av dagens status er derfor viktig for å vurdere hvordan nye inngrep i et enkelt vassdrag vil påvirke samlet status for nasjonale verneverdier.

For å kunne vurdere vannkraftutbygging, anbefaler rapporten at effekter av andre inngrep og muligheter for restaurering og bruk av naturbaserte løsninger bør vurderes i sammenheng med samlet belastning av en potensiell kraftutbygging.

Kunnskapsgrunnlaget og undersøkelser for en eventuell vurdering av vannkraftutbygging i verna vassdrag bør, i tillegg til alle standard undersøkelser som følger av konsekvensutredninger i henhold til gjeldende lovverk, inneholde mer detaljerte undersøkelser knyttet til:

- Informasjon om verneverdiene som beskrevet i verneplanen.
- Samlet og helhetlig status for fysisk, kjemisk, hydromorfologisk og økologisk tilstand, inkludert tilstanden til verneverdiene i forhold til verneplanen.
- Historisk utvikling for tilstanden til verneverdiene.
- Oversikt over tidligere gjennomførte avbøtende og kompensierende tiltak.
- Samlet belastning forårsaket av påvirkninger og tiltak innenfor vassdraget.
- Hvordan inngrep i vassdraget vil påvirke nasjonal samlet belastning sett i henhold til målsettingene med vassdragsvernet.

Konklusjon

St.prp. Nr. 53 beskriver at en samlet planlegging i vassdraget kan legge til rette for mindre skånsom kraftproduksjon i sidevassdrag, der dette ikke er i strid med verneverdiene. Det åpnes i vernevedtaket også for at en eventuell konsesjonsbehandling kan fristilles fra tidligere forutsetninger om 1 MW som maksimal installert effekt for utbygging i verna vassdrag, men en forutsetning for dette er at det er et regime for samla planlegging i vassdraget. Det kan argumenteres for at dette kan gjennomføres på andre måter enn gjennom regional plan, så lenge målsetningen om en samla kunnskapsbasert plan for forvaltning av vassdraget er ivaretatt. Poenget her er at kunnskap om verneverdiene i de ulike delene av vassdraget vil kunne gi bedre grunnlag for å ta vare på disse der de er særlig til stede og tilsvarende fleksibilitet til bruk der verneverdiene ikke er sterke. Forslag til hvordan et slikt regime eventuelt vil kunne løses, må avklares mellom kommuner, fylkeskommune og NVE. Det presiseres imidlertid i vernevedtaket at alle aktuelle prosjekter skal konsesjonsbehandles, og at potensialet for vannkraftutbygging må regnes som lite da nedbørfeltet inneholder store urørte områder med tilknyttede verneverdier.

For utbygging av vannkraft i verna vassdrag, vedtok Stortinget i 2005 at det kan åpnes for konsesjonsbehandling av kraftverk med installert effekt opp til 1 MW, unntatt for Bjerkreimsvassdraget hvor grensen ble satt til 3 MW (Olje- og energidepartementet 2004).

En terminering av Regional plan for Vefsna vil i praksis ikke endre mulighet for å bygge ut vannkraft i vassdraget, men øvre grense for installert effekt må endelig avklares med NVE.

NVE har i notat fra 2013 (vedlagt Regional plan for Vefsna), tolket oppdraget fra Stortinget til at det åpnes for småkraftverk med installert effekt opp til 10 MW, gitt forutsetning om et regime som gir trygghet for verneverdiene, men at vurderingsgrunnlaget er det samme som i andre vernede vassdrag. Stortinget sin forutsetning for at det skal kunne gis konsesjon til kraftverk i verna vassdrag, er at verneverdiene ikke blir svekket. I Stortingsmelding Meld. St. 27 (2023-2024) "Tryggare framtid - førebudd på flaum og skred," åpner regjeringen for kraftutbygging i enkelte verna vassdrag, men kun hvis dette bedrer flomsikringa (Energidepartementet 2024). Dette vil sannsynligvis også påvirke mulighet for kraftutbygging i fremtiden.

