

Samordning mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover

Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Plan- og byggesaksområdet

Oslo Economics har lang erfaring med utredningsarbeid innenfor plan- og byggesaksområdet, og særlig den praktiske behandling av loverket og samfunnsmessige konsekvenser av dette. Vi har blant annet utredet kommunens praksis og grunnlag for fastsettelse av plan- og byggesaksgebyrer, praksis for bruk av tinglyste erklæringer og avtaleklausuler og virkninger av å lovregulere kvalifikasjonskrav i plan- og bygningsloven. Oslo Economics har også gjennomført flere kvalitetssikringer av store offentlige investeringer, konseptutvalgsutredninger og tidligfase prosjekter innenfor ulike sektorer. Arbeid som har gitt god innsikt i plan- og byggeprosesser i ulike faser, der de juridiske rammene ofte er avgjørende.

Samordning mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover/2021-35

© Oslo Economics, 1. juni 2021

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. + 47 913 18 802

Innhold

Sammendrag	4
1. Om oppdraget	7
1.1 Planlegging av arealer	7
1.2 Formålet med oppdraget	8
1.3 Informasjonsinnhenting	8
2. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven	10
2.1 Kommunal planlegging	10
2.2 Planprosessen	12
2.3 Kobling mot sektorlover	13
2.4 Funn om forutsetninger for samordning etter plan- og bygningsloven	14
3. Samordning mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven	18
3.1 Om akvakulturloven	18
3.2 Planlegging for akvakultur etter plan- og bygningsloven	19
3.3 Tillatelse etter akvakulturloven og kobling til annet regelverk	20
3.4 utfordringer med samordning	21
4. Samordning mellom plan- og bygningsloven og mineralloven	25
4.1 Om mineralloven	25
4.2 Planlegging for mineralutvinning etter plan- og bygningsloven	26
4.3 Tillatelse etter mineralloven og kobling til annet regelverk	26
4.4 utfordringer med samordning	29
5. Samordning mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven	32
5.1 Om luftfartsloven	32
5.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven	33
5.3 Tillatelse etter luftfartsloven og kobling til annet regelverk	33
5.4 utfordringer med samordning	34
6. Hovedutfordringer med samordning og anbefalinger	37
7. Referanser	41
Vedlegg A Tidligere litteratur om praktisk samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover	42

Sammendrag

Evalueringen av plandelen i plan- og bygningsloven (EVAPLAN) viste at loven i hovedsak fungerer etter intensjonen, men at praktiseringen av loven kan forbedres. Oslo Economics har gjennomført en kartlegging og analyse av den praktiske samordningen mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og akvakulturloven, mineralloven og luftfartsloven. Vi finner at de fleste aktører opplever at den praktiske samordningen som hovedregel fungerer bra innenfor alle de tre sektorområdene. Plandelen i plan- og bygningsloven er en prosesslov, der loven har som formål å legge til rette for informasjonsdeling, koordinering og dialog mellom samfunnsinteresser og forvaltningsnivåer. Prosessene inneholder ingen enkel mekanisme for å kunne prioritere dersom politisk vedtatte samfunns mål står i motstrid med hverandre. Dette fører til at det kan oppstå interessekonflikter som er utfordrende å løse gjennom praktisk samordning, og som fører til at aktørene har ulike oppfatninger om hvorvidt samordningen er tilstrekkelig god.

Plan- og bygningsloven er den grunnleggende loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Loven er sektorovergripende ved at den i utgangspunktet er gjeldende for alle typer tiltak og byggeprosjekter som vedrører beslag og bruk av areal i Norge, inkludert kystsonen. I tillegg finnes det en rekke sektorlover som inneholder konkrete bestemmelser om disponering av arealer og naturressurser innenfor avgrensede samfunnsområder. Myndighetsutøvelse etter sektorlovene skiller seg fra plan- og byggesaksbehandling ved at sektorlovene er avgrenset til å fremme bestemte samfunnsinteresser. Et viktig spørsmål er i hvilken utstrekning forvaltningen evner å koordinere og samordne beslutninger om arealbruk, der det kreves tillatelse etter både plan- og bygningsloven og sektorlover. I denne rapporten belyser vi den praktiske samordningen mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven, mineralloven, samt luftfartsloven.

Kompetanse og kunnskap er forutsetninger for effektiv samordning

Våre informanter fremhever at en viktig forutsetning for en effektiv og god samordning mellom plan- og bygningsloven og samfunnsinteresser regulert i sektorlov, er at kommunen besitter tilstrekkelig plankompetanse og at dette gir en tilstrekkelig kvalitet i planarbeidet. Kvaliteten på planarbeidet oppleves å være avgjørende for kvaliteten på den praktiske samordningen. Manglende kompetanse og kvalitet gir opphav til usikkerhet for involverte aktører, risiko for dårlige beslutninger og merarbeid.

Forutsetningen om tilstrekkelig plankompetanse er ikke til stede i alle norske kommuner. Dette skyldes blant annet begrensninger i arbeidsmarkedet i mindre kommuner, samt at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor komplekst planarbeidet er. For eksempel opplever flere informanter at planlegging av sjøområder er spesielt utfordrende og komplisert, men det er mange mindre kommuner som har betydelige sjøarealer og som samtidig har begrenset med plankompetanse. Større kommuner oppleves å oftere ha sterkere plankompetanse, men det betyr ikke at planarbeidet er mer komplekst. På tross av variasjon i plankompetanse mellom kommuner fremkommer det fra vårt informasjonsgrunnlag at kompetansen og kvaliteten i planarbeidet har hevet seg betydelig de siste 10-15 årene. Dette virker å ha sammenheng med krav til digitalisering av planer og nye samarbeidsformer som interkommunale samarbeid eller kommunesammenslåinger, som har fremtvinget et helt nytt og mer grundig planarbeid. Dette virker å ha hatt positive effekter på den opplevde effektiviteten og kvaliteten i den praktiske samordningen i planprosesser over samme tid.

Videre fremhever informanter at kunnskap er en viktig forutsetning for at den praktiske samordningen skal fungere godt. Med kunnskap mener vi her fakta om arealene og spesielt naturressursene i kommunene. Mangler det for eksempel kunnskap om naturressurser som mineralforekomster og egenskaper ved økosystemene i kommunen er det en risiko for at sluttproduktet av planprosessen kan være mangelfullt sett fra perspektivet til flere samfunnsinteresser. Kartlegging og kunnskap bidrar til å fjerne usikkerhet, øker effektivitet og tverrsektoriell forståelse, som igjen bedrer den praktiske samordningen. Mulighetene for et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å sette rammene for en velfungerende samordning mellom kommuner, fylkeskommuner og samfunnsinteresser er samtidig et ressursspørsmål. Det er begrenset hva en kommune kan innhente av kunnskapsgrunnlag i sitt planarbeid innenfor sine ressursrammer. I tillegg fremstår det å være en viss uenighet om hvor ansvaret ligger for å fremskaffe den nødvendige kunnskapen. For eksempel virker det å være uenighet om ansvaret knyttet til hvem som skal utrede risikoen for flyplasser ved at det ligger akvakulturanlegg i innflygningssonen, og det virker å

være uenighet om hvem som skal ta kostnadene for kartleggingen av mineralressurser i Norge. Dette oppleves av aktører å sette begrensninger på muligheten for å koordinere beslutninger om arealbruk, der det kreves tillatelse etter både plan- og bygningsloven og sektorlover.

Uffordringer med akkumulering av informasjon og beslutningstidspunkt

Når aktører opplever at det er vesentlig usikkerhet om deres interesser er tilstrekkelig ivaretatt vil aktørene benytte seg av et føre-var prinsipp i de prosessene man har mest innflytelse, som normalt er under plan- og bygningsloven. Dette innebærer å legge begrensninger som kan gi mindre fleksibilitet i arealbruken. Fra et sektorperspektiv kan dette fremstå som et vesentlig hinder for den myndigheten og de beslutningene som er underlagt sektorloven. Samordningen oppleves derfor som mindre god av ansvarlig sektormyndighet når mange tidlige innspill og innsigelser oppleves å være fattet på et usikkert grunnlag, og det settes spørsmål ved om føre-var-prinsippet praktiseres for sterkt. Denne praksisen oppleves å være et hinder for å nå vedtatte sektorpolitiske målsetninger. Andre aktører vurderer dette annerledes, der plan- og bygningsloven oppleves som en sikkerhetsventil for å unngå at sektorinteresser blir for dominerende.

De opplevde samordningsutfordringene mellom statlige sektorinteresser, kommuner og fylkeskommuner, er i det store bildet knyttet til at noen aktører har behov for informasjon og avklaringer tidlig i planprosesser for å kunne ivareta sine interesser, men at kunnskapsgrunnlaget for å sikre dette ofte ikke kan fremskaffes såpass tidlig i planprosesser. Opplevde samordningsutfordringer som oppstår mellom plan- og bygningsloven og sektorlover skyldes at det eksisterer interessekonflikter mellom hvilke beslutninger som skal tas i planarbeidet og hvilke beslutninger som skal tas under prosesser i sektorloven, som er tett knyttet til hvor aktørene har den største innflytelsen på beslutninger.

Vår vurdering er at dette er uttrykk for en interessekonflikt som ikke uten videre lar seg løse innenfor rammene av praktisk samordning under plan- og bygningsloven. Konflikten oppstår som følge av en større utfordring knyttet til at det kan oppstå nasjonale målkonflikter i enkeltsaker. For eksempel vil det alltid være potensial for at bærekraftig vekst i akvakulturnæringen, bevaring av miljømangfold og et sterkt lokaldemokrati vil komme i konflikt, og at en eller flere parter vil oppleve at den praktiske samordningen derfor ikke fungerer.

Medvirkning og lokaldemokrati

Informantene i intervjuer understreker betydningen av lokaldemokrati og lokal medvirkning i planprosesser. Hvorvidt den lokaldemokratiske medvirkningen fungerer i praksis, virker også å variere mellom kommuner. Mange kommuner virker å forsøke å involvere innbyggerne, men det påpekes også at det er en grense for hvor engasjert lokalbefolkningen er i plansaker og at det også kan oppstå en viss tretthet knyttet til antallet saker lokalbefolkningen oppfordres å forholde seg til.

Mer konkrete utfordringer med lokal medvirkning i planprosesser virker å oppstå fordi lokalbefolkningen normalt engasjerer seg når det foreligger konkrete tiltak og mer detaljerte planer. Eksempler er avklaring om typen akvakulturanlegg, estetisk utforming av et mineralutvinningsanlegg, konkrete grenser for friluftsområder knyttet til et mineralutvinningsanlegg, og også konsekvensen av gjennomførte tiltak som støy på grunn av flyplasser. Slike forhold vil normalt ikke være fullt ut avklart i overordnede kommunale planprosesser, men avhengig av beslutninger som gjøres under sektorlovverk. Når en sak er under behandling av sektorlov er det imidlertid begrenset hvilken lokaldemokratisk innflytelse som eksisterer, utover å stoppe tiltaket og regulere arealene på nytt.

Denne utfordringen med lokal medvirkning opplyser noen aktører at gir opphav til en praksis der kommuner i økende grad stiller krav til detaljreguleringer for å kunne sette strengere rammer for utøvelsen av myndigheten innenfor sektorlovverk. En slik praksis har ulemper ved at det begrenser handlingsrommet til sektormyndigheter og for eksempel fylkeskommunen som skal forvalte helheten i sektorpolitikken. Når det gjelder det fylkeskommunale leddet kan regionalt planforum spille en positiv rolle for å sikre forståelse for ulike interesser sine perspektiver. Vurderingen til våre informanter er imidlertid at regionalt planforum er mest nyttig for kompetanseheving i kommuner som trenger å drøfte utfordringer og dele erfaringer, og i mindre grad en samordningsarena som løser balansegangen mellom kommuner og det regionale leddet.

Involvering

I praksis fremstår det som at tidlig involvering, informasjonsdeling og transparente prosesser har størst påvirkningskraft for å imøtekomme noen av de praktiske utfordringene som er nevnt. Kommuner påpeker for eksempel at tett oppfølging fra sektormyndigheter er spesielt viktig fordi man tidlig i prosessene får opp eventuelle muligheter og utfordringer. Hovedinntrykket er at det både er et sterkt ønske om involvering så tidlig

som mulig i planprosesser, og at sektormyndigheter innen luftfart, mineralforvaltning og luftfart arbeider aktivt opp mot kommuner, også utenom kommunenes planprosesser.

Fra intervjuene er det likevel noen områder der tidlig involvering ikke oppleves å fungere optimalt. Noen sektormyndigheter opplever at involveringen fra kommuner har et forbedringspotensial og at kommunikasjonen av nye planer som kan vedrøre dem ikke er god nok. Statsforvalters ansvar for å koordinere innspill fra statlige myndigheter fremstår overordnet som en ordning som oppfattes som egnet, men også her er det uttrykt at det er variasjoner mellom hvordan statsforvaltere involverer berørte parter. For eksempel har det kommet frem at det er noe ulik praksis med involvering av statlige interesser ved innsigelse, der noen statsforvaltere sier de informerer alle innsigelsesparter, mens andre statsforvaltere løser et innspill eller innsigelse bilateralt. Det er uttrykt ønske om mer transparens og samarbeid i innsigelsessaker for å sikre tidlig involvering, spesielt knyttet til at parter som ikke selv har en innsigelse blir involvert når en annen innsigelse kan gjelde deres interesser.

Anbefalinger

Informasjonsgrunnlaget vårt tilsier at den praktiske samordningen som hovedregel fungerer bra innenfor alle de tre sektorområdene. Det er samtidig noen utfordringer som det kan arbeides videre med. Styrkede krav og oppfølging av kommuner for å sikre et jevnt arbeid med arealplaner kan for eksempel ha en positiv effekt på både kompetanse og kvalitet i planarbeid. Samtidig er det utfordringer knyttet til tilgangen til arbeidskraft som sannsynligvis vil føre til at en viss variasjon i plankompetanse er vanskelig å unngå uten sterkere grep. Tilsvarende gjelder for forbedring av kunnskapsgrunnlaget i forkant av planarbeid, men på dette området kan det være et behov for avklaring av ansvarsfordelingen mellom aktører om hvem som har ansvaret og skal bære kostnadene for å frembringe kunnskapsgrunnlaget. I tillegg kan det vurderes om det er hensiktsmessig med tydeligere føringer til hvilket kunnskapsgrunnlag som bør foreligge, spesielt knyttet til kunnskap om naturressurser som mineralforekomster.

Eventuelle ikke-juridiske tiltak for å redusere opplevde samordningsutfordringer knyttet til informasjon og beslutningstidspunkt er mer utfordrende siden dette ofte handler om interessekonflikter som kan vokse ut av nasjonale målkonflikter. Tiltak for å bedre den praktiske samordningen og legge enda bedre til rette for interesseavveininger, vil måtte innebære å avklare enda tydeligere hvilke beslutninger som skal tas under plan- og bygningsloven og hvilke beslutninger som skal tas under sektorlov. Dette kan gradvis forbedres gjennom praksis, men vi har ikke avdekket at det er noe spesifikt med selve planprosesser og samordningsarenaer som vil løse disse utfordringene. Eventuelle ytterligere krav eller grep som krever merarbeid mener vi må være bevisst på at mange kommuner opplever at kravene til planarbeidet til stadighet øker, og at dette legger et press på kommuner på å besitte og skaffe ytterligere kompetanse i planarbeidet, noe som kan være utfordrende innenfor kommuners ressursrammer.

1. Om oppdraget

Evalueringen av plandelen i plan- og bygningsloven (EVAPLAN) viste at loven i hovedsak fungerer etter intensjonen, men at praktiseringen av loven kan forbedres. For å undersøke dette nærmere har Oslo Economics, på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), gjennomført en kartlegging og analyse av den praktiske samordningen mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og akvakulturloven, mineralloven og luftfartsloven.

1.1 Planlegging av arealer

Plan- og bygningsloven¹ er den fundamentale loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Loven er sektorovergripende ved at den i utgangspunktet er gjeldende for alle typer tiltak og byggeprosjekter som vedrører beslag og bruk av areal i Norge, inkludert kystsonen. I utgangspunktet skal flest mulig beslutninger om arealdisponering, samt beslutninger om bruk og vern av naturressurser, tas av et lokalt, sektornøytralt og folkevalgt organ. Ettersom plan- og bygningsloven har en sektorovergripende karakter, innebærer dette at arealplanlegging etter plan- og bygningsloven skal være en felles arena for beslutninger om arealbruk. I dette ligger blant annet at loven inneholder virkemidler for koordinering og samordning av forskjellige hensyn og interesser, herunder statlige sektorinteresser.

«Et viktig spørsmål er i hvilken utstrekning forvaltningen evner å koordinere og samordne beslutninger om arealbruk, hvor det kreves tillatelse etter både sektorlover og plan- og bygningsloven.»

Samtidig finnes det en rekke sektorlover som inneholder konkrete bestemmelser om disponering av arealer og naturressurser innenfor avgrensede samfunnsområder. Myndighetsutøvelse etter sektorlovene skiller seg fra plan- og byggesaks-

behandling ved at sektorlovene er avgrenset til å fremme bestemte samfunnsinteresser.

Et viktig spørsmål er i hvilken utstrekning forvaltningen evner å koordinere og samordne beslutninger om arealbruk, der det kreves tillatelse etter både plan- og bygningsloven og sektorlover. Ettersom sektorinteresser er underlagt særskilt regulering i særskilte lover, finnes det også en rekke forskjellige juridiske bestemmelser om sammenhengen eller forrangen mellom individuelle sektorlover og plan- og bygningsloven, også kalt koblingsmodeller i den juridiske litteraturen.

Regjeringen har i sin politiske plattform blant annet som mål å forenkle planbehandlingen gjennom å harmonisere plan- og bygningsloven og sektorlover.² Evalueringen av plandelen i plan- og bygningsloven (EVAPLAN), presentert i tobindsverket «PBL 2008», viser at loven i hovedsak fungerer etter intensjonen, men at praktiseringen kan forbedres. I den første boken «Plan- og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?» (2018) beskrives samordningen som en av de mest kompliserte og viktige utfordringene i planarbeidet som må løses på bedre måter enn i dag. Det er i EVAPLAN anbefalt endringer både i plan- og bygningsloven og i praktisering. Anbefalingene berører blant annet hvordan ulike sektorlover virker sammen med plan- og bygningsloven.

«I denne rapporten søker vi å bedre belyse den praktiske samordningen mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven, mineralloven, samt luftfartsloven.»

I NIBR (2020) belyses reguleringen av samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover om arealbruk. Rapportens søkelys er imidlertid på det juridiske aspektet ved plan- og bygningsloven og sektorlover, og undersøker i mindre grad hvordan samordningen oppleves i praksis i kommuner og fylkeskommuner.

I denne rapporten søker vi å bedre belyse den praktiske samordningen mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven³, mineralloven⁴, samt luftfartsloven⁵.

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 8 mai. 2009, nr. 27

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>

³ Lov om akvakultur (akvakulturloven), 1. januar 2006

⁴ Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven), 1. januar 2010

⁵ Lov om luftfart (luftfartsloven) 11 mars 1994 nr. 3.

1.2 Formålet med oppdraget

Formålet med oppdraget er å kartlegge den praktiske samordningen mellom på den ene siden tre utvalgte sektorlover; akvakulturloven, mineralloven og luftvernsloven, og på den andre siden plan- og bygningsloven.

Både akvakulturloven og mineralloven hører inn under Nærings- og fiskeridepartementet. Etter formålsparagrafen skal akvakulturloven sørge for at akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft fremmes innenfor rammene av bærekraftig utvikling, samtidig som det bidrar til verdiskaping på kysten. Mineralloven skal på sin side fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og sikre at mineralressurser brukes i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling. Luftfartsloven, som hører inn under Samferdselsdepartementet, gir bestemmelser innen en rekke områder, deriblant luftfart tilknyttet norsk petroleumsvirksomhet, sivil og militær luftfart, luft- og miljødyktighet, landingsplasser og bakke- og sikkerhetstjeneste.

Kjernen i oppdraget er at plandelen i plan- og bygningsloven er en prosesslov. Loven legger til rette for informasjonsdeling, koordinering og dialog mellom samfunnsinteresser og forvaltningsnivåer – som i et felles begrep kan kalles «samordning»). Plan- og bygningsloven har imidlertid ingen enkel mekanisme for å kunne prioritere mellom legitime og politisk vedtatte samfunns mål som i enkelte tilfeller kan stå i motstrid med hverandre. Prosessene etter plan- og bygningsloven innebærer at beslutninger om prioriteringen mellom samfunnsinteresser i vesentlig grad skjer gjennom involvering, dialog og skjønn. Spørsmålet er dermed i hvilken grad man i praksis opplever at det er en god balanse mellom ulike samfunnsinteresser og forvaltningsnivåer, samt om praktiseringen av grensesnittene mellom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og sektorspesifikke lover balanseres på en hensiktsmessig måte.

Målet med oppdraget er derfor å avdekke mulige praktiske koordineringsutfordringer, noe som kan bidra til å avdekke behov for justeringer i plan- og bygningsloven, plansystemet eller retningslinjer for praktiseringen. Oppdraget belyser aktuelle problemstillinger knyttet til samhandling mellom plan- og bygningsloven og sektorlover fra et planfaglig perspektiv med utgangspunkt i praksis de siste 12-15 år. Vi ser bort ifra hvordan samordningen fungerer i teorien, eller bør fungere etter loven, og fokuserer på hvordan dette gjennomføres i praksis gjennom innsikt i opplevelsene til aktørene. Behovet for eventuelle konkrete endringer i de nevnte lovene, drøftes ikke i oppdraget.

1.3 Informasjonsinnhenting

Informasjonsgrunnlaget for oppdraget er i hovedsak basert på dybdeintervjuer med relevante aktører som deltar i planprosesser etter plan- og bygningsloven, samt prosesser etter akvakulturloven, mineralloven og luftfartsloven. Vi har i tillegg gjennomgått tidligere litteratur. Denne litteraturen belyser imidlertid i liten grad den praktiske samordningen. Der litteraturen likevel er relevant, er den redegjort for.

Tabell 1-1 gir en oversikt over aktørene vi har intervjuet. For flere av aktørene har vi intervjuet flere personer, hatt oppfølgende intervjuer eller skriftlig korrespondanse. Samlet har vi gjennomført om lag 25 dybdeintervjuer, i tillegg til løpende oppfølging i etterkant av intervjuene.

Tabell 1-1: Oversikt over informanter

Type aktør	Aktør
Departement	Nærings- og fiskeridepartementet: akvakultur
Departement	Nærings- og fiskeridepartementet: mineral
Direktorat	Direktoratet for mineralforvaltning
Direktorat	Luftfartstilsynet
Direktorat	Fiskeridirektoratet
Direktorat	Miljødirektoratet
Statsforvalter	Nordland
Statsforvalter	Vestland
Fylkeskommune	Vestland
Fylkeskommune	Troms- og Finnmark
Fylkeskommune	Vestfold og Telemark
Fylkesgeolog	Vestfold og Telemark
Kommune	Bergen kommune
Kommune	Brønnøy kommune
Kommune	Eigersund kommune
Kommune	Stjørdal kommune
Næringsaktør	Avinor
Næringsaktør	Norsk bergindustri/Lundhs AS

Vi har vært i kontakt med flere aktører en de overnevnte, men som av ulike grunner ikke hadde anledning til å stille til intervju. Ettersom prosjektgjennomføringen har foregått under covid19-pandemien har ressursene hos noen kommuner vært presset. Andre aktører opplevde at de var ivaretatt

gjennom intervjuer med andre aktører og opplevde at de ikke hadde noe å tilføre prosjektet. Utover de aktørene vi har intervjuet har vi vært i kontakt med to fylkeskommuner, en statsforvalter, 10 kommuner, næringsaktører og et departement.

Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av løsning for videokonferanse, der det i forkant av samtalene ble oversendt en beskrivelse av formålet med prosjektet og noen åpne spørsmål. I løpet av intervjuet ble det stilt oppfølgingsspørsmål. Direktoratene er fulgt opp gjennom en oppfølgende e-post med en kort sammenfatning av vår forståelse av innholdet i

intervjuene, samt enkelte oppfølgingsspørsmål. Det ble gitt mulighet for å komme tilbake til oss med korreksjoner og svar på oppfølgingsspørsmålene. Rapportutkast ble oversendt KMD som gikk ut bredt og gav sentrale aktører anledning til å komme med innspill på utkastet.

Rapporten er utarbeidet av Oslo Economics i samarbeid med jurist Eivind Junker, førsteamanuensis ved Nord Universitet.

2. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven står i en særstilling innen arealplanlegging ettersom alle utbyggingstiltak og arealbruksendringer som hovedregel er avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven. For å kartlegge og vurdere den praktiske samordningen mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover, er det nyttig å redegjøre for planprosessen etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven står i en særstilling innen arealplanlegging i Norge ettersom alle utbyggingstiltak og arealbruksendringer normalt er avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven. Loven har som formål å sikre at alle interesser knyttet til samfunnsutvikling og spesielt med hensyn til arealbruk, løftes frem og blir en del av vurderingen i en planprosess. Sluttproduktet i planprosessene er kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er som et utgangspunkt bindende for fremtidig arealbruk. Planprosessen i kommunen blir en plattform der lokaldemokratiet gjennom sine folkevalgte treffer konkrete avgjørelser om arealbruk.

At plan- og bygningsloven er den sentrale loven for arealplanlegging i Norge innebærer også at plan- og bygningsloven er sektorovergripende og sektor-nøytral. Med dette menes at plan- og bygningsloven i seg selv i liten grad tar stilling til hvilke samfunns- og sektorinteresser som skal prioriteres. Plandelen i plan- og bygningsloven kan derfor på lang vei betegnes som en prosesslov, der loven stiller opp saksbehandlingsregler og hoveddrammen for vurderinger og skjønn som skal utøves.

I det store bildet handler planlegging etter plan- og bygningsloven om å gjennomgå en prosess i kommunene der man legger til rette for en prioritering mellom ulike interesser, men der det til syvende og sist er kommunene som skal bestemme hvordan deres arealer skal, eller eventuelt ikke skal, benyttes i fremtiden.

2.1 Kommunal planlegging

For å kartlegge og vurdere den praktiske samordningen mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover, er det nyttig å redegjøre nærmere for planprosessen etter plan- og bygningsloven. Som nevnt kan plan- og bygningsloven betegnes som en prosesslov som skal legge til rette for samordning i flere ledd. I det videre redegjør vi for kommunal planstrategi, kommuneplan og

reguleringsplan, før vi deretter gjennomgår i noe mer detalj de ulike stegene i utarbeidelsen av planverket.

Kommunal planstrategi

Utgangspunktet for planarbeidet i kommunene er at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien skal normalt omfatte en vurdering av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, der dette inkluderer langsiktig arealbruk, miljøutfordringer og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden mv., jf. plan- og bygningsloven § 10-1.

«Utgangspunktet for planarbeidet i kommunene er at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.»

I arbeidet med kommunal planstrategi skal kommunen innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Det oppfordres også til å legge til rette for en bred medvirkning og allmenn debatt som et grunnlag for behandlingen.

Når kommunestyret behandler planstrategien i løpet av en valgperiode, tar kommunestyret stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av planen skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Her tas det også stilling til om det trengs å igangsettes nye arbeider, revisjon eller oppheving av arealplaner (plan- og bygningsloven § 10-1).

Kommunens planarbeid

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument. Formålet med kommuneplanen er at den skal gi rammer for planer og tiltak, samt planer for bruk og vern av arealer i kommunen. Kommuneplanen skal ta inn over seg viktige hensyn ved utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. I tillegg er det statlige og regionale retningslinjer og pålegg som setter rammer for handlingsrommet til kommunene. Kommuneplanen inneholder overordnet følgende:

- *Kommuneplanens samfunnsdel:* behandler langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet, samt for kommunen som virksomhet, for sektorer og utvalgte målgrupper. Samfunnsdelen skal inneholde en handlingsdel for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for

- de fire påfølgende budsjettår eller mer, og kombineres ofte med kommunens økonomiplan.
- **Kommuneplanens arealdel:** kommunestyret fastsetter hva som er tillatt arealbruk, og hvilke restriksjoner som gjelder i planområdet gjennom arealformål, hensynssoner og generelle og formålstilknyttede planbestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, der hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer og overordnede planer for arealbruk er ivaretatt.

I tillegg kan det også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller sektorer.

Reguleringsplan

Neste detaljnivå i plansystemet er reguleringsplaner som er viktige elementer i plansystemet. Overordnet er en reguleringsplan en plan over et avgrenset område innenfor en kommune. Reguleringsplaner fastsetter hvordan et område kan brukes og hvilke tiltak som kan gjøres på arealet. Det utarbeides reguleringsplan for områder i kommunen hvor det etter loven er krav om reguleringsplan eller der dette er et krav gjennom kommuneplanens arealdel. Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess (plan- og bygningsloven § 12-1).

Reguleringsbestemmelser gir mer konkrete føringer for hva som kan gjennomføres på et gitt areal, for eksempel om arealformål, begrensninger på høyde, størrelse mv. Av reguleringsplaner finnes det to typer:

- **Områderegulering:** områderegulering lages i utgangspunktet av kommunen og styrer utviklingen i et større område.
- **Detaljreguleringer:** detaljreguleringer tar for seg mindre områder, for eksempel en konkret tomt, og gir normalt spesifikke føringer for hva som kan bygges.

Områdereguleringer skal foreslås og utarbeides av kommunen, men kommunen kan innhente hjelp fra private eller andre myndigheter. Detaljreguleringer kan foreslås og utarbeides av offentlige og private. Alle utarbeidede planer besluttes til slutt av de folkevalgte organer i kommunen.

Konsekvensutredning

I plan- og bygningsloven § 4-2 gis bestemmelser om planbeskrivelse og konsekvensutredning. Forskrift om konsekvensutredning utdypet krav til når det skal gjennomføres konsekvensutredning for arealplaner, herunder kommuneplaner, kommunedelplaner, reguleringsplaner mv., som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I praksis utløser alle kommuneplaner behov for en konsekvensutredning.

Hensikten med konsekvensutredninger er å kartlegge hvilke virkninger en plan eller et tiltak har på omgivelsene og at planen innrettes slik at fremtidige tiltak tar hensyn til dette. En konsekvensutredning innebærer en redegjørelse av tiltakets miljømessige konsekvenser og samfunnmessige konsekvenser. Det skal gjøres rede for både positive og negative, direkte og indirekte, og kortsiktige og langsiktige konsekvenser.

«Konsekvensutredningen et verktøy for å sikre at berørte parter blir hørt. Forskrift om konsekvensutredning stiller krav til medvirkningen i konsekvensutredningen.»

Detaljnivå i en konsekvensutredning varierer mellom ulike tiltak og plannivå. For kommuneplanens arealdel sier Miljøverndepartementets veileder for konsekvensutredninger at utredningen bør få frem viktige miljø- og samfunnsverdier i planområdet, virkningene tiltaket kan ha for disse verdiene og hva som kan gjøres for å avbøte negative virkninger. Mer detaljerte forhold, som utforming og detaljtilpasning av utbyggingen, er normalt naturlig å avklare ved senere regulering.

Konsekvensutredningen er et verktøy for å sikre at berørte parter blir hørt. Forskrift om konsekvensutredning stiller krav til medvirkningen i konsekvensutredningen. Berørte interessenter, herunder regionale og statlige myndigheter, kan komme med innspill til forhold som bør utredes i planarbeidet, og bidra med kunnskap til konsekvensutredningen. Høringsuttalelser til planprogram skal peke på hensyn som kan bli berørt og hvordan, samt peke på foreliggende kunnskapsgrunnlag og konkretisere behov for innhenting av ny informasjon. Høringsuttalelsene er en svært viktig del av planmyndighetenes beslutningsgrunnlag.

I tillegg til konsekvensutredning, stiller plan- og bygningsloven krav om at det gjennomføres en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for å ivareta hensyn til samfunnsikkerhet i planen (plan- og bygningsloven § 4-3). En ROS-analyse har til hensikt å kartlegge risikofaktorer ved gjennomføring av en utbygging. Analysen går i korte trekk ut på å identifisere mulige hendelser og angi en sannsynlighet for og konsekvenser av slike hendelser i forhold til ulike risikostyringsmål. Slike mål kan være miljø, økonomi, liv og helse. For planer som krever at det gjennomføres både konsekvensutredning og ROS-analyse, skal ROS-analysen inngå som en del av konsekvensutredningen.

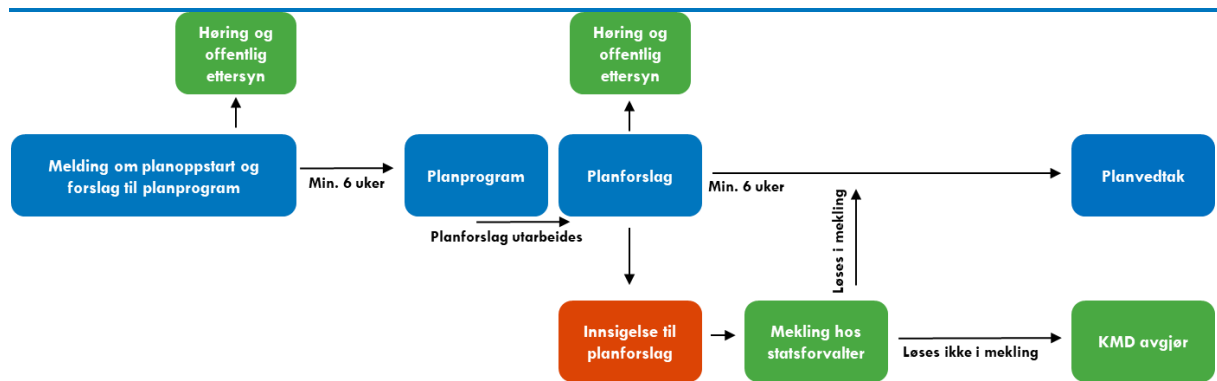
Konsekvensutredningen og/eller ROS-analysen kan avdekke behov for å innarbeide en hensynssone i planen. En hensynssone er et avmerket område i arealplanen der det defineres konkrete hensyn og restriksjoner ved bruk av arealet. Hensynssonen kan strekke seg utover arealet som det enkelte tiltaket optar.

2.2 Planprosessen

Figur 2-1 illustrerer den overordnede prosessen fra melding om oppstart av kommuneplan og frem til vedtak av kommuneplan. Kommuneplanen kan

utarbeides samlet eller for samfunnsdel og kommuneplanens arealdel hver for seg. Tilsvarende prosess gjelder også for reguleringsplanarbeid. Det er en rekke detaljer og bestemmelser ved prosessen som er utelatt av figuren, men figuren illustrerer de viktigste stegene. Figuren forsøker også å illustrere gjennom de grønne boksene på hvilke tidspunkt i en kommuneplanprosess det er tilrettelagt for at interessenter kan komme med innspill (eventuelt innsigelser) til planen og slik sett er ment som en arena for samordning i prosessen. Under figuren oppsummerer vi de ulike stegene i prosessen.

Figur 2-1: Overordnet fremstilling av prosess med kommuneplan etter plan- og bygningsloven



Kilde: Eivind Junker (PhD) og Oslo Economics

Planprosessen starter med melding om oppstart av plan. Neste steg i prosessen er å utarbeide forslag til planprogram. Planprogrammet gjør rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Planprogrammet sendes ut på høring, samt legges ut til offentlig ettersyn. Dette skjer ofte samtidig som kommunen sender ut varsel om oppstart. Det er på dette tidspunktet berørte offentlige organer og andre interesserte blir varslet om formål og sentrale problemstillinger for planarbeidet. Dette skal etter loven kunngjøres i minimum én avis og gjennom elektroniske medier (plan- og bygningsloven § 11-12). Kommunen vil kunne motta innspill og ha samtaler-/drøftinger med relevante aktører i forkant av utarbeidelsen av forslag til planprogram. Fristen for å komme med en uttalelse og innspill er minimum seks uker etter offentliggjøring av forslag til planprogram.

Kommunen utarbeider på bakgrunn av planprogrammet et planforslag som inneholder forslag til samfunnsdel og/eller arealdel, som normalt tar en del tid. Planforslaget sendes så ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget skal også kunngjøres i minimum én avis som befolkningen i kommunen leser og samtidig tilgjengeliggjøres gjennom elektroniske medier. Fristen for å komme med en

uttalelse og eventuelt komme med en innsigelse til planforslaget skal som et minimum være seks uker (plan- og bygningsloven § 11-14).

Når det foreligger et planforslag, og innspill fra aktører er innarbeidet og det ikke foreligger innsigelser, kan planforslaget vedtas av kommunestyret og bli et planvedtak. Den vedtatte planen skal gjøres tilgjengelig på nett, samt at et eksemplar av planen også skal sendes til KMD, statsforvalter, regional planmyndighet og andre berørte statlige myndigheter (plan- og bygningsloven § 11-15).

Alternativt vil det komme innsigelser til kommuneplan. Myndigheter som har anledning til å fremme innsigelse er berørte statlige og regionale organ. Innsigelsesretten gjelder dersom kommuneplan er vurdert til å være av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller har vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Andre kommuner kan også under gitte forutsetninger fremme innsigelser, og det samme kan for eksempel sametinget (plan- og bygningsloven § 5-4). Hvis innsigelser er knyttet til tydelig avgrensede områder av kommuneplanens arealdel kan kommunestyret vedta øvrige deler av arealplanen. Statsforvalteren har det koordinerende ansvaret for innspill og innsigelser fra statlige aktører.

Dersom kommunen vurderer det dithen at de ikke skal ta hensyn til innsigelsen vil innsigelsen gå til mekling.