Planens retningslinjer «Særskilte retningslinjer for små vannkraftverk i vassdraget» er uttrykk for regional politikk og gir regionale føringer for vurdering av vannkraftverk i Vefsna, men de er ikke juridisk bindende for NVEs konsesjonsbehandling

5.2 Konsekvenser for uttak av sand og grus

Uttak av sand og grus reguleres av flere lovverk der krav om konsesjon etter mineralloven og planavklaring etter plan- og bygningsloven er sentrale regelverk som er avgjørende for om det kan gis tillatelse til et uttak, og om det må stilles vilkår og krav som i en slik tillatelse. For uttak som utgjør fysiske inngrep i eller nær vannstrengen, kan vannressursloven også komme til anvendelse.

Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (Mineralloven)

Mineralloven § 43 gjelder alle masseuttak med et samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ urørt (in situ) masse, og slike masseuttak krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning (DMF). Det stilles blant annet krav om at driftsområdet skal fastsettes i konsesjonen.

Videre presiserer mineralloven § 5 at tildeling av driftskonsesjon etter mineralloven ikke erstatter tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning⁵.

Mineralvirksomhet innebærer aktivitet og tiltak som fører til endret arealbruk i det området virksomheten foregår, som vil ha virkninger for naturmiljø og omgivelser. Dette er forhold som i første omgang reguleres av planmyndighetene etter plan- og bygningsloven. En konsesjon etter mineralloven følges av en driftsplan, plan for avslutning av bruddet og økonomisk sikkerhetsstillelse. Det skal utarbeides en driftsplan som viser hvordan gjennomføring av driften er planlagt.

DMF anbefaler at arealbruken i henhold til plan- og bygningsloven er avklart før det søkes om driftskonsesjon, og at hovedregelen er at det stilles krav om reguleringsplan for mineraluttak. En reguleringsplan vil bidra til at uttaket skjer i forsvarlige former der hensynet til miljø og samfunn er vurdert og tatt hånd om. Regulering gir blant annet kommunen mulighet til å sette bestemmelser om krav til skjerming og sikring, bestemmelser om driftstider, krav om terrengutforming og at området skal settes i stand etter at uttaket er avslutta. Det vil i mange tilfeller være nødvendig å avklare tilkomsten til masseuttaket. Dette er viktig blant annet fordi et masseuttak kan gi trafikkbelastning på vegnettet og for nærmiljøet⁶.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven om arealforvaltning, og det fremgår av plan- og bygningsloven § 1-2 at den også gjelder generelt for vassdrag.

Ifølge plan- og bygningsloven er det krav om reguleringsplan for gjennomføring for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige innvirkninger på miljø og samfunn. Mange kommuner har generelle bestemmelser i kommuneplanen som stiller krav om reguleringsplan for alle områder for råstoffutvinning.

I forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) er det i § 4-3 gitt unntak fra krav om søknadsplikt i plan- og bygningslovgivningen for visse tiltak som behandles etter andre lover, herunder steinbrudd og massetak med tilhørende knuseverk og sorteringsanlegg som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan og som er gitt konsesjon etter mineralloven.

Vannressursloven

For uttak av masser i eller nær vannstrengen kan vannressursloven komme til anvendelse. Et kriterium for at tiltak både i og utenfor vassdrag er konsesjonspliktig, er at tiltaket kan påvirke allmenne interesser i selve vassdraget⁷. Norges vassdrags og energidirektorat (NVE) er myndighet i behandlingen av konsesjonspliktige tiltak i vassdrag.