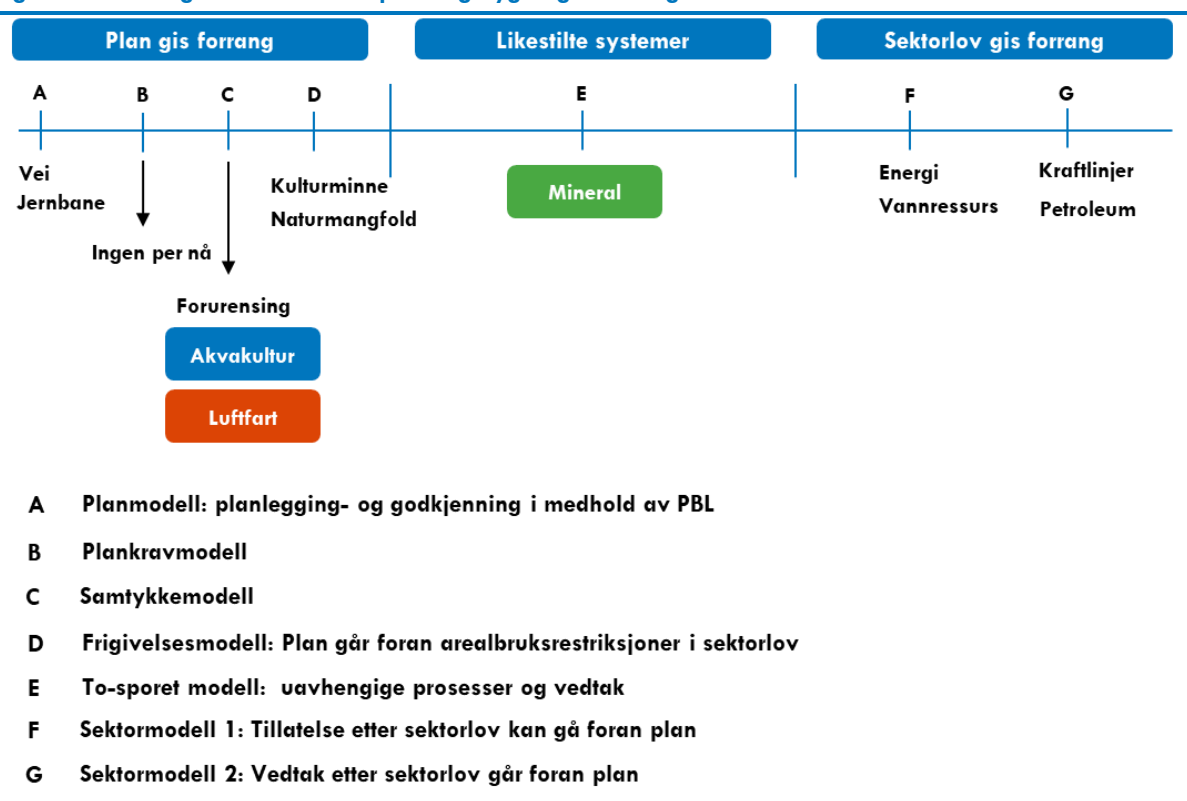
Det kan også forekomme at innsigelsen gjelder en avgrenset del slik at resten av planen kan vedtas og kun den omtvistede delen går til mekling. I mekling vil innsigelsen bli forsøkt avgjort mellom partene, der meklingen foregår hos Statsforvalter. Hvis meklingen ikke fører frem, vedtar kommunestyret kommuneplanen og sender både den omtvistede kommuneplanen og innsigelsen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet vil på bakgrunn av det oversendte materialet avgjøre om innsigelsen skal tas til følge og planen endres, eller ikke (plan- og bygningsloven § 5-6).

2.3 Kobling mot sektorlover

Som nevnt er plan- og bygningsloven i en særstilling ettersom alle utbyggingstiltak og arealbruksendringer normalt er avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven. Denne intensjonen innebærer at sektorlover i prinsippet skal forholde seg til vedtatte kommuneplaner. Det er imidlertid ikke en generell og enhetlig kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. For å synliggjøre koblingen mellom plan- og bygningsloven med akvakulturloven, mineralloven og luftfartsloven tar vi utgangspunkt i systematiseringen i Winge (2017).

De tre sektorlovene i dette prosjektet har noe ulike koblinger til plansystemet som kan ses av Figur 2-2.

Figur 2-2: Koblingsmodell mellom plan- og bygningsloven og sektorlover



Kilde: Winge (2017), bearbejdet illustrasjon av Oslo Economics

I Winge (2017) sin modell for koblinger mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, faller akvakulturloven inn under den overordnede kategorien «plan gis forrang». Felles for sektorlover med en slik kobling til plan- og bygningsloven er at koblingen legger hovedvekt på plansystemet. Winge (2017) klassifiserer mer spesifikt akvakulturloven under «samtykkemodell». Dette betyr at tillatelse til sektortiltak håndteres av sektormyndigheten, men at sektorloven inneholder en bestemmelse om at tillatelse etter sektorlov ikke kan gis i strid med gjeldende arealplan. Dersom et sektortiltak strider med gjeldende kommuneplan eller reguleringsplan, må tiltaket

avklares gjennom en ny plan eller et dispensasjonsvedtak.

Winge (2017) redegjør ikke for koblingen mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven. Vi har plassert den under den overordnede kategorien «plan gis forrang» ettersom luftfartsloven har som utgangspunkt at konsesjon ikke kan gis i strid med vedtatte planer etter plan- og bygningsloven, jf. § 7-6 tredje ledd. Det er noen mindre forskjeller mellom akvakulturloven og luftfartsloven når det gjelder den konkrete koblingen til plan- og bygningsloven. Vi har satt luftfartsloven sammen med disse lovene, uten at

det er ment å gi en fullstendig juridisk vurdering av koblingsmodellen.

Mineralloven faller inn under den overordnede kategorien («likestilte systemer») og mer spesifikt under en («tosporet modell»). Dette innebærer at sektorloven ikke inneholder bestemmelser om plansystemet. I praksis vil det si at et tiltak skal behandles etter både sektorlov og etter plansystemet uavhengig av hverandre. Man kan kjøre parallelle prosesser uten at disse ses opp imot hverandre, eller forutsetter hverandre, etter lovens bokstav.

2.4 Funn om forutsetninger for samordning etter plan- og bygningsloven

I våre intervjuer har informanter i vesentlig grad berørt temaer knyttet til forutsetninger for en god planprosess på spørsmål om hvordan samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlover fungerer i praksis. Ettersom samordning innebærer informasjonsdeling, koordinering og dialog fremstår forutsetninger for dette sentralt for å vurdere den praktiske samordningen mellom samfunnsinteresser og forvaltningsnivåer. Vi har oppsummert funnene i tre overordnede kategorier:

- Plankompetanse i kommunene
- Proaktiv oppfølging tidlig i planarbeidet
- Kapasitetsutfordringer på grunn av økende grad av interesser og krav

Disse hovedtemaene er også en viktig bakgrunn for å forstå de mer praktiske samordningsutfordringene som oppstår i konkrete saker, enten knyttet til akvakultur, mineralutvinning eller luftfart.

2.4.1 Plankompetanse i kommunen

Informanter i intervjuene understreker gjennomgående at en fundamental forutsetning for gode planprosesser og samordning mellom samfunnsinteresser, er at kommunen besitter tilstrekkelig plankompetanse, eller alternativt sikrer denne kompetansen gjennom innkjøp av plankonsulenttjenester. Utfordringen med manglende kompetanse i kommunen er at dette svekker kvaliteten på både prosesser og planer som ligger til grunn for samordningen. For eksempel kan manglende kvalitet i planverket til kommunene medfører stor usikkerhet for involverte aktører med viktige interesser, direkte feil i underlaget, risiko for dårlige beslutninger, samt et potensielt vesentlig merarbeid i løpet av prosessen.

Plan- og bygningsloven kan langt på vei sies å forutsette en tilstrekkelig plankompetanse, kvalitet i planene og tilstrekkelig ressurser for å gjennomføre prosessene på en egnet måte. Informanter påpeker at

disse forutsetningene ikke holder i alle norske kommuner. Det påpekes spesielt at varierende plankompetanse i kommuner oppleves å ha sammenheng med kommunestørrelse målt i befolkning. Enkelte kommuner påpeker også at det er en utfordring å besitte tilstrekkelig kompetanse. At kommunens befolkningsstørrelse er en indikator på hvorvidt man besitter tilstrekkelig kompetanse i kommunen eller ikke, skyldes at antallet plansaker er relativt lavt, og dermed er antall saksbehandlere er begrenset. Videre kan det være krevende å rekruttere planfaglig spisskompetanse fra et begrenset arbeidsmarked til en stilling som kan oppfattes som mindre faglig interessant enn tilsvarende stillinger i større kommuner.

«Informanter i intervjuene understreker gjennomgående at en viktig forutsetning for gode planprosesser og samordning er at kommunen besitter tilstrekkelig plankompetanse»

Informanter påpeker videre at kompleksiteten i arealplanleggingen også varierer betydelig mellom kommuner. Kompliserte plansaker knyttet til akvakultur og mineralutvinning kan kreve planfaglig spisskompetanse. Det er ikke gitt at kommunen besitter den nødvendige planfaglige spisskompetansen innenfor alle relevante områder. Det er heller ikke gitt at kommuner alltid er bevisst hvilken plankompetanse det er behov for.

Eksempler som oftest trekkes på manglene plankompetanse er knyttet til sjøarealer. I intervjuer fremstår sjøarealer som et spesielt utfordrende område med tanke på planarbeid. Informantene påpeker også at en av årsakene til relativt sett mindre plankompetanse om sjøarealer sannsynligvis har sammenheng med at det også er mindre praktisk erfaring med planlegging i sjøområder. For 15-20 år siden var det ikke så stort fokus på sjøområder. Fokuset på sjøarealer har økt betraktelig bare i løpet av de siste årene.

På den andre siden opplever kommunene at kvalitetskravene til planarbeid i kommunene har økt, der dette har sammenheng med økende grad av involvering av sektormyndigheter og interesser. I kommuner med svakere forutsetninger for å besitte tilstrekkelig plankompetanse bidrar dette til å gjøre situasjonen mer krevende enn tidligere.

«Kommuner opplever også at kvalitetskravene til planarbeid i kommunene har økt, og at det er en økende grad av involvering av sektormyndigheter og interesser.»

Kommuner kan anskaffe plankompetanse gjennom innkjøp av planfaglige konsulenttenester. Inntrykket fra intervjuer er at dette også er nokså vanlig i mindre kommuner og kanskje spesielt i kommuner som både er av en liten størrelse og som har en del kompleksiteter i planarbeidet.

Både kommuner og andre informanter trekker imidlertid frem at konsulenttenester ikke nødvendigvis bedrer situasjonen i tilstrekkelig grad. Flere mener heller at det er en vesentlig utfordring at plankompetansen ikke sitter i kommunen. Det skyldes at innleide plankonsulenter ikke er godt kjent med kommunens areal, samt mangler den tilstrekkelige kontinuiteten med planarbeidet. Begge disse forholdene bidrar ifølge informanter til å begrense kvaliteten på planarbeidet. Ettersom det er en oppstartskostnad knyttet til å sette seg inn i kommunens arealer og andre lokale forhold av betydning for planarbeidet, er det en risiko for at eksterne aktører ikke fanger opp nødvendige nyanser innenfor de ressursrammene de får.

I intervjuene har det fremkommet flere eksempler på manglende kvalitet i planarbeidet som knyttes opp til plankompetanse:

- Noen kommuner har ikke vært bevisst at regulering av et sjøområde til flerbruksområde, inkluderer at området kan benyttes til oppdrettsvirksomhet.
- Deler av sjøområder finner man at ikke er regulert i kommuneplanen
- Forslag til arealplaner har blitt brukt uten at de er politisk vedtatt
- Stor grad av rullering/videreføring av eldre arealplaner av spesielt sjøområder, der disse planene har vesentlig lavere kvalitet enn man forventer i dag.

På tross av at informantene uttrykker at det kan være utfordringer med både plankompetanse i kommunene og utfordringer med kvaliteten i planarbeidet, så påpekes det også at de opplever en vesentlig forbedring som har foregått de siste 10-15 årene. En kommune forteller for eksempel at planarbeidet i kommunen idag og for 15 år siden er som to helt forskjellige verdener. Dette er også i tråd med andre empiriske studier som vi har gjennomgått, deriblant Nofima (2017).

Det har også fremkommet flere mulige årsaker til at man har sett en økning i kvaliteten i planarbeidet i kommunene. For det første kom det i 2010 et krav om digitalisering av planarbeidet. Dette igangsatte nytt planarbeid i mange kommuner og begrenset rullering av eldre planer som ofte kunne være opptil 30 år gamle. Dette hadde likevel noe begrenset betydning ettersom det også er eksempler på at noen kommuner bare scannet inn en pdf av eldre arealplaner. Digitaliseringen kan likevel sies å ha medvirket til igangsetting av flere revisjoner og oppdateringer av planarbeid enn hva som ellers ville vært tilfellet, og at dette har bidratt til å øke kvaliteten. For det andre henvises det til at man har sett en økning i interkommunale samarbeid som har ført til nye arealplaner med høyere kvalitet. For det tredje har kommunesammenslåinger ført til en nødvendig revisjon av planene i de sammenslåtte kommunene.

«På tross av at informantene uttrykker at det kan være utfordringer med både plankompetanse i kommunene og utfordringer med kvaliteten i planarbeidet, så påpekes det også av flere at de opplever en vesentlig forbedring som har foregått de siste 10-15 årene.»

2.4.2 Proaktiv oppfølging tidlig i planprosesser

Kommuners varierende kompetanse og arealplanenes varierende kompleksitet er også et bakteppe for at sektormyndigheter trekker frem at en sentral forutsetning for god samordning er proaktiv oppfølging av kommuner. Tidlig involvering er også en del av planprosessen etter plan- og bygningsloven, der berørte aktører og interessenter skal gis mulighet med å komme med innspill allerede fra melding om oppstart av planarbeidet (se Figur 2-1). Vårt inntrykk er at den proaktive oppfølgingen likevel i praksis er noe mer omfattende og involvert enn de rene prosedurale kravene. For eksempel at sektormyndigheter kontinuerlig bidrar med informasjon eller følger opp kommuner utenom rene planprosesser.

Kommuner trekker også frem den proaktive oppfølgingen, der det nevnes at sektormyndigheter som Fiskeridirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning, samt Avinor som en vesentlig aktør innen luftfart, forsøker å tett følge opp prosessene i kommuner. De tre organisasjonene har også dedikerte ressurser til å følge opp kommuner når de setter i gang planarbeid og fremstår aktive med innspill helt i oppstarten av planarbeidet i kommune. Kommuner påpeker imidlertid at dette ikke gjelder samtlige

sektormyndigheter og at det finnes sektorinteresser som ofte kommer sent på banen.

«Kommuner påpeker at tett oppfølging fra sektormyndigheter er viktig fordi det tidlig i prosessene får opp eventuelle muligheter og utfordringer.»

Kommuner påpeker at tett oppfølging fra sektormyndigheter er spesielt viktig fordi man tidlig i prosessene får opp eventuelle muligheter og utfordringer. Dette er også i tråd med funn fra Asplan Viak (2016). Planmyndighetene som vi har pratet med uttrykker at dette bidrar til at risikoen for stopp eller innsigelser senere i prosessen og merarbeidet dette medfører, reduseres. En kommune påpeker for eksempel at tidlig involvering og tidlig dialog på mange måter er den viktigste samordningen som foregår. Jo senere i prosessen dette skjer, jo mer utfordrende kan det bli å løse interessekonflikter.

«Fra kommuners perspektiv, og spesielt de mindre kommunene, kan proaktiv oppfølging og innspill også oppleves som et tveegget sverd.»

Sektormyndighetene opplyser på sin side at det er en utfordring at ikke alle kommuner er like dyktige til å involvere sektormyndigheter. Det er tilfeller der man ikke fanger opp, eller på et sent tidspunkt fanger opp, at et planarbeid er igangsatt i en kommune. Dette understreker behovet for at sektormyndigheter jobber proaktivt, med for eksempel å dele informasjon med kommuner, også i forkant av en planprosess.

Fra kommuners perspektiv, og spesielt de mindre kommunene, kan proaktiv oppfølging og innspill også oppleves som et tveegget sverd. Vårt inntrykk er at kommuner stort sett synes det er positivt med involverte aktører tidlig i prosessen, men mange kommuner opplever samtidig at det er strengere krav/oppfordringer til hva som for eksempel bør utredes i planarbeidet i kommunen, og at disse kravene har blitt vesentlig forsterket de senere årene. Dette spiller tilbake på ressursituasjonen og kompetansen i kommunen, der mange interessenter og mange krav til utredning kan være tyngende, spesielt for mindre kommuner.

2.4.3 Kapasitetsutfordringer på grunn av økende grad av interesser og krav

Det synes å være en felles oppfatning blant informantene om at det generelt er et økende ønske om større innflytelse og involvering i planprosesser enn det var tidligere. Dette er også i tråd med funn fra blant annet Nofima (2017). Utviklingen kan skyldes mange faktorer, men press på tilgjengelige arealer er trukket frem av flere informanter.

Kommuner og sektormyndigheter oppgir at økende involvering er spesielt fremtredende for sjøområder. For eksempel fremstår det som at Avinor og Forsvaret har blitt mer aktive i kommuners planprosesser og kommer tidligere inn i prosessene. Dette innebærer på den ene siden at plan- og bygningsloven blir en bred og omfattende samordningsarena. Samtidig innebærer dette også et ytterligere press på kommunes kapasitet, der en økende grad av involvering medfører ytterligere kompleksitet i arbeidet til kommuner.

Sektormyndighetene reflekterer på mange måter den samme holdningen, ved at det uttrykkes en viss usikkerhet knyttet til kommunenes kapasitet og kompetanse til å hensynta store samfunnsinteresser i en planprosess – spesielt når det er mange interesser og ta hensyn til.

2.4.4 Oppsummering

Kompetanse og kvalitet er en sentral forutsetning for samordning, siden kommunen er den sentrale samordningsarenaen som har myndighet til å vedta planer. De praktiske utfordringene som oppstår i samordningen som følge av manglende kompetanse og kvalitet kan være manglende planer, gamle og utdaterte planer, lav kvalitet i planer eller at tilstrekkelig involveringen av sektormyndigheter med spesifikke samfunnsinteresser ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

«Funn fra intervjuer viser at man ikke nødvendigvis kan forutsette at kommuner har den tilstrekkelige kompetansen og de tilstrekkelige ressursene for å gjennomføre en planprosess som holder den kvaliteten som er ønsket.»

Funn fra intervjuer viser at man ikke nødvendigvis kan forutsette at kommuner har den tilstrekkelige kompetansen og de tilstrekkelige ressursene til å gjennomføre en planprosess som holder den kvaliteten som er ønsket. Variasjoner i kompetanse og kvalitet virker å ha sammenheng med kommunestørrelse og kompleksiteten i plansakene. Mange mindre kommuner

med store naturressurser kan være blant kommunene som har store, komplekse saker. Mindre tilgang til kompetent arbeidskraft og mer komplekse plansaker blir en dobbel utfordring. På samme tid er det generelle inntrykket at plankompetansen i kommuner oppfattes som styrket de siste 10-15 årene og at kvaliteten på planarbeidet har økt.

Som følge av disse utfordringene fremstår det som at flere sektormyndigheter forsøker å være proaktive i

sin oppfølging av kommunen, som kan strekke seg utover de prosessene i plan- og bygningsloven. Tidlig involvering og proaktiv oppfølging oppleves som en viktig praksis for å stimulere til best mulig samordning og gode beslutninger. Økende grad av involvering fra interesser, oppleves også som utfordrende fordi kommuner har begrensede ressurser, samt han ha utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse inn i planarbeidet.

3. Samordning mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven

Akvakulturloven har som formål å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft. Det kan ikke gis tillatelse til akvakultur som er i strid med bindende arealplaner i kommunene. Funn fra intervjuer viser at de viktigste praktiske samordningsutfordringene er knyttet til uenighet om hvilke beslutninger som skal tas på hvilke tidspunkt.

3.1 Om akvakulturloven

Formål med akvakulturloven

Akvakulturloven er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Sektorloven har som formål å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet, konkurransekraft og verdiskapning langs kysten innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten»

Akvakulturloven § 1

Formålsparagrafen til akvakulturloven uttrykker at sektorloven primært har til oppgave å fremme næringsinteresser og sikre verdiskapning innenfor akvakultursektoren. Forvaltningen skal også ta hensyn til behovet for en bærekraftig utvikling av akvakulturproduksjonen innenfor gjeldende konsesjonsordning for akvakultur. Konsesjonsordningen gir forvaltningen mulighet til å se sjøområder og den samlede nasjonale produksjonen i en større sammenheng. Dette er ivaretatt gjennom at næringsaktører må ha tillatelse til produksjon innen akvakultur. Konsesjonen gir følgelig en rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), der Fiskeridirektoratet har forvaltningsansvaret med å til enhver tid fastsette nødvendige begrensninger av tillatelsenes omfang (akvakulturloven § 5).

Økonomisk aktivitet regulert i akvakulturloven og krav om tillatelse

Akvakultur omfatter i utgangspunktet alle typer oppdrett av marinbiologi, dvs. oppdrettsanlegg for

fisk, skjellfarmer og lignende. Ingen kan drive akvakultur uten å ha tillatelse til dette etter akvakulturloven. Tillatelse til oppdrett tildeles normalt løpende etter søknad til Fiskeridirektoratet, men for enkelte arter er også tillatelsene antallsbegrenset. Typene biomasse som er antallsbegrenset per nå er laks, ørret og regnbueørret. Tillatelse til oppdrett av disse artene krever særtillatelse som definerer et bestemt volum med utgangspunkt i det såkalte trafikklyssystemet. Trafikklyssystemet bestemmer når næringen må opprettholde, øke eller redusere produksjonen i en gitt geografisk sone. Systemet er innrettet for å holde spredningen av lus under kontroll. Når det er rom for å øke produksjonen i et område, arrangeres det auksjoner om tillatelser som koordineres av Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Når det gjelder de konkrete næringsaktørene er det krav om at alle som driver akvakultur skal være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret (akvakulturloven § 18). Avgjørelsesmyndigheten for å tildele akvakulturtillatelse er lagt til departementet, men er i forskrift delegert til fylkeskommunen.

Kobling til plansystemet og andre lovverk

Som nevnt i kapittel 2.3, så klassifiserer Winge (2017) akvakulturloven inn under den overordnede kategorien «plan gis forrang» og mer spesifikt under «samtykkemodellen». Dette betyr at tillatelse til sektortiltak håndteres av sektormyndigheten, men at sektorloven inneholder en bestemmelse om at tillatelse etter sektorlov ikke kan gis i strid med arealplan.

«Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven»

Akvakulturloven § 15a

Tillatelse til tiltak under akvakulturloven som samtidig er i strid med rettslig bindende arealplaner er ulovlige. Dersom et område ikke er regulert til akvakultur, er det behov for dispensasjon, planendring eller ny plan for å kunne gjennomføre akvakulturtiltaket på lovlig måte (akvakulturloven § 15).

Foruten plansystemet i plan- og bygningsloven, er det også en rekke andre tillatelser som må søkes, samt avklaringer av eventuelle privatrettslige forhold. Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med a)

vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldsloven⁶, eller b) vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven⁷ I tillegg må det foreligge tillatelser etter andre reguleringer. Dette gjelder blant annet lov om matproduksjon og mattrygghet⁸, forurensningsloven⁹, havne- og farvannsloven¹⁰ og vannressursloven¹¹. Akvakulturloven gir altså en rekke lover forrang gjennom bestemmelser om at tiltak ikke skal være i strid med enkelte lover, samt forutsetter at det er gitt tillatelser etter andre lover.

3.2 Planlegging for akvakultur etter plan- og bygningsloven

Bestemmelsen om at tillatelser etter akvakulturloven ikke kan være i strid med kommunes vedtatte arealplaner setter grenser for akvakulturmyndighetene. Samtidig er det et praktisk handlingsrom innenfor plan- og bygningsloven knyttet til graden av detaljregulering av sjøområder i kommunene. Dette gjelder i første rekke hvorvidt sjøområder er overordnet regulert til akvakultur i kommunes arealdel eller om det foreligger konkrete krav knyttet til arealdelen eller en reguleringsplan. I andre rekke er det et praktisk handlingsrom for akvakulturmyndigheter knyttet til hvorvidt et sjøområde tilhørende en kommune er regulert til enbruksområde eller flerbruksområde.

Basert på våre intervjuer er den mest utstrakte praksisen i kommunene at planlegging for akvakultur som regel skjer gjennom kommuneplanens arealdel og at det i mindre grad benyttes reguleringsplaner. Dette innebærer at sjøområder er avsatt til akvakultur, men at det ikke foreligger planer på tiltaksnivå. Denne praksisen er for øvrig i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets råd i veileder for kommuneplanens arealdel (2021).

Kommunene har ikke anledning til å fastsette planbestemmelser som regulerer drift og utøvelse av næringsvirksomheten. Kommunene har imidlertid anledning til å inkludere bestemmelser om artstype, om at det skal vedtas reguleringsplan før etablering av akvakultur og/eller om konkrete forhold som må undersøkes og avklares i reguleringsplanen. Fra intervjuer kjenner vi til at enkelte kommuner gjør dette og at det skjer i noe økende grad. Vi kommer tilbake til konsekvenser av denne ulike praksisen i kommunes planverk i kapittel.

Planmyndighetene kan i kommuneplanen avsette areal med akvakultur som eneste formål, eller avsette flerbruksområder der akvakultur inngår sammen med andre mulige formål. Når en kommune fastsetter et område til enbruksformål for akvakultur kan det også gis planbestemmelser som angir hvilke former for oppdrett og arter som tillates. Når et område avsettes til flerbruksområde, så holder kommunen det åpent for flere ulike potensielle bruksformer. Fra intervjuer fremstår det som at praksisen mellom kommuner knyttet til å regulere sjøområder som enbruksområde eller flerbruksområde varierer en del.

Involvering av andre aktører og myndigheter

Ulike aktører og interessenter involveres i planprosessen gjennom høringsrunden(e) og annen kontakt. Dette omfatter både offentlige myndigheter og private interesser, hvorav flere myndigheter også har innsigelseskompetanse.¹² Ved planlegging for akvakultur virker følgende sektormyndigheter å i varierende grad være involvert. Alle disse har mulighet til å fremme innsigelse til kommunens planer.

- Fylkeskommunen ivaretar hensyn til friluftsliv, kulturminner, regional planlegging og næringsutvikling.
- Statsforvalter ivaretar flere interesser etter ulike lovverk. Særlig fremtredende interesser i disse sakene virker å være naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone og reindrift
- Fiskeridirektoratet ivaretar hensyn til fiskeri, tang- og tarehøsting (akvakulturloven)
- Kystverket ivaretar hensyn til havner, kaianlegg, utnyttelse av sjøområder, sjøtransport (havne- og farvannsloven)
- Sametinget ivaretar hensyn til samisk kultur og næringsutøvelse.
- Forsvaret/Forsvarsbygg ivaretar forsvarets interesser i sjø og nasjonale sikkerhetshensyn
- Avinor ivaretar sikkerhetshensyn for sivil lufttrafikk (luftfartsloven).
- Mattilsynet ivaretar hensyn til dyrevelferd

Fiskeridirektoratet har en sentral rolle i arealplanlegging for akvakultur. I tillegg til å være høringspart, jobber direktoratet aktivt med veiledning i kommunenes arealplanlegging også utenom formelle høringsrunder. Direktoratet gir faglige råd og stiller krav til forhold som må utredes nærmere, med utgangspunkt i deres sektoransvar.

⁶ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, Kapittel V

⁷ Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

⁸ Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet.

⁹ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall

¹⁰ Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann

¹¹ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann

¹² Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (2014).

Konsekvensutredning

I kommuneplanen skal det gjøres rede for planens virkninger for miljø og samfunn. Ved arealplanlegging for akvakultur kreves det som regel en konsekvensutredning i tråd med kravene i *forskrift om konsekvensutredninger* (2017). Konsekvensutredningen skal gjøre rede for virkninger planen har på omgivelsene og er et verktøy for å sikre en *bærekraftig utvikling*, jf. akvakulturloven § 1, samt medvirkning fra andre aktører.

Tidligere nevnte sektormyndigheter har en viktig rolle i konsekvensutredningen ved at de gir faglige innspill til planprosessen om forhold som må utredes og på hvilket detaljnivå dette bør gjøres. Det kan likevel være behov for senere utredninger på tiltaksnivå, som da inngår i konsesjonsprosessen. Behov for konsekvensutredning på ulike stadier i prosessen varierer fra sak til sak, ettersom det er store forskjeller mellom lokaliteter. Fiskeridirektoratets regionskontor er delaktig i vurderingen av hvilket detaljnivå utredning(e) bør ligge på.

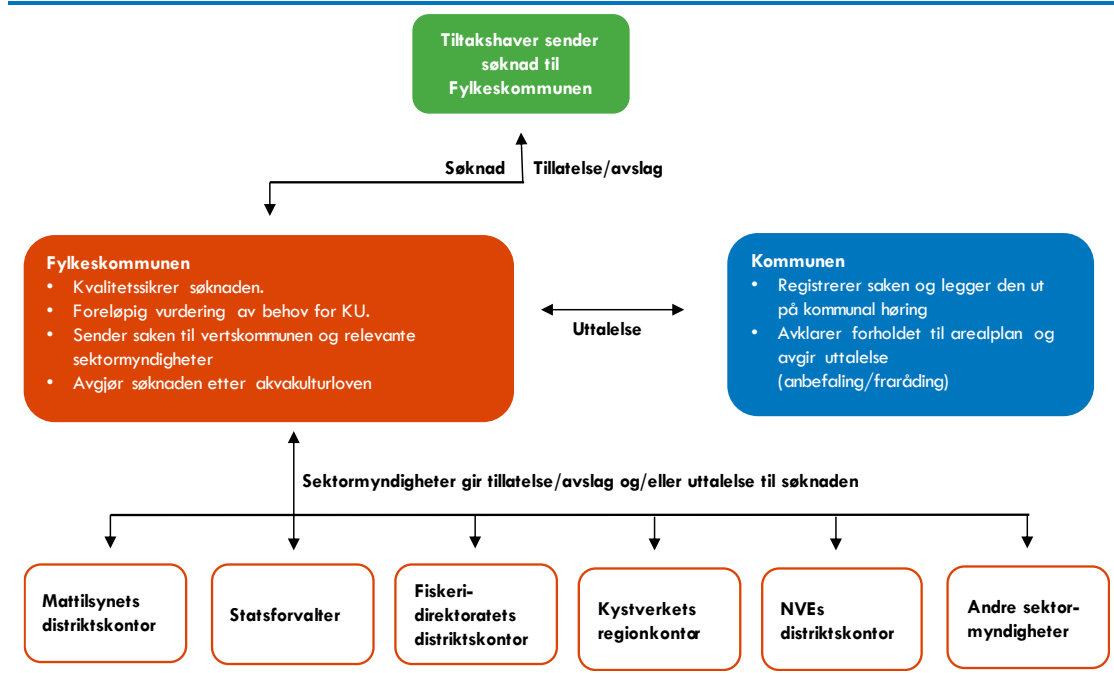
Når arealet er avsatt til flerbruksformål, der akvakultur inngår som et av formålene, fremgår det

av forskriften at konsekvensutredninger skal være på et overordnet nivå, med fokus på betydningen av at det er et flerbruksområde heller enn hva de enkelte tiltakene isolert vil kunne medføre. Dette kan medføre at akvakulturtiltak i flerbruksområder ikke er like godt konsekvensutredet i planprosessen som tiltak i enbruksområder. Det kan i så fall medføre økt behov for utredninger på tiltaksnivå i senere behandling av søknad om akvakultur. Vi har gjennom vår kartlegging ikke fått klarhet i om dette er et systematisk problem eller kun en mulig utfordring.

3.3 Tillatelse etter akvakulturloven og kobling til annet regelverk

Ingen kan drive akvakultur uten å ha tillatelse til dette etter akvakulturloven, samt annet regelverk. Ansvar for å behandle og avgjøre søknader etter akvakulturloven er i stor grad delegert til fylkeskommunene. Fylkeskommunene koordinerer alle søknader mellom næringen, kommuner og sektormyndigheter, og fatter deretter vedtak om avslag eller tillatelse til lokalitet og produksjon. Det overordnede forløpet i søknadsprosessen er illustrert i Figur 3-1.

Figur 3-1 Tillatelse etter akvakulturloven og annet regelverk



Kilde: Oslo Economics, basert på illustrasjon på Miljødirektoratets nettsider

Hovedregelen er at søknad om å etablere akvakultur sendes fylkeskommunen i det fylke det søkes om lokalisering. Ved mottatt søknad, kontrollerer Fylkeskommunen først at søknaden er komplett før den sendes videre til lokaliseringkommunen og relevante sektormyndigheter.

Først behandles saken av lokaliseringkommunen. Kommunen vurderer hvorvidt tiltaket er i tråd med

gjeldende arealplan. Kommunene kan også fatte vedtak om dispensasjon fra arealplan, men dispensasjonsvedtak kan påklages av statlige myndigheter og fylkeskommunen, til statsforvalter. Alle dispensasjonssaker må dessuten få positivt tilsagn fra Fiskeridirektoratet før tillatelse kan innvilges.

I den kommunale behandlingen inngår videre at saken må legges ut på kommunal høring og offentlig innsyn.

Dette gjøres som regel sammen med tiltakshaver. Det innhentes uttalelser fra kommunale utvalg (fritids-, helse-, kultur-, og næringsutvalg mv.) samt fra naboer, berørte grunneiere og allmennheten for øvrig. Kommunens saksbehandling av etableringssøknaden munner ut i en fraråding eller anbefaling om vedtak. Kommunen har ikke overprøvelsesmyndighet til fylkeskommunens beslutning.

Deretter behandles sakene av sektormyndighetene. Tabellen under gjengir involverte sektormyndigheter og deres rolle i behandling av akvakultursøknad.

Tabell 3-1 Sektormyndigheter involvert i akvakultursaker

Sektormyndighet	Rolle
Fiskeridirektoratet (regionkontor)	Gir uttalelse om tradisjonelle (marine) fiskeinteresser, herunder samiske.
Mattilsynet	Avgjør søknaden etter matloven og dyrevelferdsloven
Kystverket	Avgjør søknaden etter havne- og farvannsloven
Statsforvalter	Avgjør søknaden etter forurensingsloven (utslippstillatelse), samt gir uttalelse etter naturvernloven, naturmangfoldsloven, friluftsløven, lakseløven og villtloven.
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Ofte involvert ved anlegg som tar inn vann fra ferskvannskilder Avgjør om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven.
Fylkeskommunen	Gir uttalelse etter kulturminneløven

Sektormyndighetenes vurdering bygger på konsekvensutredningen fra planprosessen, men de stiller som regel også krav til forhold som må utredes ytterligere i konsesjonssaken. Eksempelvis gjennomføres det ofte kartlegginger av bunn- og strømningsforhold på lokaliteten. Behov for utredninger på tiltaksnivå vurderes fra sak til sak, ettersom det er store forskjeller mellom lokaliteter.

Dersom sektormyndigheter (Statsforvalter, Kystverket og Mattilsynet) avslår en søknad etter sine respektive

lovverk, kan det ikke gis tillatelse etter akvakulturloven. Dersom det ikke fremmes innsigelse, og saken er i henhold til vedtatt arealplan for det aktuelle området, er det opp til fylkeskommunen å avgjøre om søknaden skal innvilges eller avslås. Dette gjøres basert på en samlet vurdering av innspill fra øvrige sektormyndigheter, samt en faglig vurdering av forhold som faller inn under fylkeskommunens eget sektoransvar. Fiskeridirektoratet sentralt er klageorgan på fylkeskommunens vedtak.

Tillatelse til produksjon av antallsbegrensede arter¹³ følger et totrinnsystem. Ved søknad om produksjon av disse artene kreves det, i tillegg til klarering av lokalitet ved fylkeskommunen, en produksjonstillatelse fra Fiskeridirektoratet. Rent praktisk forløper prosessen i hovedtrekk likt som beskrevet i dette kapittelet, men fylkeskommunen behandler i disse sakene tillatelse til lokalitet. Produksjonstillatelsen må gis ved positivt tilsagn fra Fiskeridirektoratet. Selve tillatelsesdokumentet utstedes likevel av fylkeskommunen sammen med lokalitetsklareringen.

3.4 utfordringer med samordning

Våre informanter opplever at plan- og bygningsloven i det store bildet er en god og effektiv samordningsarena. Det påpekes at de aller fleste plansaker ikke ender med verken særlige merknader eller innsigelser. Til tross for dette, opplever informantene noen utfordringer ved samordningen mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven, og det er disse utfordringene vi fokuserer på her. Samordningsutfordringene er i liten grad knyttet til detaljer i prosessene. Utfordringene omhandler det overordnede forvaltnings- og medvirkningsansvaret ulike statlige og kommunale interesser har. Vi har kategorisert utfordringene under følgende overskrifter:

- Kompliserte planer og mange interessenter
- Informasjon og tidspunkt for avklaringer
- Kommuners innflytelse og lokal medvirkning

3.4.1 Kompliserte planer og mange interessenter

Fra intervjuene fremstår det som at planlegging til sjøs, og spesielt akvakultursaker, er de sakene der flest informanter både har synspunkter og opplever utfordringer som ikke enkelt har latt seg løse gjennom samordningsarenaer. Som påpekt i kapittel 2.4 trekker informanter frem at kommuner har noe begrenset erfaring og kompetanse med planer for sjøarealer. Videre påpekes det fra både kommuner og andre myndigheter at det er spesielt mange sterke interesser involvert i planlegging av sjøarealer. Akvakultursaker kan ha en høy grad av kompleksitet og konfliktpotensial. Eksempler på interesser er

¹³ Antallsbegrensede arter er laks, ørret og regnbueørret

fiskerivirksomheter, forvaltere av naturmangfold og friluftinteresser, akvakulturinteresser, lokalbefolkningen, samt forsvaret og Avinor. Forsvaret har for eksempel behov for skytefelt og treningsarealer som kan komme i konflikt med en økning i akvakulturanlegg. Avinor har en interesse knyttet til risiko for «bird-strikes», der akvakulturanlegg ligger i nærheten av en innflygningszone.

«Generelt utnytter aktører seg av de prosessene der de har størst innflytelse, som for de fleste aktører er prosesser under plan- og bygningsloven.»

Det er tydelig fra intervjuene at aktører benytter seg aktivt av de prosessene der de har størst innflytelse, og ønsker at flest mulig beslutninger skal tas på arenaer der de har størst innflytelse. For de fleste aktører er dette prosesser under plan- og bygningsloven, særlig fordi det er under plan- og bygningsloven det er de bredeste og største mulighetene for å løfte frem omfattende samfunnshensyn.