Uttrykket «allmenne interesser» som det bl.a. henvises til i vannressursloven § 8, (konsesjonspliktige tiltak), omfatter i hovedsak ideelle eller ikke-økonomiske interesser. Eksempler kan være fiskens frie gang, alminnelig

⁵ Direktoratet for mineralforvaltning (DMF): <https://dirmin.no/veileder-konsesjon#step-06>

⁶ Direktoratet for mineralforvaltning (DMF): <https://dirmin.no/arealplanlegging>

⁷ Norges vassdrags og energidirektorat (NVE): <https://www.nve.no/vann-og-vassdrag/vassdrag-og-grunnvannstiltak/vannuttak-og-fysiske-inngrep-i-vassdrag/fysiske-inngrep-i-vassdrag/>

vannforsyning, allmenn ferdsel, biologisk mangfold, friluftsliv, hensyn til flom og skred, kulturminner, landskapsverdier, verna vassdrag, hydrologiske målestasjoner med videre. Private interesser kan anses som en allmenn interesse dersom de samlet sett får betydning for mange mennesker. At vassdraget er et nasjonalt laksevassdrag vil også regnes som en sterk allmenn interesse på linje med at Vefsna er et verna vassdrag.

Graving og uttak av masser i bunn og på breddene av elver, bekker og innsjøer regnes som et fysisk inngrep i vassdrag, og det må derfor vurderes om tiltaket krever konsesjon etter vannressursloven. Dersom tiltaket ikke anses som konsesjonspliktig, skal det i stedet behandles etter plan- og bygningsloven og/eller annet regelverk som Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. 15. mai 1992 Nr. 47 (lakse- og innlandsfiskloven) og/eller forskrift om fysiske tiltak i vassdrag (FOR-2004-11-15-1468).

I NVEs «Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak»⁸ står det at:

En konsesjon etter vannressursloven gir ikke automatisk tillatelse til endret arealbruk etter plan- og bygningsloven. I praksis må derfor endret arealbruk avklares i forhold til plan- og bygningsloven, særlig kommuneplanens arealdel der vassdrag ofte inngår som LNFR område. Dette kan gjøres på to måter:

- Ordinær behandling av tiltaket som plan eller planendring i medhold av plan- og bygningsloven.
- Dispensasjon fra gjeldende plan eller fra kravet om å utarbeide plan, jf. plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2

Et tiltak som har konsesjon etter vannressursloven er unntatt fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven, forutsatt at tiltaket er i samsvar med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Dette følger av byggesaksforskriften § 4-3. Konsesjonæren er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og gjeldende underliggende forskrifter.

Små uttak av masser

NVE skriver i sin veileder til vannressursloven (NVE 2021) følgende om små uttak av masser:

Ved små uttak av masser som ikke har noen negative virkninger for allmenne interesser og som kan gjennomføres uten konsesjon etter vannressursloven, må tiltakshaver særlig påse at følgende hensyn blir ivaretatt:

- *Naturmangfold. Kartfestede data for elvemusling og andre rødlistede ferskvannsorganismer finnes på Vassdragsatlas på Miljødirektoratets hjemmeside <http://vassdragsatlas.miljodirektoratet.no/>.*
- *Gyteområder for fisk.*
- *Erosjon- og flomforhold. En må bl.a. unngå å grave så dypt at det er fare for å komme ned i lett eroderbare, finkornete masser. I områder med marin leire bør en ikke ta ut masser uten å ha undersøkt mulig fare for kvikkleireskred nærmere.*

I vassdrag der det er interesse fra flere for å ta ut masser, anbefaler NVE at kommunen lager rammeplaner for uttak (områderegulering). Dette er særlig viktig i verna vassdrag, nasjonale laksevassdrag, vassdrag med spesielle bunnforhold (for eksempel leire under dekkstjiktet) og vassdrag med spesielle massetransportforhold. Slike rammeplaner er et viktig grunnlag for vurdering av enkeltuttak.

Samordning (§20)

For enkelte vassdragstiltak kan NVE etter vannressursloven § 20 «i det enkelte tilfellet» fastsette at konsesjonspliktige tiltak som inngår i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller som må ha tillatelse etter

⁸ Norges vassdrags og energidirektorat (NVE): Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak Nr.1/2021

lakse- og innlandsfiskloven, ikke trenger konsesjon etter vannressursloven. Det vil si at konsesjonsbehandling i bestemte sakstyper kan erstatte konsesjonsbehandling etter bestemte andre lover.