Et eksempel på dette er statsforvalteren som har innsigelsesmyndighet for interesser etter naturmangfoldsloven under plan- og bygningslovens system og ansvar for forurensningstillatelse under forurensningsloven i akvakulturlovens system. Hensyn som kan løftes frem under naturmangfoldsloven er både bredere og mer omfattende enn hva som kan trekkes frem under forurensningsloven. Ved usikkerhet om interessene er tilstrekkelig ivare tatt tys det til et føre-var-prinsipp, som innebærer at man enten kommer med innspill om at det er behov for mer utredning eller at man ender med en innsigelse.

«Større forvaltningsinteresser understreker behovet for å ta de store vurderingene og avklaringene i prosesser etter plan- og bygningsloven.»

Et annet eksempel som trekkes frem av flere informanter er at Avinor har fremmet innsigelse til planer for akvakulturanlegg på bakgrunn av at fuglebestander i et innflygningsområde kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for lufttrafikken, og at det er usikkerhet knyttet til om akvakulturanlegg tiltrekker seg fugler. At dette hensynet trekkes frem tidlig i en planprosess oppfattes av enkelte andre aktører som for tidlig i prosessen, og uten tilstrekkelig begrunnelse. Samtidig er det på dette stadiet av en planprosess at

Avinor har de største påvirkningsmulighetene, noe de også benytter seg av.

Andre informanter påpeker at når aktører benytter et sterkt føre-var-prinsipp medfører dette utfordringer knyttet til at potensielle akvakulturprosjekter enten forsinkes eller ikke blir etablert, selv når grunnlaget for å forhindre et akvakulturanlegg er tynt. Fra sektormyndigheter forstås vi det dithen at praktiseringen av samordningen kan bli en flaskehals og potensiell stopper for å oppnå de politisk vedtatte målsetningene innen akvakulturnæringen.

Dette er et eksempel på hvordan beslutninger blir utfordrende når man har nasjonale målsetninger som ikke er i overensstemmelse i en konkret sak. Overordnet oppnås intensjonen bak plan- og bygningsloven ved at mange hensyn og delvis kompliserte forhold blir løftet frem tidlig i planprosesser. Likevel, prosesser for å sikre samordning har begrensninger knyttet til at selv om man løfter frem legitime argumenter fra relevante parter, så er det ingen mekanisme som verken sikrer et korrekt utfall eller et kompromiss partene kan enes om.

For eksempel vil samordningen sett fra sektormyndighetshold fungerer mindre godt når man opplever at mange tidlige innspill og innsigelser fattet på usikkert grunnlag blir et hinder for å nå nasjonale næringspolitiske målsetninger. Fra andre hold er dette derimot en sikkerhet for at egne interesser løftes frem og at næringsinteresser ikke blir for sterke. Praktiseringen av et føre-var-prinsipp oppfattes derfor som positivt for å for eksempel sikre at veksten i akvakulturnæringen er bærekraftig og at eksempelvis naturforvaltningen eller flysikkerhetsrisiko ivaretas tilstrekkelig. Samlet sett vil vurderingen av om den praktiske samordningen fungerer eller ikke, i stor grad samsvare med i hvilken grad aktøren som gjør vurderingen har innflytelse og gjennomslag på de endelige beslutningene eller ikke.

3.4.2 Informasjon og tidspunkt for avklaringer

Vår forståelse av de opplevde utfordringene innen akvakultur er knyttet til uenighet om riktig tidspunkt for avklaringer, samt hvilken informasjon som bør foreligge når i prosessen.

«Fra sektormyndighetenes perspektiv ville prosessene vært mer effektive og bedre dersom man avsatte areal til akvakultur i kommuneplan, og at faglige vurderinger ble gjort under prosesser i akvakulturloven.»

Større forvaltningsinteresser understreker behovet for å ta de store vurderingene og avklaringene i prosesser etter plan- og bygningsloven. Dette hevdes det også at er både enklere og mer kostnadseffektivt.

Sektormyndighetene påpeker at det ofte ikke er tilstrekkelig godt informasjonsgrunnlag på dette stadiet for å foreta disse vurderingene. Det trekkes spesielt frem at det kan være store forskjeller mellom konsekvenser av ulike typer akvakulturvirkosomhet. Sektormyndighetene mener heller at flere avklaringer først kan tas grundig nok når lokalitet og produksjonstillatelser vurderes. Fra sektormyndighetenes perspektiv ville derfor prosessene vært mer effektive og bedre dersom man avsatte areal til akvakultur i overordnet plan, og at mer faglige vurderinger ble gjort under prosesser i akvakulturloven.

Andre informanter argumenterer mot dette ved å påpeke at utredninger og undersøkelser som gjøres i tilknytning til et konkret avsatt område for akvakultur, ikke vil kunne ta hensyn til bredere forvaltningsspørsmål. Det oppleves at faglige utredninger av akvakultur på en lokalitet ikke tar tilstrekkelig hensyn til hele økosystemet, for eksempel i en fjord.

«Kommuner som regulerer et område til akvakultur uten ytterligere detaljeringsnivå, opplever utfordringer knyttet til at de ikke har oversikt over konsekvensene av et fremtidig akvakulturanlegg.»

3.4.3 Kommuners innflytelse og lokal medvirkning

Informanter i kommunene opplever også utfordringer knyttet til deres medvirkning i akvakultursaker. Kommuner som regulerer et område til akvakultur uten ytterligere detaljering, informerer om at det er utfordringer knyttet til at de ikke har oversikt over konsekvensene av et fremtidig akvakulturanlegg. Informantene påpeker at konsekvensene for lokalsamfunnet er potensielt svært ulike for ulike former for akvakultur. Det mest ekstreme eksempelet er forskjellen på lakseoppdrett og blåskjell, der lakseoppdrettsanlegg er mer inngripende med tanke på støy, aktivitet og fiskerivirkosomheten i kommunen.

Dersom kommunen kun avsetter arealer til akvakultur, eller eventuelt avsetter et sjøområde til akvakultur uten nærmere detaljering, så opplever de å ha en for begrenset innflytelse senere i prosessen.

Med tanke på lokal medvirkning påpeker kommuner at det lokale engasjementet i kommunen øker vesentlig

når man vet hvilken type akvakultur det regulerede området skal benyttes til. På det tidspunktet har imidlertid kommunen kun mulighet til å enten akseptere akvakulturanlegget eller å ilegge bygge- og deleforbud og omregulere området på et senere tidspunkt. Flere kommuner påpeker at dette er krevende og politisk vanskelig.

«Utfordringen med detaljreguleringer fra et regionalt- og sektorperspektiv er at dette medfører at lokalitetsavklaringen i fylkeskommunen, samt forvaltningen av produksjonen av biomasse, gis et mindre handlingsrom.»

Utfordringene med lokalsamfunnets medvirkning handler også i stor grad om informasjon og beslutningstidspunkt. Kommuner opplever utfordringer med lokal medvirkning ved at man i prosesser i plan- og bygningsloven har mindre informasjon om konsekvensene for lokalsamfunnet enn man egentlig ønsker, der dette skyldes at beslutninger om lokalitet og produksjon faller inn under sektormyndighetenes ansvarsområde. Videre, forteller våre informanter at enkelte kommuner av nettopp denne grunn har startet å kreve reguleringsplan for områder avsatt til akvakultur. For eksempel at det enten foreligger krav om detaljregulering i kommuneplanens arealdel og/eller er spesifikasjoner av type akvakultur som skal tillates på et område.

Reguleringsplan kan potensielt løse medvirkningsutfordringene til kommunen, men fra et regionalt- og sektorperspektiv medfører dette at lokalitetsavklaringen i fylkeskommunen, samt forvaltningen av produksjonen av biomasse, gis et mindre handlingsrom hvis dette blir utbredt praksis.

Fra et regionalt perspektiv trekkes det også frem at kommuners planarbeid med sine sjøarealer, og spesielt dersom det blir detaljregulert, kan skape utfordringer knyttet til fragmenterte planer. Økosystemer til sjøs og fisk respektører ikke kommunegrenser. Man kan ende med lokale beslutninger i kommunene som fra et regionalt perspektiv blir fragmenterte beslutninger over større økosystemer som egentlig bør ses i en helhet. For detaljerte planer på et tidlig stadium utfordrer koordinering på et regionalt nivå, eller i det minste, på tvers av visse kommunegrenser. Regionale planer under fylkeskommunen har i utgangspunktet en noe svakere posisjon rent juridisk og detaljreguleringer kan føre til et mer svekket regionalt perspektiv.

3.4.4 Samlet om utfordringer med samordning innen akvakultur

Samordningen mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven er i det store bildet knyttet til innflytelsesmuligheter og informasjon. Det kan oppstå interessekonflikt som er utfordrende å løse innenfor rammene av samordningsarenaer.

Overordnet kan interessenter som representerer større samfunnshensyn ha behov for informasjon og avklaringer så tidlig som mulig for å best ivareta sine interesser. Det nødvendige kunnskapsgrunnlaget er imidlertid ikke nødvendigvis tilgjengelig tidlig i

planprosesser. Samtidig er det et ønske fra sektormyndighetene innen akvakultur å få klarert areal til akvakultur for å imøtekomme politiske målsetninger. På samme tid er den lokale medvirkningen begrenset av at konsekvensene for kommunen er vanskelig å avklare tidlig i akvakultursaker. Dersom kommunen benytter sine virkemidler for å få en økt kontroll over beslutninger knyttet til akvakultur i sine områder, så vil det potensielt bidra til å redusere den myndigheten og fleksibiliteten det regionale nivå og sektormyndighetene ønsker.

4. Samordning mellom plan- og bygningsloven og mineralloven

Mineralloven har til formål å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene. Loven legger opp til at saksbehandlingen etter flere lover kan skje uavhengig av hverandre. Funn fra intervjuer viser at de viktigste praktiske samordningsutfordringene kan knyttes til svakt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster, manglende rekkefølgekrav i lovverket og risiko for omkamper.

4.1 Om mineralloven

Formålet med mineralloven

Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) hører inn under Nærings- og fiskeridepartementet. Lovens formål er:

«Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling»

Mineralloven § 1

Mineralloven § 2 angir videre hvilke hensyn som skal ivaretas ved lovanvendelsen. Her nevnes blant annet hensynet til verdiskapning og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelsene og nærliggende områder under drift, miljømessige konsekvenser og langsiktig planlegging og tilbakeføring. Dette er hensyn og interesser som kan stå i et motsetningsforhold, og viser at tillatelser etter mineralloven skal gis på grunnlag av brede, skjønnsmessige vurderinger.

Økonomisk aktivitet regulert i mineralloven og krav om tillatelse

Utgangspunktet er at ethvert uttak av mineralske forekomster krever tillatelse etter mineralloven. Det er imidlertid gjort unntak basert på formålet med uttaket. Uttak som gjennomføres for å realisere et annet formål, og ikke for å nyttiggjøre seg av mineralene økonomisk, er normalt ikke omfattet av loven. Dette kan eksempelvis gjelde uttak av mineralske forekomster i forbindelse med boligbygging. Loven er altså ment å gjelde for aktører som

har uttak og bearbeiding av råstoff som sin næringsvirksomhet. I tvilstilfeller er det Direktoratet for mineralforvaltning som avgjør hvorvidt et uttak omfattes av mineralloven eller ikke.

Ved myndighetsutøvelse skiller loven mellom uttak av grunneiers mineraler og statens mineraler. Dette skillet har betydning ved håndhevelse av flere av lovens bestemmelser. Statens mineral er metaller med en gitt massetetthet, og det spesifiseres direkte i loven hvilke metaller som faller inn under denne kategorien. Grunneiers mineraler er definert som alle mineraler som ikke er statens mineraler. Grunneiers mineraler kan i hovedsak deles inn i tre hovedkategorier: naturstein, byggeråstoff og industrimineraler.

Leting, undersøkelse og drift av mineraler kan kreve ulike tillatelser etter mineralloven. Disse beskrives nærmere i kapittel 4.2. Tildeling av slike tillatelser er delegert til Direktoratet for mineralforvaltning, som mottar og behandler alle søknader.

Kobling til plansystemet og annet lovverk

Tillatelse etter mineralloven fritar imidlertid ikke fra krav om tillatelse etter annen lovgivning, herunder plan- og bygningsloven. Som redegjort for i kapittel 2.3 klassifiserer Winge (2017) mineralloven under den overordnede kategorien «likestilte systemer» og mer spesifikt under en «tosporet modell». Dette innebærer at sektorloven ikke inneholder bestemmelser om plansystemet. Slik sett har mineralloven juridisk sett en svakere kobling til plan- og bygningsloven enn Akvakulturloven, i og med at saksbehandlingen under plan- og bygningsloven og mineralloven kan skje mer uavhengig av hverandre. Mineralloven legger likevel til grunn at i den grad annet lovverk oppstiller krav må disse kravene også være oppfylt før et tiltak igangsettes. Plankrav og krav om tillatelse for tiltak etter byggesaksdelen er særlig relevant:

«Tillatelser etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster kan bare utøves innenfor de begrensninger som følger av denne lov og annen lovgivning»

Mineralloven § 5

Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at det gis tillatelse til prøveuttak eller utvinning før det er innhentet tillatelse etter annet lovverk. Lovgiver har samlet sett ikke fastsatt noen koblingsmodell til verken plan- og bygningsloven eller andre sektorlover, men uttrykt et ønske om at myndighetene samordner seg. Dette finner man også igjen i forarbeidene til mineralloven der det står at behandlingen av saker etter mineralloven «skal så langt som mulig søkes samordnet med behandlingen etter annen lovgivning».

4.2 Planlegging for mineralutvinning etter plan- og bygningsloven

I praksis vil områder som er interessante for uttak av mineralressurser som hovedregel bli identifisert gjennom ønsker om arealbruksendringer i forbindelse med kommuneplanens arealdel. Initiativer og innspill kan komme fra næringsinteresser eller andre myndigheter i forbindelse med varsel om oppstart av planarbeidet, under høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram eller som selvstendig trinn i prosessen.

For de aller fleste mineraluttak kreves det vedtatt reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 annet og tredje ledd. Denne bør også være i tråd med bestemmelser i kommuneplanens arealdel, hvilket vi har inntrykk av er hovedregelen. Ved planlegging på tiltaksnivå kan det i mange tilfeller også være aktuelt å gi føringer i plan for randsonen rundt et uttaksområde. Det kan være ut fra sikkerhetshensyn eller ulike vernehensyn. Der dette er aktuelt kan kommunene etablere en hensynssone, jf. plan- og bygningsloven § 11-8, som ivaretar omkringliggende interesser og hensyn.

Involvering av andre aktører og myndigheter

Direktoratet for mineralforvaltning jobber for eksempel aktivt med å legge til rette for at kjente mineralforekomster utvinnes.¹⁴ De er høringspart og uttaler seg i kommunenes arbeid med arealplaner, men jobber også gir også råd og veiledning til kommunene utenom de formelle høringsrundene. I noen regioner er Direktoratet også til stede i regionalt planforum. Direktoratet har også innsigelsesmyndighet i planvedtak som gjelder mineralutvinning.

Også andre sektormyndigheter aktører og interessenter involveres i planprosessen gjennom høringsrunden og annen kontakt. Dette omfatter både private interesser og offentlige myndigheter, hvorav flere har anledning til å fremme innsigelse til planforslaget.¹⁵ Ved planlegging for mineralutvinning virker fylkeskommunen og Statsforvalter å være

sentrale. Fylkeskommunen ivaretar friluftslivinteresser og hensyn til kulturminner, som ofte kan komme i konflikt med mineralutvinning. Fylkeskommunen kan noen ganger også ha innspill som angår hensyn til samferdsel som berører mineralforekomsten og/eller akvakultur og havbruk. Innenfor Statsforvalters sektoransvar er det særlig hensyn til naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone og reindrift som kan komme i konflikt med mineralutvinning. Også Sametinget kan involveres i tilfeller der samisk kultur og næring kan være berørt.

I tillegg vekker planlegging for mineralutvinning ofte engasjement blant lokalbefolkningen og ulike miljøinteresser. Slike interesser er ofte til stede i høringsrundene.

Konsekvensutredning

Et hvert forslag til kommuneplanens arealdel som omfatter nytt eller utvidet mineraluttaksområde, skal konsekvensutredes i henhold til forskrift om konsekvensutredninger. Konsekvensutredningen skal gjøre rede for virkninger planen har på omgivelsene og er et verktøy for å sikre en *samfunnsmessig forsvarlig forvaltning* av mineralressursene, jf. mineralloven § 1.

På reguleringsplannivå kan krav om konsekvensutredning komme som en direkte følge av uttakets størrelse, eller etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Konsekvensutredning av reguleringsplaner for konkrete tiltak er mer detaljerte enn utredning av overordnede planer, som kommuneplaner.

Ulike regionale og statlige myndigheter, samt andre interessenter, inngår som høringsparter i konsekvensutredningene. Ulike sektormyndigheter, herunder Direktoratet for mineralforvaltning, Statsforvalter og fylkeskommune, kan gi faglige innspill om forhold som bør utredes og på hvilket detaljnivå dette skal gjøres innenfor ulike plannivå.

Det samlede utredningsbehovet i forbindelse med etablering av et tiltak virker imidlertid ikke alltid å dekkes gjennom planprosessen(e) alene. Enkelte forhold utredes også i den senere prosessen med tillatelser til uttak og drift. Nye og/eller endrede utredningsbehov på ulike stadier i prosessen virker å gjøre at enkelte forhold utredes flere ganger.

4.3 Tillatelse etter mineralloven og kobling til annet regelverk

Direktoratet for mineralforvaltning mottar og behandler alle søknader om leting, undersøkelse og

¹⁴ Ressursforvaltningen baseres i hovedsak på NGUs vurdering av kjente forekomster og deres verdi.