I vurderingen etter vannressursloven § 20 legges det til grunn at tiltaket kan være konsesjonspliktig og at det ville blitt gitt konsesjon jf. vannressursloven § 25. Samordning er mulig hvis de hensyn vannressursloven skal ivareta blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom planbehandlingen.

NVEs innsigelse til kommuneplanens arealdel i Vefsn kommune

NVE har i brev av 13.08.2019 reist innsigelse (jf. pbl § 5-4) til kommuneplanens arealdel i Vefsn Kommune. Hjemmel for innsigelsen er beskrevet i rundskriv fra KLD (2021), Grunnlaget for innsigelsen er at planen åpner for utbygging direkte fra kommuneplanen i LNFR-områder for spredt utbygging uten at naturfare er avklart på siste plannivå. NVE har også innsigelse til siste setningen i den generelle bestemmelsen knyttet til varig verna vassdrag fordi den åpner for tiltak i vassdraget.

I Vefsn kommunes forslag til kommuneplan har bestemmelse i kapittel 2 bokstav k) («Vassdragsvern») ordlyden:

Drevja- Fusta- og Vefsnvassdraget samt Sørvassdalen er verna vassdrag. Her er uttak av sand og grus i vassdraget eller innafor den funksjonelle kantsonen bare tillatt om det er avklart i reguleringsplan. Uttak til bruk på egen eiendom er tillatt dersom det settes igjen et tilstrekkelig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr, jf. vannressursloven §11.

NVE skriver i innsigelsen at:

Uttak av masser og inngrep i vassdrag kan få virkninger for allmenne interesser og være konsesjonspliktige etter vannressursloven § 8. Vi har derfor innsigelse til siste ledd av bestemmelsen som gjelder uttak til bruk på egen eiendom. Vi forutsetter at virkninger for allmenne interesser er vurdert eller blir vurdert i reguleringsplanarbeidet eller/og konsesjonsbehandling etter vannressurslovens § 8. For å løse innsigelsen må siste setning i bokstav k) i kapittel 2 utgå, og det må avslutningsvis i setning to i bokstav k) skytes inn «eller ved konsesjonsbehandling etter vannressurslovens § 8» slik at ordlyden i denne setningen blir «Her er uttak av sand og grus i vassdraget eller innafor den funksjonelle kantsonen bare tillatt dersom det er avklart i reguleringsplan eller/og konsesjonsbehandling etter vannressurslovens § 8».

Norconsult gjennomførte våren 2024 på oppdrag av Nordland fylkeskommune. «Evaluering av arealpolitiske retningslinjer i fylkeskommunens kapittel 8». Statlige myndigheter var involvert i dette evalueringsarbeidet og NVE var tydelige på at de følger det lovverket de er myndighet for, og i mindre eller liten grad forholder seg til regionale planer.

Konklusjon

Kravet til en regional planbestemmelse (jf. plan- og bygningsloven § 8-4) er at den knytter seg til retningslinjer for arealbruk som ivaretar regionale (eller nasjonale) hensyn eller interesser. Det innebærer at særskilte bygge- eller anleggstilltak kan forbyes, og de må da være opplistet særskilt. De særskilt opplistede tiltakene må være i strid med arealbruk som er angitt i regionalplanen. Forbud kan gjelde type eller mengde. Det må også angis områder for hvor forbudet gjelder.

Regional plan for Vefsna har en regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna som åpner for uttak dersom dette er avklart i juridisk bindende kommune(del)plan etter plan- og bygningsloven kap. 11. Tiltak som ikke er omfattet av vedtatte kommune(del)planer, må godkjennes gjennom reguleringsplan med samme utredningskrav som ved utarbeidelse av kommune(del)planer. Verneverdiene må hensyntas uansett.

Terminering av regional plan vil påvirke kommunenes saksbehandling for uttak av sand og grus, da det er sannsynlig at praksis med avklaring av uttaksområder på overordnet plannivå (kommune(del)plan) ikke kan regnes som tilstrekkelig med henblikk på arealavklaring og utredningskrav, og vil erstattes av krav om utarbeiding av reguleringsplaner for masseuttak.

Ingen av kommunene har rullert og vedtatt kommuneplanens arealdel etter vedtak av Regional plan for Vefsna. Kommunene har med andre ord ikke innarbeidet vedtatt regional plan i sine kommuneplaner. Sett i et fremtidig perspektiv vil muligheten for å innarbeide føringene i regional plan falle bort dersom regional plan termineres, selv om det så langt ikke er gjennomført.

Med utgangspunkt i premissene som fremgår i gjeldende planbestemmelser, **vurderes en terminering av planen å gi kommunene de samme kravene om en mer spesifisert og tettere oppfølging etter plan og bygningsloven**, der utredninger og reguleringsarbeid vil være avgjørende for om et uttak vil være forenelig med kartlagte verdier i vassdraget og om tillatelse til uttak kan gis. Disse vurderingene vil også avdekke om det foreligger allmenne interesser som vil medføre krav om konsesjon etter vannressursloven.

Terminering av regional plan vil ikke endre forutsetninger om krav om konsesjon etter mineralloven. Å kreve utarbeidelse av reguleringsplaner vil være i tråd med Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) sine anbefalinger knyttet til tilstrekkelig arealavklaring etter plan og bygningsloven.

Krav om konsesjon for uttak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget gjelder også per i dag, og **terminering av regional plan vil dermed ikke medføre endringer knyttet til behandling av fysiske tiltak etter vannressursloven**. Dette understrekes ytterligere gjennom NVE sin innsigelse til kommeplanens arealdel i Vefsn kommune, hvor NVE krever at uttak av sand og grus i vassdraget eller innafor den funksjonelle kantsonen bare tillates dersom det er avklart i reguleringsplan og/eller konsesjonsbehandling etter vannressurslovens § 8. I vassdrag der det er interesse fra flere for å ta ut masser, anbefaler NVE at kommunen lager rammeplaner for uttak (områderegulering) som danner grunnlag for enkeltuttak. Dette er særlig viktig i verna vassdrag og nasjonale laksevassdrag slik som i Vefsna.

Terminering av den regionale planen vil heller ikke endre mulighet for mindre uttak som kan gjennomføres uten konsesjon. Her gjelder veiledning fra NVE, og det må vurderes om tiltaket er i en kategori som har negative virkninger for allmenne interesser og må meldes inn til NVE for en konsesjonspliktutvurdering. Uansett må tiltakshaver ta hensyn til naturmangfold, gyteområder for fisk og erosjon- og flomforhold ved uttak.

5.3 Konsekvenser for kommunenes planarbeid og saksbehandling

5.4 Konsekvenser for likt og rettferdig planarbeid i hele vassdraget

I hvilken grad vil terminering av regional plan påvirke kommunens forutsetninger for likt og rettferdig planarbeid og saksbehandling i hele vassdraget, for eksempel ved uttak av sand og grus?

Vefsna er et vernet vassdrag i tillegg til et nasjonalt laksevassdrag. Disse to forholdene gir særskilt vern, som hever terskelen for å gi tillatelse til å gjennomføre tiltak i vassdraget, inkludert i den funksjonelle kantsonen.

Det første, altså at man er et vernet vassdrag, innebærer en kraftig begrensning på utbygging av vannkraft.

Status som et nasjonalt laksevassdrag innebærer at uttak av grus og sand ikke kan skje når det medfører endring av elvebunnen eller elveleiet, eller hvis det gir høyt partikkelinnhold i vassdraget. Dette innebærer at det er strenge regler for når uttak kan skje, men at uttak er tillatt dersom visse kriterier er innfridd. Det kan klargjøres i kommunal reguleringsplan, og uttak av grus innenfor slike rammer er tillatt.