¹⁵ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven,

drift av mineraler. Hvilke tillatelse(r) som kreves vil variere avhengig av mineraltype og uttakets omfang. De sentrale tillatelsene etter mineralloven er:

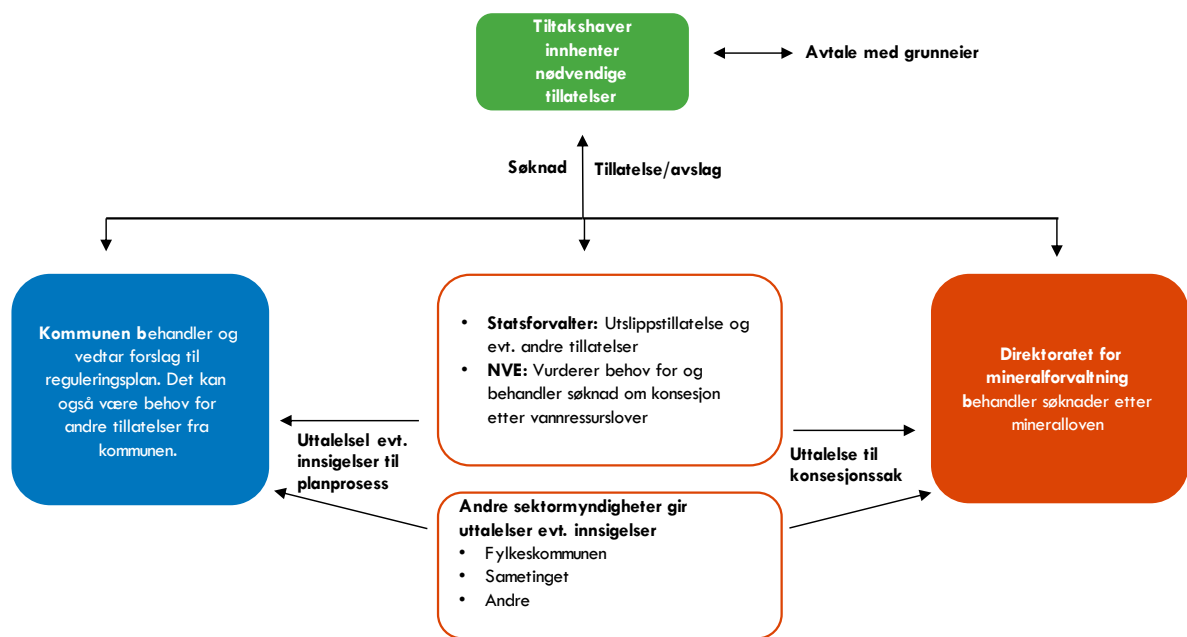
- **Leterett:** Hovedregelen er at enhver kan lete fritt etter både statens mineraler og grunneiers mineraler. Enkelte områder er likevel unntatt.
- **Undersøkelsesrett og prøveuttak:** Rett til å undersøke og foreta prøveuttak av statens mineraler kreves tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning. Rett til å undersøke grunneiers mineraler krever kun avtale med grunneier. Alternativt må tiltakshaver søke direktoratet om samtykke til ekspropriasjon. Prøveuttak av grunneiers mineraler krever likevel tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning.
- **Utvinningsrett:** Rett til å utvinne statens mineral krever tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning. For å få innvilget utvinningsrett kreves det at tiltakshaver sannsynliggjør at det i et område finnes mineralforekomster av et slikt omfang at det kan antas å være drivverdig. Utvinningsretten gir tiltakshaver rett til i neste

omgang å søke om driftskonsesjon. Utvinningsrett av grunneiers mineraler krever på sin side kun avtale med grunneier.

- **Driftskonsesjon:** Uttak på mer enn 10 000 m³ masse, samt et ethvert uttak av naturstein, krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning. Kravet til driftskonsesjon gjelder for uttak av både statens og grunneiers mineraler.

I tillegg til tillatelse etter mineralloven, kreves det også tillatelse etter annen lovgivning for å starte mineralutvinning i et område. Det er tiltakshavers ansvar å innhente alle nødvendige tillatelser. Lovgiver har ikke fastsatt noen koblingsmodell til verken plan- og bygningsloven eller andre sektorlover, men gjennom forarbeidene uttrykt et ønske om at myndighetene samordner seg. Det er med andre ord ikke fastsatt noen føringer for i hvilken rekkefølge ulike tillatelser skal gis. I Figur 4-1 har vi på et overordnet nivå illustrert samspillet mellom sentrale tillatelser som kreves for å etablere mineraluttak.

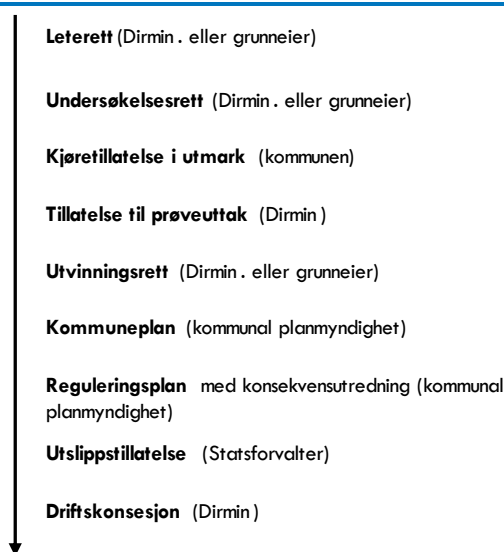
Figur 4-1: Tillatelse etter mineralloven og kobling til annet regelverk



Illustrasjon av Oslo Economics basert på informasjon fra intervjuer og veiledere fra Direktoratet for mineralforvaltning og Miljødirektoratet

Selv om det ikke stilles krav til rekkefølge i lovverket, virker praksis å være at tillatelser fra ulike myndigheter gis i en mer eller mindre fast rekkefølge. Særlig for store mineraluttak virker dette å være tilfelle. Rekkefølgen er grovt illustrert i Figur 4-2.

Figur 4-2 Rekkefølge for ulike tillatelser i saker om mineralutvinning



Basert på informasjon fra intervjuer og Naturvernforbundets beskrivelse på www.miljøjuss.no

I det følgende fokuserer vi nærmere på søknad om driftskonsesjon, som kommer sist i den skisserte rekkefølgen, og sammenhengen mellom behandling av konsesjonssøknaden og andre sektorinteresser og tillatelser.

Nærmere om driftskonsesjon

Søknad om driftskonsesjon skal inneholde en oversikt over områdets planstatus. I tillegg skal søknaden inneholde dokumentasjon av utvinningsrett på området (avtale med grunneier ved uttak av grunneiers mineraler), driftsplan, plan for tilbakeføring, kompetansebeskrivelse, samt informasjon om investeringsbehov og økonomisk sikkerhet. Dette inngår i informasjonsgrunnlaget som Direktoratet for mineralforvaltning baserer vedtaket på.

I tillegg innhenter direktoratet innspill fra andre myndigheter og interessenter. Som illustrert i Figur 4-1, innhentes det uttalelser fra flere av de samme myndighetene som også uttaler seg til kommunens planarbeid. I motsetning til planprosessen har imidlertid ikke sektormyndighetene samme mulighet til å fremme innsigelse til søknaden, men avgir kun uttalelse til søknaden.

Uttak av mineraler medfører utslipp av støy og støv og i noen tilfeller utslipp av andre miljøgifter. Virksomheten kan også medføre rystelser i grunnen. Statsforvalter ivaretar slike hensyn og er høringspart/innsigelsesmyndighet i planprosessen, samt gir uttalelse til konsesjonsprosessen. I tillegg er det

Statsforvalter som gir tillatelse til utslipp samt tillatelse etter naturmangfoldsloven der dette er nødvendig. Utslippstillatelse gis som regel før vedtak om driftskonsesjon.

Statsforvalter skal også vurdere hensyn til jord-/skogbruksinteresser. I praksis vil imidlertid næringsvirksomheten som regel bli betraktet som en tungtveiende samfunnsinteresse, hvilket gjør at jord-/skogbruksinteresser sjeldent står i veien for etablering av mineraluttak.

Mineraluttak kan også komme i konflikt med kulturminner, både kjente og ukjente. Det er opp til fylkeskommunen å vurdere dette, men Riksantikvaren avgjør til slutt hvorvidt inngrepet kan godkjennes eller ikke, eller om det behov for å sette vilkår for virksomheten. Et slikt vilkår kan for eksempel være krav om arkeologisk utgraving.

Mineralutvinning vil ofte kreve motorisert ferdsel for å komme til uttaksområdet med nødvendig utstyr. Motorisert ferdsel i utmark og vassdrag er i utgangspunktet forbudt, men kommunen gir som regel dispensasjon i forbindelse med mineralaktivitet. Det har imidlertid vært vanlig med restriksjoner på kjøringens omfang, kjøretid og trasévalg. Dette virker imidlertid å sjeldent skape vesentlige hindringer for industrien. En kommunal tillatelse innebærer imidlertid ikke at grunneier mister sin rett til å nekte motorisert ferdsel på sin eiendom. Vi kjenner til tilfeller der dette har skapt utfordringer for næringen.¹⁶

Tiltak etter mineralloven kan også være konsesjonspliktig etter vannressursloven. Dette gjelder særlig ved masseuttak som berører vassdrag og/eller aktivitet som kan påvirke grunnvannet, for eksempel ved avrenning. Der dette er aktuelt, er det NVE som vurderer hvorvidt tiltaket er konsesjonspliktig og som behandler konsesjonssøknaden.

I deler av landet kan også mineralutvinning komme i konflikt med reindrift og/eller andre samiske interesser. Slike hensyn ivaretas av både Statsforvalter og Sametinget.

Med utgangspunkt i opplysninger i søknaden og innspill fra ulike høringsparter gjør Direktoratet for mineralforvaltning en helhetsvurdering av om søknaden skal innvilges og hvilke vilkår som skal gjelde for driftskonsesjonen. Særlig viktige hensyn i vurderingen er miljø (herunder naturmangfold), bergfaglig kompetanse, verdiskaping og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsliv (i aktuelle områder) og annen innvirkning på omgivelsene og nærliggende områder under drift.

¹⁶ Se eksempelvis https://www.nrk.no/nordland/skogeier-far-4_7-mill.-for-a-verne.-_-betyr-slutten-pa-70-arbeidsplasser-1.14360606

4.4 utfordringer med samordning

Våre informanter opplever at plan- og bygningsloven i det store bildet er en god og effektiv samordningsarena. Det påpekes at de aller fleste plansaker verken har merknader som ikke lar seg løse eller ender med innsigelse. Her fokuserer vi imidlertid på de potensielle utfordringene som oppstår i saker der prosesser i plan- og bygningsloven berører mineralutvinning. Samordningsutfordringene som er kommet frem i intervjuene er i liten grad knyttet til konkrete detaljer i prosessene, men omhandler mer generelle utfordringer. Vi har kategorisert disse utfordringene under følgende overskrifter:

- Langsiktig planlegging for mineralutvinning og kunnskap
- Manglende rekkefølgekrav ved mindre mineralforekomster
- Omkamper og ineffektivitet
- Lokal medvirkning

4.4.1 Langsiktig planlegging for mineralutvinning og kunnskap

Som redegjort for i kapittel 2.4, så uttrykker informantene at den praktiske samordningen og effektiviteten knyttet til planprosesser har nær sammenheng med kompetansen og kunnskapsgrunnlaget til kommunen tidlig i planprosesser. Det påpekes at kompetanse i kommunen er en utfordring. I mineralsaker trekkes dette spesielt frem fordi det er såpass få mineralsaker per kommune. Dette gjør det særlig vanskelig med spisskompetanse. Utfordringer med kompetanse i kommuner knyttet til mineralsaker er trukket frem av næringsinteresser, regional planmyndighet og fylkesgeologer.

«Kommuner har et svakt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster i en planprosess».

Videre trekkes det frem at en hovedutfordring med samordningen mellom plan- og bygningsloven og interessene som ivaretas gjennom mineralloven, er knyttet til manglende faktakunnskap om mineralforekomster og mineraler som ressurs.

I Norge i dag er det begrenset med foreliggende kunnskap om mineralforekomster, både hvor de er, hvilken typer og mengde. Kommuner har derfor ofte et svakt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster i planprosesser. Dette kan bidra til at det legges arealplaner eller planlegges konkrete tiltak som potensielt er i konflikt med nasjonale interesser. Når det eksisterer kunnskap om mineralforekomster, samt at verdien av disse forekomstene er kjent, så er den

praktiske samordningen mellom kommuner og sektormyndigheter beskrevet som mer velfungerende.

At det er et svakt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster, gir opphav til flere problemstillinger:

- Lite kunnskap og det forhold at mineralutvinning er en kostbar og langsiktig investering som det kan ta flere år å se økonomisk gevinst av, bidrar til at det er utfordrende å få kommuner til å avsette arealer til fremtidig mineralutvinning i arealplaner, for eksempel formålsregulering eller hensynssoner.
- Det er ressurskrevende å kartlegge mineralforekomster og det er begrenset tilgang til geologer som kan gjennomføre tilstrekkelig kartlegging. Dette kan potensielt også forsinke planprosesser eller forsinke andre tiltak som krever planavklaringer i kommuner.
- Forvaltningen av mineralressurser oppleves å ha en mindre tyngde og lavere status enn for eksempel forvaltningen av biologisk mangfold.

Utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget i forkant av utarbeidelsen av arealplaner kan gjøre samordningen mellom interesser utfordrende i planprosesser. Fra perspektivet til for eksempel fylkesgeologer ville det styrket samordningen om det foreslå retningslinjer og krav knyttet til hvilket kunnskapsgrunnlag som skal foreligge før man iverksetter en planprosess. For eksempel at det er et krav om at man skal ha undersøkt hvilke mineralforekomster som er i kommunen.

4.4.2 Manglende rekkefølgekrav ved mindre mineralforekomster

Som redegjort for i kapittel 2.3 er koblingen mellom plan- og bygningsloven og mineralloven et «likestilt system». Det innebærer at tiltak skal behandles etter både sektorlov og etter plansystemet, og at prosessene kan skje parallelt. Flere informanter setter søkelys på de samordningsutfordringer som oppstår når planprosess og driftskonsesjon for mineralutvinning i prinsippet er parallelle prosesser. Det trekkes blant annet frem at tiltakshavere ikke kan nektes å søke om konsesjon før det er gjort et planvedtak i kommunen. Enkelte ser en praktisk utfordring med denne ordningen ved at dersom konsesjon tildeles først, så oppfattes det som en beslutning om arealbruk, på tross av at konsesjonen forutsetter at det skal avklares i kommunenes arealplaner.

Informanter trekker også frem at det kan forekomme situasjoner der planvedtak og konsesjon avviker, for eksempel når konsesjon gis på et tidlig tidspunkt og det tar flere år før det er avklart i plan. Dette kan medføre dobbeltarbeid, misforståelser, økt byråkrati og en mindre forutsigbar prosess for tiltakshaver. Det stilles derfor spørsmål om rekkefølgekrav kan bedre

samordningen og effektiviteten mellom planprosesser etter plan- og bygningsloven og prosesser under mineralloven. Samtidig opplyser også informanter om at enkelte tiltakshavere er bekymret for at rekkefølgekrav kan medføre for eksempel forsinkelser og foretrekker at det er parallelle prosesser. Næringsinteresser vi har vært i kontakt med opplyser imidlertid at de deler oppfatningen om at det er fare for dobbeltarbeid og ineffektivitet som følge av manglende rekkefølgekrav.

«Informanter trekker også frem at det kan forekomme situasjoner der planvedtak og konsesjon avviker, for eksempel når konsesjon gis på et tidlig tidspunkt og det tar flere år før det er avklart i plan.»

I intervjuene kommer det frem at de utfordringer med manglende rekkefølgekrav gjelder mindre mineraluttak og mindre profesjonelle aktører. Når det gjelder store mineraluttak er det i praksis en rekkefølge der avklaringen først gjøres i kommunens reguleringsplan, før det søkes om nødvendige tillatelser fra Direktoratet for mineralforvaltning. Årsaken er at investeringskostnadene ved store mineraluttak er i milliardklassen og finansieringen hentes i kapitalmarkedene. Tiltakshavere har ikke anledning til å skaffe finansiering av store mineraluttak før det er avklart om det er lovlig med mineralutvinning på et gitt område.

4.4.3 Omkamper og ineffektivitet

Mineraluttak innebærer større inngrep i naturen og det er av den grunn et konfliktpotensial knyttet til natur- og miljøhensyn. Basert på våre intervjuer er det ofte en rekke aktører som kommer med innspill, innsigelser og yter motstand mot uttak, spesielt i de store mineralsakene.

Det trekkes spesielt frem som en utfordring at konsesjonsbehandlingen under mineralloven har en nokså bred åpning for at aktører kan komme med innsigelser knyttet til natur og miljø som enkelte mener er ferdigbehandlet i planarbeidet. Dette bidrar til at det blir omkamper som favner bredere enn det som skal avklares i konsesjonsprosessen. Næringsinteresser har spesielt uttrykt misnøye med denne praksisen, som opplever det som svært ressurskrevende. Dette momentet antyder at det oppstår utfordringer ved at det er noe manglende samsvar/forståelse mellom de problemstillinger som skal utredes og avgjøres i en plan- og byggesak og de problemstillinger og utredninger som skal tas stilling til innenfor mineralloven. Dette er vel og merke en utfordring

internt for mineralloven og angår i liten grad prosessene i plan- og bygningsloven.

Videre er det i denne sammenhengen trukket frem at det koster interesser lite å komme med innsigelser i mineralsaker, og at en del innsigelser sett fra fagmyndigheters side oppfattes som mindre godt begrunnet. Både åpningen for omkamper og innsigelser oppfattes som tid- og ressurskrevende.

«Det tas frem som en utfordring at konsesjonsbehandlingen under mineralloven har en nokså bred åpning for at aktører kan komme med innsigelser knyttet til natur- og miljø som de mener skulle vært ferdigbehandlet i planarbeidet.»

Andre utfordringer knyttet til samordningen i mineralsaker virker å i stor grad skyldes særegenheter med mineralutvinning. For eksempel kan det i store mineralsaker ta opptil 10 år fra mineraluttaket er avklart i kommunenes planer og er gjennomført en konsekvensutredning og før man vurderer selve driftskonsesjonen. I mellomtiden vil det ofte ha dukket opp nye momenter eller endrede politiske rammebetingelser som gjør at prosessene knyttet til konsesjon blir mer omfattende enn de i utgangspunktet skal være. Dette har vi inntrykk av at ikke handler om samordningsmekanismer, men det faktum at mineralbransjen bruker lang tid på å innhente kapital, planlegge uttak og komme i posisjon til å søke om driftskonsesjon.

«Andre utfordringer knyttet til mineralsaker virker å i stor grad skyldes særegenheter med mineralutvinning. For eksempel kan det i store mineralsaker ta opptil 10 år fra mineraluttaket er avklart i kommunenes planer og er gjennomført en konsekvensutredning og før man vurderer selve driftskonsesjonen.»

4.4.4 Lokal medvirkning

Av de kommunene vi har snakket med som har hatt mineralutvinningstiltak i sin kommune de siste 10-15 årene oppfatter vi at eventuelle utfordringer med lokal medvirkning i stor grad omhandler hvor gode kommunene er til å håndtere dette tidlig i plan-

prosesser. For eksempel nevner en kommune at motstand mot mineraluttak ofte omhandler bekymringer for estetisk utforming, støy og påvirkning på friluftsliv. Kommunen og tiltakshaver hadde benyttet seg av arkitekter for å illustrere hvordan mineraluttaket ville se ut, samt åpnet opp for at lokalbefolkningen kunne stille spørsmål. Kommunen understreket at tidlig involvering og god dialog var avgjørende for å få lokalsamfunnet med seg. Vi har ikke fanget opp i intervjuer at det er vesentlige utfordringer med lokal medvirkning knyttet til mineraluttak.

4.4.5 Samlet om utfordringer innen samordning knyttet til mineralutvinning

De praktiske samordningsutfordringene som er belyst gjennom vår informasjonsinnhenting omhandler i vesentlig grad opplevde uklarheter som oppstår i koblingen med plan- og bygningsloven. At det ikke er rekkefølgekrav kan misoppfattes av tiltakshavere, men gjelder i hovedsak mindre mineralforekomster. På

tross av at det fra et juridisk perspektiv er tydelig at en konsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning forutsetter at det er avklart i arealplaner i kommunen, så kan ulik kompetanse og kunnskap føre til slike utfordringer.