De planmessige utfordringene langs vassdraget handler mer om at det er relativt lite samlet plankapasitet for de tre berørte kommunene. For Grane og Hattfjelldal er det få nye reguleringsplaner, og mye av kommunenes planarbeid styres etter gamle planer. I hele planperioden til regional plan har det ikke vært rullering av kommuneplanenes arealdeler. Både fylkeskommunen og øvrige sektormyndigheter har en rekke virkemidler som kan bidra til å sørge for et *likt og rettferdig planarbeid* langs vassdraget, litt avhengig av hva som legges i det. Rapporten peker på generelle anbefalinger i kapittel 6 som kan bidra til økt felles forvaltning langs vassdraget.

6 Anbefalinger for videre arbeid

Med bakgrunn i evalueringen og funnene i denne rapporten, har vi følgende råd/anbefalinger:

Ved eventuell terminering av Regional plan for Vefsna

- Fylkeskommunen anbefales å gå i dialog med NVE for å få en vurdering av om terminering av Regional plan påvirker grensen for installert effekt i eventuelle fremtidige konsesjonssøknader som skal behandles i Vefsna.
- Regelverk for uttak av sand og grus bør klargjøres i tråd med NVEs retningslinjer. Her bør Nordland fylkeskommune ta en veilederrolle overfor kommunene i Vefsnavassdraget.

Generelle anbefalinger uavhengig av om planen termineres eller ikke

- Tverretattlig involvering av kommunene, Statsforvalter, Fylkeskommunen og sektormyndigheter.
- Kommunene peker på at kunnskapsgrunnlaget for Vefsna er for svakt. Kommunene har begrenset plankapasitet, og har selv ikke mulighet for å lage et felles kunnskapsgrunnlag for vassdraget. Fylkeskommunen og NVE bør bidra til å få på plass et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag for å ivareta verneverdiene i vassdraget. Det er behov for oppdatert kunnskap på en rekke forhold:
 - Oppdatert kunnskap om verneverdiene i vassdraget
 - Kartlegging og vurdering av naturfare langs elva knyttet til kvikkleire, skred og flom.
 - Kunnskap om dagens praksis for uttak av sand og grus (volum og hvilke områder).
 - Forvaltningspraksis og kunnskapsoverføring: Hvordan forvaltes vernede vassdrag i Norge? Hvordan avgrenser man et område for uttak av sand og grus? , og hvor store mengder kan man ta ut med gitt naturforhold i de ulike områdene? NVEs erfaringer og metoder fra andre vassdrag bør bringes videre til kommunene i Vefsna.
- Kommunene i vassdraget har også behov for veiledning for å kunne få en god og effektiv saksbehandling, og for å kunne utarbeide gode lokale planer for bruk og vern av vassdraget. Det er også behov for enkelt veiledningsmaterieell slik at også grunneiere, frivillige organisasjoner og friluftslivsutøvere forstår hvordan vassdraget kan brukes uten at det går utover verneverdiene, og hvordan man kan søke om ulike tiltak i og langs elva.

7 Litteraturliste

- ❖ Energidepartementet. (2024). Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Regjeringen.no.
- ❖ Harby, Atle; Davidsen, Jan Grimsrud; Finstad, Anders Gravbrøt; Sundt, Håkon; Øien, Dag-Inge. (2024) *Kunnskapsgrunnlag for vurdering av vannkraft i vernede vassdrag – Verdalsvassdraget som pilot*. SINTEF Energi. Rapport (2024:00494)
- ❖ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Datert 20.06.23.
- ❖ KLD (2021), *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*. Rundskriv.
- ❖ NVE (2011a). *Avslag på søknad om tillatelse til bygging av Finnsåselva kraftverk, Grane kommune, Nordland — vedtak (201104369-3)*.
- ❖ NVE (2011b). *Avslag på søknad om tillatelse til bygging av Almdalselva kraftverk, Grane kommune, Nordland — vedtak (201104517-3)*.
- ❖ NVE (2021). *Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak*. Veileder nr. 1/2021
- ❖ NVE Atlas.20.09.2024. NVE sitt kartverktøy for geografiske temadata inkludert utbygd og omsøkt vannkraft.
- ❖ Olje- og energidepartementet. (2004). *Supplering av Verneplan for vassdrag (St.prp. nr. 75 (2003-2004))*
- ❖ Olje- og energidepartementet. (2009). *Verneplan for vassdrag – avsluttande supplering (St.prp. nr. 53 (2008-2009))*. Regjeringen.
- ❖ Plan- og bygningsrett 2. utgave, del 1 planlegging og ekspropriasjon, 2010. Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness og Os. (s.152-158) Universitetsforlaget.