Videre kan intervjuene antyde at den juridiske avstemmingen og/eller forståelsen mellom utredningskrav i plan- og bygningsloven og mineralloven medfører potensielt ressurskrevende omkamper. Samordningsutfordringer og eventuelle omkamper skyldes delvis det faktum at det tar mange år å behandle saker knyttet til store mineraluttak. Det kan derfor være utfordrende å samordne alle innspill og hensyn effektivt slik at det balanserer alle relevante hensyn. Til slutt kan det fremstå som at enkelte forutsetninger for effektiv og tilfredsstillende samordning ikke alltid er til stede i mineralsaker. Dette gjelder spesielt at det er et begrenset kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster og mindre kunnskap om mineralutvinning i kommuner.

5. Samordning mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven

Det kreves tillatelse etter luftfartsloven for å anlegge, drive eller inneha de fleste typer landingsplasser for luftfartøy. Konesjon etter luftfartsloven ikke kan gis i strid med vedtatte planer etter plan- og bygningsloven. Det fremstår å være få samordningsutfordringer knyttet til etablering av nye landingsplasser. Derimot virker det å være utfordringer knyttet til arealplanlegging i nærområdene til allerede etablerte landingsplasser.

5.1 Om luftfartsloven

Formålet med luftfartsloven

Luftfartsloven er underlagt Samferdselsdepartementet. Loven gir bestemmelser innen en rekke områder, deriblant luftfart tilknyttet norsk petroleumsvirksomhet, sivil og militær luftfart, luft- og miljødyktighet, landingsplasser og bakke- og sikkerhetstjeneste. Loven slår fast at all luftfart i Norge bare kan finne sted i samsvar med luftfartsloven og tilhørende forskrifter.

Økonomisk aktivitet regulert etter luftfartsloven og krav om tillatelse

Loven omfatter luftfart med norske luftfartøy innenfor og utenfor norsk luftrom, samt luftfart med utenlandske fartøy innenfor norsk luftrom. Luftfartsloven setter rammer for både luftfartsaktiviteten og tilgrensende aktiviteter og tiltak. Særlig interessant for vårt arbeid er lovens kapittel 7, som sammen med konsesjonsforskriften¹⁷ setter rammene for etablering og drift av landingsplasser.

Utgangspunktet er at det kreves konsesjon etter luftfartsloven for å anlegge, drive eller inneha landingsplass, både offentlige og private. Dette omfatter et bredt spekter av tiltak, herunder kommersielle lufthavner, småflyplasser, sjøflyplasser og helikopterlandingsplasser, eksempelvis tilknyttet sykehus.¹⁸ Mindre tiltak med lavt antall flybevegelser kan være unntatt krav til konsesjon. Dette kan eksempelvis gjelde for enkle landingsstriper på jorder eller liknende. Forvaltningsmyndighetene har likevel en skjønsmessig adgang til å kreve konsesjon selv om tiltaket i utgangspunktet faller inn under unntaksbestemmelsene.

¹⁷ forskrift av 1. januar 2007 nr. 40 om konsesjon for landingsplasser

For konsesjonspliktige tiltak gis det konsesjon for en bestemt tidsperiode og etter bestemte vilkår. Slike vilkår kan for eksempel gjelde restriksjoner for støy, miljø, plikt til opparbeiding av nærområde, adkomst osv. Konesjon kan bare gis når det er forenelig med allmenne hensyn.

I tillegg til konsesjon, stiller loven krav til teknisk og operativ godkjenning av tiltak der det er fare for andres liv enn utøveren/piloten selv. Dette gjelder altså ikke for tiltak innrettet for sportsflyvning, men de fleste andre tiltak.

Konesjonssøknader og søknad om teknisk og operativ godkjenning behandles og innvilges av Luftfartstilsynet. I særlige tilfeller kan tillatelse gis av Samferdselsdepartementet.

Kobling til plansystemet og andre sektorlover

Luftfartslovens kapittel 7 omhandler konsesjon til landingsplasser, med særskilte bestemmelser om kobling til plan- og bygningsloven. Utgangspunktet er at konsesjon etter luftfartsloven ikke kan gis i strid med vedtatte planer etter plan- og bygningsloven, jf. § 7-6 tredje ledd. Konesjon kan gis i strid med arealplan, dersom det foreligger samtykke fra plan- og bygningsmyndighetene og planvedtak gjøres i etterkant av konsesjonsbehandling, jf. § 7-6 fjerde ledd. I praksis virker hovedregelen likevel å være at reguleringsplan vedtas før konsesjonstildeling.

«Konesjon for tiltak etter denne lov kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven»

Luftfartsloven § 7-6 tredje ledd

Luftfartsmyndighetene kan også utarbeide en restriksjonsplan etter luftfartsloven. En slik restriksjonsplan vil supplere arealplaner for området. Dette er gjort enkelte steder i landet, blant annet Alta, Kristiansand og Sola.

Krav og involvering av andre interessenter

Loven stiller krav til at det skal innhentes uttalelse fra kommunale og andre myndigheter før avgjørelse om konsesjon treffes, jf. § 7-6 første ledd. Dette omfatter i praksis alltid vertskommunen, fylkeskommunen og

¹⁸ I denne rapporten bruker vi begrepet landingsplasser som fellesbetegnelse for alle slike tiltak

statsforvalteren. I tillegg inngår ofte andre berørte myndigheter. Disse gjengis nærmere i kapittel 5.3.

5.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Som nevnt tidligere kreves det som hovedregel vedtatt reguleringsplan etter plan- og bygningsloven før konsesjon etter luftfartsloven kan innvilges. Kravet gjelder ikke bare ved etablering av et nytt tiltak. Enhver endring som påvirker konsesjonsvilkårene for etablerte landingsplasser, kan i praksis kreve ny reguleringsplan. Det kan være i forbindelse med utvidelse av landingsplass, endring av installasjoner eller andre endringer i arealbruk. Sistnevnte omfatter også operasjonelle endringer som gir endret påvirkning på ytre miljø, eksempelvis støy, som også medfører behov for endret eller ny reguleringsplan.

Ved planlegging for luftfartstiltak må det som regel også vedtas en eller flere hensynssone(r) som legger føringer for omkringliggende områder. Typisk vil det fastsettes støysoner som synliggjør konsekvenser og legger føringer for arealutnyttelsen i nærområdene. Videre settes det føringer for luftfartshindringer. Omgivelsene rundt en landingsplass kan pålegges restriksjoner for blant annet bebyggelse (høydebegrensning) og forstyrrende virksomhet (lys- og signalforstyrrelser) som kan påvirke sikkerheten for flytrafikken.

Ettersom luftfartsloven omfatter et bredt spekter av tiltak, finnes det ingen enhetlig måte for hvordan arealplanlegging i slike saker rent praktisk foregår, utover den generelle beskrivelsen av planprosessen i kapittel 2. Vi har dessuten begrenset informasjonsgrunnlag til å kunne si noe sikkert om forskjeller mellom ulike typer saker. Arealplaner for kommersielle lufthavner har imidlertid til felles at Avinor er tiltakshaver for de aller fleste. Disse planprosessene preges av at Avinor er en profesjonell planlegger med spisskompetanse og erfaring med gjennomføring av slike prosesser. Avinor tar en sentral rolle i disse planprosessene og koordinerer andre myndigheter i alle steg av prosessen. Andre involverte

myndigheter omfatter gjerne miljømyndigheter, Luftfartstilsynet, Forsvaret og fylkeskommunen.

Konsekvensutredning

Forskrift om konsekvensutredninger krever at det skal gjennomføres konsekvensutredning ved etablering av landingsplasser med rullebane på 1600 meter eller lengere. Også for mindre tiltak kan det være nødvendig at det gjennomføres konsekvensutredning, avhengig av tiltakets innvirkning på miljø og samfunn.

Detaljnivå for konsekvensutredningen tilpasses den enkelte sak. Forskrift om konsekvensutredninger sier at utredningens *omfang skal avpasses tiltakets størrelse*. Eksempelvis bør ikke en enkel flystripe langt fra bebyggelse gjennomgå en like inngående vurdering som en sterkt trafikkert landingsplass i tettbebygde strøk.

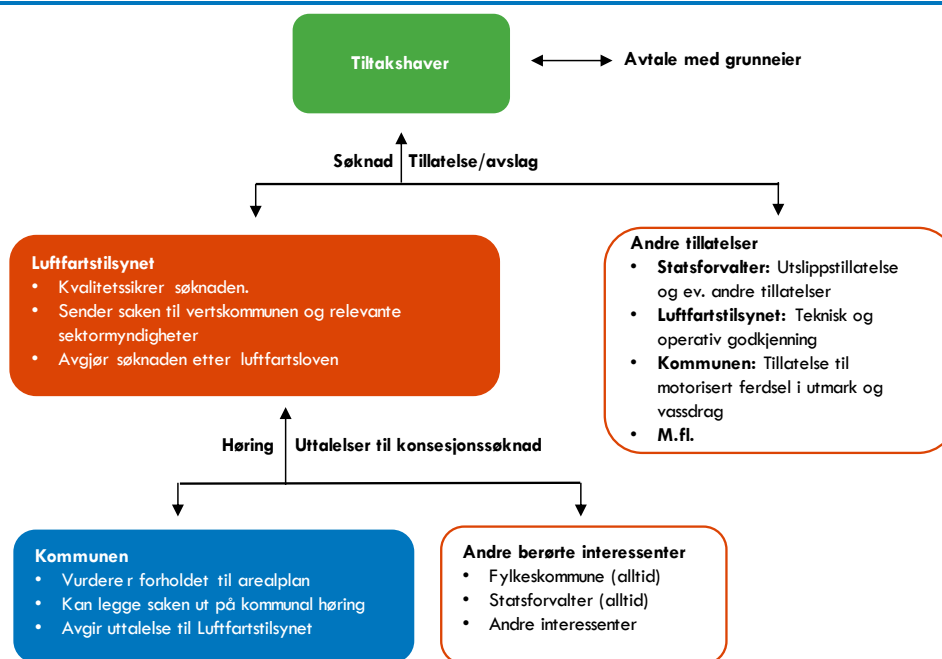
5.3 Tillatelse etter luftfartsloven og kobling til annet regelverk

For å anlegge, drive eller inneha landingsplass kreves det som hovedregel konsesjon etter luftfartsloven. Det er Luftfartstilsynet som mottar og behandler konsesjonssøknader og som fatter endelig vedtak. I tillegg må det innhentes andre tillatelser fra andre myndigheter.

Konsesjonsprosessen har noen overordnede likhetstrekk med den for akvakultur ved at konsesjon ikke kan gis før kommunen har vedtatt reguleringsplan, eller gitt annen form for tillatelse til arealbruken (dispensasjon eller skriftlig uttalelse). En vesentlig forskjell fra konsesjonsprosessen for akvakultur er imidlertid at Luftfartstilsynet ikke har den samme koordinerende rollen som fylkeskommunen har i akvakultursaker. Luftfartstilsynet innhenter innspill fra lokale og regionale planmyndigheter, relevante sektormyndigheter og andre interessenter, men tiltakshaver må kjøre separate prosesser for å innhente eventuelle nødvendige tillatelser.

Figur 5-1 skisserer konsesjonsprosessen på et overordnet nivå.

Figur 5-1 Tillatelse etter luftfartsloven og kobling til annet regelverk



Illustrasjon av Oslo Economics basert på informasjon fra intervjuer og veileder fra Luffartstilsynet (2021)

Luffartstilsynets behandling av konsesjonssøknaden skal sikre at nyetablering eller fortsatt drift av den aktuelle landingsplassen er «forenlig med allmenne hensyn», jf. § 7-6. Dette ivaretas blant annet ved at lokale og nasjonale myndigheter og interessenter får anledning til å uttale seg om søknaden.

Vertskommunen(e) og fylkeskommunen inngår alltid i høringsrunden. Vertskommunen vurderer søknaden i forhold til gjeldende arealplan(er) og avgir uttalelse til Luffartstilsynet. Kommunen kan også velge å legge saken ut på kommunal høring før uttalelse gis. Luffartstilsynet har en praksis for at vertskommunens innspill alltid tillegges stor vekt i endelig avgjørelse av søknaden. Også fylkeskommunen kan gi uttalelse om regionale planforhold. I tillegg uttaler fylkeskommunen seg gjerne om sine øvrige sektoransvar, som kulturminner, friluftsliv, vannforvaltning m.fl.

Statsforvalter inngår også alltid i høringsrunden. Statsforvalter kan gi uttalelse om flere hensyn, blant annet naturmangfold, forurensing, folkehelse, jord-/skogbruk og kulturlandskap.

Videre involveres et bredt spekter av interessenter i høringsrunden. Av Luffartstilsynets veileder for konsesjon finner vi at følgende myndighetsorgan/aktører ofte inngår i høringen:

- Statens vegvesen
- Kystverket (i saker om sjøflyplasser)
- Finansdepartementet (ved store offentlige investeringer)
- NHO luftfart
- Nabokommuner

- Nabofylker
- Jernbaneløper
- Forsvaret
- Norges Luftsportforbund

Med utgangspunkt i opplysninger i søknaden og innspill fra ulike høringsparter gjør Luffartstilsynet en helhetsvurdering av om konsesjon skal innvilges, hvilke vilkår som skal gjelde for konsesjonen og hvilken periode den skal gjelde for. Særlig viktige hensyn i vurderingen er miljø (herunder naturmangfold), helse, flysikkerhet, næringsinteresser, reguleringsplan, kulturlandskap, samt hensynet til regional utvikling og bosetting. Konsesjonsprosessen virker å være lite rigid og varierer fra sak til sak avhengig av tiltakets karakter. Ved tiltak med særlig «politisk spenning» involveres også Samferdselsdepartementet i prosessen.

5.4 utfordringer med samordning

I intervjuer med aktørene fremkommer det at det er få utfordringer med samordningen i forbindelse med bygging eller en vesentlig utbedring av landingsplasser. Aktørene opplever at prosessene er både ryddige, transparente og fleksible. De opplever ikke direkte utfordringer med samordningen mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven. Manglende data på utfordringer knyttet til luftfart kan imidlertid også skyldes at informasjonsgrunnlaget er noe mindre enn for akvakultur og mineralutvinning. Dette kan igjen skyldes at det nokså sjelden bygges nye landingsplasser i Norge, spesielt større lufthavner, og at det derfor er færre erfaringer å trekke på.

«Aktørene opplever at prosessene er både ryddige og transparente, og ser ingen umiddelbare utfordringer med samordningen mellom plan- og bygningsloven og luftfartsloven ved nye tiltak.»

Et annen årsak til at det at det er løftet frem få samordningsutfordringer kan være at initiativtaker til flyplassprosjekter ofte er kommunen selv. Luftfartsmyndigheter og Avinor planlegger i liten grad nye flyplasser i dag. En del kommuner har imidlertid ønske om en flyplass eller en utvidelse av en eksisterende flyplass av økonomisk grunner. Å ha en flyplass i kommunen kan være lønnsomt. Både med tanke på direkte økonomiske virkninger og arbeidsplasser, samt positive ringvirkninger for kommunen, og spesielt med tanke på kommunens attraktivitet for økt bosetting og ytterligere arbeidsplasser.

I intervjuene trekkes det spesielt frem at Avinor, som er den sentrale koordinatoren i store lufthavnsprosjekter, fremstår som profesjonelle. Kommunene vi har snakket med og som har hatt befattning med større flyplasser opplever Avinor som en profesjonell og god aktør i planprosesser. Avinor er i liten grad initiativtaker til bygging av nye flyplasser, men de jobber tett med kommuner der dette er et politisk ønske eller det foreligger et vedtak. Avinor tar imidlertid initiativ til enkelte utvidelser av flyplasser som følge av forventninger om behov for økt lufttrafikk.

Samordningsutfordringer som er kommet frem i vårt datagrunnlag er knyttet til utfordringene som kan oppstå i etterfølgende planprosesser i kommunene når det allerede er en flyplass i kommunen. Det er også noen opplevde utfordringer vedrørende Avinors initiativ til utvidelser av eksisterende flyplasser. Hovedutfordringene som er avdekket i samordning mellom planprosesser i plan- og bygningsloven som berører luftfart er samlet opp i to undertemaer:

- Arealplanlegging og byggetiltak i tilknytning til eksisterende flyplass
- Virksomhetsplaner for flytrafikk og planprosesser på lengre sikt

5.4.1 Arealplanlegging og byggetiltak i tilknytning til eksisterende flyplass

Kommuner som har en større flyplass, opplyser at tilstedeværelsen av en flyplass i kommunen kan komplisere annet planarbeid i kommunen. Dette er ikke en direkte samordningsutfordring mellom planprosesser etter plan- og bygningsloven og luftfartsloven. Det er likevel en indirekte utfordring gjennom å påvirke kommunens planarbeid og

samordning av interesser i andre planprosesser i kommunen.

Tilstedeværelse av en flyplass kan komplisere planprosesser i kommunen fordi det er en rekke sikkerhetskrav knyttet til flytrafikk. Sikkerhetskravene til en eksisterende flyplass strekker seg mange kilometer utenfor det arealet som flyplassen beslaglegger. I praksis betyr dette at tilstedeværelsen av en flyplass setter strenge begrensninger på andre tiltak, som for eksempel boligutbyggingstiltak, som befinner seg langt unna selve flyplassen. Begrensningene gjelder for eksempel høydekrav til kraner i anleggsfaser, støyforhold og radio-kommunikasjon som ikke skal forstyrre flytrafikk.

«I praksis innebærer dette at tilstedeværelsen av en flyplass vil kunne sette nokså strange begrensninger på andre tiltak, som for eksempel boligutbyggingstiltak i kommunene.»

Informanter opplyser at planprosesser og gjennomføringen av byggetiltak i kommuner med flyplasser kan bli både tid- og ressurskrevende. Mange av disse utfordringene lar seg løse gjennom dialog med Avinor, men det virker som en del kommuner har blitt overrasket over komplikasjonene som oppstår. Dette er en kompliserende faktor for både planarbeidet og samordningen i planprosesser i kommunen. Det skyldes blant annet at det er vanskelig å ha en tilstrekkelig oversikt over konsekvensene av en flyplass. Det påpekes at det også er utfordringer knyttet til å formidle vedtak til næringsaktører og til lokalbefolkning.

5.4.2 Virksomhetsplaner for flytrafikk og planprosesser på lengre sikt

Kommuner påpeker at den største utfordringen med å ha en flyplass i kommunen er at kommunen må ta hensyn til langsiktige virksomhetsplaner, samt mulige utvidelser det er vanskelig å forholde seg til. Informantene forteller at Avinor utarbeider virksomhetsplaner som inneholder ikke-forpliktende planer eller fremtidsvisjoner for flytrafikken. Dette er bedriftsinterne planer som ikke er behandlet politisk i kommunene. Eksempler som er nevnt er planer om å utvide en flyplass om 30 år som følge av prognoser om befolkningsøkninger.

Kommunes utfordring er at disse masterplanene kan få vidtrekkende konsekvenser for planarbeidet ellers i kommunen. Utvidelser av flyplasser kan for eksempel føre til endrede trafikkmønstre og innflygingsområder. Dette er for det første en utfordring for eksisterende

bebyggelse, fordi dette har konsekvenser for støyforhold og høydebegrensninger. Det kan for det andre være en utfordring med tanke på ny boligutbygging. Kommunen opplever å stå i en situasjon der det planlegges utvidelser av flyplassen på lengre sikt grunnet befolkningsøkninger, men der utvidelsene er et hinder for den boligutbygging som skal imøtekomme befolkningsøkningen.