Utdrag av relevante saker knyttet til regional plan og Vefsna, oversendt fra Nordland fylkeskommune:

Sak	År	Om saken
Kommuneplanens arealdel - Grane kommune	2012-2013	Sak før Vefsnaplanen ble vedtatt. Innsigelse bla. knyttet til manglende avklaring av interesser i Vefsnavassdraget.
Kommuneplanens arealdel - Hattfjelldal kommune	2012-2013	Sak før Vefsnaplanen ble vedtatt. Innsigelse bla. knyttet til manglende avklaring av interesser i Vefsnavassdraget.
Bobilcamp ved Vefsna - Grane kommune	2015	Søknad om dispensasjon for etablering av bobilcamp ved Vefsna. Tiltaket vurderes mot Vefsnaplanen.
Elveforebygning Fellingforholmen - Grane kommune	2015	Sak om elveforebygning der Vefsnaplanen i første omgang ikke ble vurdert.
Elveforebygning Susna - Hattfjelldal kommune	2015	Sak om sikring mot erosjon etter flom der Vefsnaplanen ble vurdert
Søknad om uttak av sand og grus - Nes i Vefsn kommune	2015-2016	Søknad om privat uttak av grus i Vefsna ved Nes, Vefsn kommune. Vefsnaplanen omtales.
Vefsn kommune - Stormoen massetak	2018	Søknad om dispensasjon for massetak nært Vefsnavassdraget. Vefsnaplanen vurderes.
Svar på spørsmål om håndtering av saker i henhold til Regional plan for Vefsna	2015	Spørsmål fra Grane kommune om håndtering av saker ihht. regional plan for Vefsna. Etablering av fiskecamp og gjennomføring av elveforebygging.
Tilleggsvurdering av tiltak - i henhold til Regional plan for Vefsna - kopi av e-post til Hattfjelldal kommune - 2015	2015	Tiltak mot flomskader i Mjøkelva, Susendal - Hattfjelldal kommune. Tilleggsvurdering fra NVE. Vefsnaplan vurderes.
Infrastrukturplan Vefsna Planprogram Forslag	2020	Planarbeid som ikke ble gjennomført. Infrastrukturplan hadde som formål å avklare infrastruktur langs elva, som igjen skal legge til rette for utnyttelse av elva til fiske, friluftsliv og opplevelsesbasert næring, samtidig som dagens landbruksinteresser i området ivaretas på en god måte. Planen skulle også lage rammer for uttak av sand og grus i området.
Sak om opphør av regional planbestemmelse for uttak av sand og grus	2024	Regionale bestemmelser har en varighet på inntil ti år. Regional planmyndighet kan, etter samråd med Statsforvalteren og berørte kommuner, forlenge planbestemmelsen med fem år av gangen, jf. pbl § 8-5. Planbestemmelsen for uttak av sand og grus ville falt bort den 02.06.24 dersom den ikke hadde blitt forlenget gjennom denne saken.
NVE – Innsigelse til kommuneplanens arealdel for 2024-2040 – Vefsn kommune	2024	NVE fremmer innsigelse - Offentlig ettersyn – Kommuneplanens arealdel for 2024-2040 - Vefsn kommune