Eksempel på utfordring med flyplass

En kommune forteller er at hele sentrum i kommunen nå ligger i «gul sone» med hensyn til støyreguleringer. Dette setter store begrensninger for videre arealplanlegging i kommunen og gjør det vanskelig å bygge for å imøtekomme befolkningsvekst.

Kommunen forteller også at de opplever luftfartsinteresser som svært tungt-veiende, og at det er utfordrende å balansere alle hensyn når det er en flyplass i kommunen.

Ettersom Avinor kan spille inn sine virksomhetsplaner i planarbeidet i kommunene, må kommuner forholde seg til fremtidige planer som ikke er vedtatt. Når planene ikke er vedtatt, er det også en usikkerhet om planene i det hele tatt vil realiseres. Likevel oppfatter vi det slik at kommunen ikke opplever å kunne se bort ifra innspillene til Avinor heller. Både fordi Avinor er en tungtveiende aktør i kommunen og fordi konsekvensene av en utvidelse kan være såpass alvorlige, for eksempel som følge av fremtidige støyforhold. Å ikke ta hensyn til langsiktige planer for flyplassen kan også utgjøre en risiko gjennom at det kan øke faren for at flyplassen vil legges ned.

«Kommuner vi har snakket med påpeker at den største utfordringen med å ha en flyplass i kommunen, skyldes at kommunen i planarbeidet må ta hensyn til langsiktige og til tider hypotetiske utvidelser av flyplassen og lufttrafikken.»

Samlet: langsiktige konsekvenser og beslutninger under usikkerhet

Utfordringene som oppstår i kommunenes planarbeid og sektorinteresser innen luftfart handler i stor grad om utfordringene knyttet til informasjonen som foreligger om konsekvenser på beslutningstidspunktet og i hvilken grad det er mulig å ta inn over seg disse konsekvensene. Det kan fremstå som at en del kommuner på beslutningstidspunktet ikke alltid har vært bevisst de langsiktige konsekvensene av beslutningen om å anlegge en flyplass. Konsekvensene av en flyplass omhandler i begrenset grad selve arealet som beslaglegges, og i vesentlig større grad de rammebetingelser det legger for planarbeidet innenfor driftssonen til flytrafikken.

«Konsekvensene av en flyplass omhandler i begrenset grad selve arealet som beslaglegges, og i vesentlig større grad de rammebetingelser det legger for planarbeidet innenfor driftssonen til flytrafikken.»

Vi har ikke hatt innsikt i konsekvensutredningene som eventuelt har vært utarbeidet ved etablering av flyplasser langt tilbake i tid. Det er imidlertid rimelig å stille spørsmål ved om den fulle rekkevidden av de konsekvensene som vil eller kan oppstå har vært godt belyst. Usikkerheten knyttet til planarbeidet i kommuner med flyplass er samtidig vanskelig å unngå i sin helhet. Det skyldes at det er driften av flyplassen som virker å skape de største utfordringene innen planarbeid i kommuner. For eksempel kan det tenkes at flytrafikken i økende grad blir elektrifisert, innflygningsmønstre endres, eller at ny teknologi som nye redningshelikopter lager mer støy enn man planla for. Konsekvenser av endringer i drift og teknologi kan både skje raskere og ha uforutsigbare konsekvenser.

6. Hovedutfordringer med samordning og anbefalinger

Aktørene vi har intervjuet opplever at samordningen i saker som gjelder akvakultur, mineralutvinning og landingsplasser som hovedregel fungerer bra. Noen overordnede praktiske samordningsutfordringer ser ut til å gå igjen i ulike prosesser. Dette er spesielt knyttet til informasjon og beslutningstidspunkt, samt praktiske utfordringer som oppstår som følge av ulik plankompetanse og -kunnskap i kommunene.

Plan- og bygningsloven er den grunnleggende loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Som følge av plan- og bygningslovens sektorovergripende karakter, skal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven være en felles arena for samordning av forskjellige hensyn og interesser og beslutninger om arealbruk. Aktørene vi har intervjuet opplever at samordningen i saker som gjelder akvakultur, mineralutvinning og landingsplasser som hovedregel fungerer bra. Ingen aktører har uttrykt at systemet for arealplanlegging i Norge på et overordnet nivå er innrettet på feil måte eller at det er behov for vesentlige endringer. Våre funn tilsier at også den praktiske samordningen i enkeltsaker stort sett fungerer godt innenfor alle de tre sektorområdene vi har hatt i oppdrag å se på.

«Prosessene inneholder ingen enkel mekanisme for å kunne prioritere dersom legitime og politisk vedtatte samfunns mål står i motstrid med hverandre.»

Plandelen i plan- og bygningsloven er en prosesslov, der loven har som formål å legge til rette for informasjonsdeling, koordinering og dialog mellom samfunnsinteresser og forvaltningsnivåer. Prosessene inneholder imidlertid ingen enkel mekanisme for å kunne prioritere dersom legitime og politisk vedtatte samfunns mål står i motstrid med hverandre. Samordningen under plan- og bygningsloven er ment å legge til rette for beslutninger om prioriteringen mellom samfunnsinteresser gjennom involvering, dialog og skjønn, men hvilke interesser som skal prioriteres avklares ikke i loven.

Vår informasjonsinnhenting peker ut noen overordnede praktiske samordningsutfordringer som ser ut til å gå igjen i ulike prosesser, men med noe ulikt tyngdepunkt

fra sak til sak, eller område til område. Vi har oppsummert disse funnene, sortert i to kategorier: forutsetninger for samordning og samordningsutfordringer.

6.1.1 Forutsetninger for samordning

Kompetanse

Gjennomgående i vår informasjonsinnhenting kommer informantene tilbake til at en forutsetning for samordningen mellom plan- og bygningsloven og samfunnsinteresser regulert i sektorlov er at kommunen besitter tilstrekkelig plankompetanse og kvalitet i planarbeidet. Manglende kompetanse og kvalitet gir opphav til usikkerhet for involverte aktører, risiko for dårlige beslutninger og potensielt et vesentlig merarbeid.

Samordning etter plan- og bygningsloven forutsetter kompetanse, kvalitet i planene og tilstrekkelig ressurstilgang i kommunene. Disse forutsetningene er ikke til stede i alle kommuner. Dette skyldes blant annet at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom kommunestørrelse og kompleksitet i planarbeidet. For eksempel fremstår planlegging av sjøområder som spesielt utfordrende og komplisert, men mange kommuner med store sjøarealer er også små kommuner. På den andre side er det ikke alltid slik at større kommuner, som har bedre forutsetninger for å tiltrekke seg og beholde sterk plankompetanse, har stort omfang av kompliserte plansaker der mange og sterke samfunnsinteresser er involvert.

De fleste informantene peker på at plankompetansen i Norge har hevet seg betydelig de 10-15 siste årene. Kompetansen og kvaliteten virker å ha styrket seg som følge av eksterne hendelser som krav til digitalisering, nye samarbeidsformer eller kommunesammenslåinger som på mange måter har fremtvinget nytt og bedre planverk. At det sikres et jevnt arbeid med planer og kontinuitet, kan bidra til styrking og videreutvikling av plankompetanse, gitt de ressursrammer som kommuner har. Samtidig er vår vurdering at så lenge kommunen og lokaldemokratiet tillegges såpass omfattende oppgaver i plan- og bygningsloven, samtidig som fordelingen av naturressurser og arbeidskraft er såpass spredt og asymmetrisk som den er, så vil sannsynligvis forutsetningene for god samordning fortsette å variere en del mellom kommunene.

Kunnskap

Kunnskap fremstår også som en viktig forutsetning for at samordningsprosesser skal fungere godt. Med kunnskap mener vi her fakta om arealene og spesielt naturressursene i kommunene. Utfordringer knyttet til kunnskapsgrunnlaget i forkant av utarbeidelsen av

arealplaner kan gjøre samordningen mellom interesser utfordrende. Mangler det kunnskap om naturressurser, for eksempel mineralforekomster og egenskaper ved økosystemene, er det en risiko for at sluttproduktet av planprosessen vil være mangelfullt. Kartlegging og kunnskap bidrar til å fjerne usikkerheten. Det vil likevel være begrenset hvor omfattende kunnskapsgrunnlag kommunene kan fremskaffe innenfor sine rammer. Videre fremstår det som aktører har noe ulike oppfatninger om hvem som har ansvaret for å fremskaffe kunnskap.

Mulige tiltak kan vurderes for å forbedre kunnskapsgrunnlaget som arealplaner vedtas. Dette kan for eksempel være å ytterligere avklare ansvarsfordelingen mellom aktører, og eventuelt vurdere om krav til kunnskapsgrunnlaget skal styrkes. For eksempel fremstår det som at det er uenighet om ansvaret for å utrede risikoen for flyplasser ved at det ligger akvakulturanlegg i innflyngningssonen. Det virker også å være noe uenighet om hvem som skal ta kostnaden for kartleggingen av mineralressurser i og hvilket detaljeringsnivå som trengs på denne kunnskapen. Praktiske forhold knyttet til utarbeidelsen av et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag har et forbedringspotensial som kan undersøkes videre.

6.1.2 Samordningsutfordringer

Akkumulering av informasjon og beslutningstidspunkt

Vår vurdering er at mange samordningsutfordringer er knyttet til at noen aktører har behov for informasjon og avklaringer tidlig i planprosesser. Andre aktører mener derimot at det nødvendige kunnskapsgrunnlaget ikke kan fremskaffes tidlig i planprosesser. Samordningsutfordringene som oppstår mellom plan- og bygningsloven og sektorlover skyldes videre at det er interessekonflikter mellom hvilke beslutninger som skal tas i planarbeidet og hvilke beslutninger som skal tas under prosesser i sektorloven. Denne problematikken fremstår som spesielt aktuell i tilknytning til akvakultursaker, men også i mineral-saker.

Når aktører opplever at det er usikkert om deres interesser er tilstrekkelig ivaretatt vil aktørene benytte seg av et føre-var prinsipp i de prosessene der de har mest innflytelse, som normalt er under plan- og bygningsloven. Praktisering av et føre-var-prinsipp vil innebære at det legges inn ønsker eller innsigelser med formål om å begrense handlingsrommet i planarbeidet. Fra et sektorperspektiv kan dette fremstå som et hinder for den myndigheten og de beslutningene som er underlagt sektorloven. Samordningen oppleves derfor som mindre god når mange tidlige innspill og innsigelser oppleves å være fattet på usikkert grunnlag og dette blir et hinder for å nå sektorpolitiske målsetninger. For andre aktører er

denne muligheten en sikkerhetsventil for å unngå at sektorinteresser blir for sterke.

Vår vurdering er at konfliktene oppstår fordi det ikke alltid er samsvar mellom samfunns mål på tvers av sektorer, og det oppstår nasjonale målkonflikter i konkrete saker. For eksempel vil det alltid være risiko for at bærekraftig vekst i akvakulturnæringen, bevaring av naturmangfold og et sterkt lokal-demokrati kan komme i konflikt. Dette er konflikter som ofte ikke lar seg løse uten at det er en «vinnende» og en «tapende» part. Samordningsarenaer kan løfte frem slike problemstillinger, men tilbyr ingen enkel løsning på prioriteringen av interesser som vil være tilfredsstillende for alle parter. Dette vil da prege aktørenes vurdering av om den praktiske samordningen fungerer godt eller ikke.

Skal det gjennomføres tiltak for å redusere de opplevde samordningsutfordringene knyttet til informasjon og beslutningstidspunkt, vil det innebære å avklare tydeligere hvilke beslutninger som skal tas under plan- og bygningsloven og hvilke beslutninger som skal tas under sektorlov. I tillegg mer detaljerte avklaringer knyttet til hvilket kunnskapsgrunnlag som skal foreligge på hvilket tidspunkt i prosessene. Dette kan gradvis vokse frem gjennom sedvane, men vi har ikke avdekket noe spesifikt med selve prosessen og samordningsarenaene som automatisk vil løse slike utfordringer en gang for alle. Det er også verdt å påpeke at mange kommuner allerede opplever at kravene til utredning og kunnskap øker. Enda flere prosessuelle krav vil legge et enda sterkere press på spisskompetansen kommuner må besitte.

Lokaldemokratisk medvirkning og det regionale leddet

Informantene i intervjuer påpeker at lokaldemokrati og lokal medvirkning er essensielt for at planprosesser best mulig skal unngå unødvendige konflikter. Hvorvidt den lokaldemokratiske medvirkningen fungerer i praksis, virker å variere mellom kommuner. Inntrykket fra intervjuer er at det også er grenser for hvor engasjert lokalbefolkningen er i plansaker. Det kan oppstå en viss trøtthet knyttet til volumet av saker lokalbefolkningen bes å forholde seg til. I praksis er det nok i mange kommuner noen ildsjeler og enkelte interesser som utgjør lokaldemokratiet. Planprosessene legger imidlertid godt til rette for medvirkning fra lokalbefolkningen.

Lokal medvirkning i planprosesser og spesielt tidlig i planprosesser fremstår spesielt utfordrende for kommuner. Det skyldes at lokalbefolkningen normalt engasjerer seg mest når det foreligger konkrete tiltak og mer detaljerte planer. Eksempler på saker som engasjerer er beslutninger om type akvakulturanlegg, estetisk utforming av et mineralutvinningsanlegg, konkrete grenser for friluftsområder knyttet til et

mineralutvinningsanlegg, og også konsekvensen av gjennomførte tiltak som for eksempel støy på grunn av flyplasser. Momenter som dette vil normalt ikke være fullt ut avklart i overordnede kommunale planprosesser, men ofte i større grad på tidspunktet for beslutninger i prosesser etter sektorlov. På dette tidspunktet er det begrenset grad av lokaldemokratisk innflytelse utover å stoppe hele tiltaket og omregulere arealene. På tross av at det legges til rette for lokal medvirkning, så er det ikke gitt at lokalbefolkningen verken har kunnskap eller interesse, og at engasjementet først oppstår når det er «for sent».

Dette, opplyser noen aktører, gir opphav til en praksis der kommuner i større grad stiller krav til detaljreguleringer for å sette strengere rammer for utøvelsen av myndighet innenfor sektorlov. Dette kan oppleves som kompliserende faktor for sektormyndigheter og det regionale nivået. Kommuner kan gjennom detaljerte planer utfordre handlingsrommet til fylkeskommuner for å se helheten i regionen. For eksempel å kunne se sjøområder, fjorder, strømningsforhold, mineralforekomster mv. i sammenheng. Naturressursforekomster følger som kjent ikke kommunegrenser, og ivaretagelse av helheten i regionen kan bli satt under press av fraksjonerte, lokale beslutninger. Motsatsen til dette er regionalt planforum som blant våre informanter får en blandet omtale. Regionalt planforum virker basert på våre intervjuer å være mest nyttig for kompetanseheving i kommuner som trenger å drøfte utfordringer og dele erfaringer, men i mindre grad en samordningsarena som løser potensielle store konflikter og balansen mellom kommuner og det regionale leddet. Nyten av regionalt planforum og opplevelsen av dette kan det imidlertid hende at vil endre seg over tid.

Involvering gjennom prosesser

Funnene om utfordringer med praktisk samordning fremstår som knuter det er vanskelig å nøste opp i. I praksis fremstår det som tidlig involvering, informasjonsdeling og transparente prosesser er det virkemidlet som best kan imøtekomme utfordringene. Kommuner påpeker for eksempel at tett oppfølging fra sektormyndigheter er spesielt viktig fordi man tidlig i prosessene får opp eventuelle muligheter og utfordringer. En kommune påpekte for eksempel at tidlig involvering og tidlig dialog er den viktigste samordningen som foregår. At sektormyndigheter er proaktive i sin oppfølging er også noe som bøter på utfordringer med informasjon og legger til rette for tillitt til prosessene. For eksempel fremstår det som de relevante sektormyndigheter innen akvakultur, mineralforvaltning og luftfart forsøker å bidra med informasjon og følge opp kommuner utenom de konkrete planprosesser.

Statsforvalters ansvar for å koordinere innspill fra statlige myndigheter fremstår som en ordning som oppfattes som god, selv om det er uttrykt at det er variasjoner mellom hvordan statsforvaltere gjør dette. For eksempel har det kommet frem at det er noe ulik praksis på involvering av statlige interesser ved innsigelse, der noen statsforvaltere sier de informerer alle innsigelsesparter, mens andre statsforvaltere løser et innspill eller innsigelse bilateralt. Det er for enkelte parter et ønske om mer transparens og samarbeid i disse prosessene, spesielt knyttet til at parter som ikke selv har en innsigelse blir involvert når saken gjelder deres interesser. For eksempel er det tilfeller der Sametinget, Avinor, Forsvaret, eller statsforvalterne selv har innsigelser mot akvakultur i kommuneplaner. I slike tilfeller er det ønske om tidligere involvering av Fiskeridirektoratet istedenfor at direktoratet involveres gjennom Nærings- og fiskeridepartementet når saken eventuelt skal avgjøres i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Hovedinntrykket er at det er et sterkt ønske fra samtidig parter om involvering så tidlig som mulig i prosesser. Det er også et ønske om styrkede krav til informasjonsdeling og transparens. Dette gjelder spesielt de store samordningsarenaene som er kommunen og statsforvalters ansvar for koordinering av statlige interesser.

6.1.3 Samlede anbefalinger

Informasjonsgrunnlaget vårt tilsier at den praktiske samordningen som hovedregel fungerer bra innenfor alle de tre sektorområdene. Det er samtidig noen utfordringer som det kan arbeides videre med.

Styrkede krav og oppfølging av kommuner for å sikre et jevnt arbeid med arealplaner kan for eksempel ha en positiv effekt på både kompetanse og kvalitet i planarbeid. Samtidig er det utfordringer knyttet til tilgangen til arbeidskraft som sannsynligvis vil føre til at en viss variasjon i plankompetanse er vanskelig å unngå. Tilsvarende gjelder forbedring av kunnskapsgrunnlaget i forkant av planarbeid, men på dette området kan det være et behov for avklaring av ansvarsfordelingen mellom aktører om hvem som har ansvaret og skal bære kostnadene for å frembringe kunnskapsgrunnlaget. I tillegg kan det vurderes om det er hensiktsmessig med noe tydeligere krav til hvilket kunnskapsgrunnlag som bør foreligge, spesielt knyttet til kunnskap om naturressurser som mineralforekomster.

Eventuelle ikke-juridiske tiltak for å redusere opplevde samordningsutfordringer knyttet til informasjon og beslutningstidspunkt er mer utfordrende siden dette ofte handler om interessekonflikter som kan vokse ut av nasjonale målkonflikter. Tiltak for å bedre den praktiske samordningen og legge enda bedre til rette for interesseavveining, vil måtte innebære å avklare

enda tydeligere hvilke beslutninger som skal tas under plan- og bygningsloven og hvilke beslutninger som skal tas under sektorlov. Dette kan gradvis vokse frem gjennom praksis, men vi stiller oss tvilende til om det er noe spesifikt med planprosesser og samordningsarenaer som endelig vil kunne løse disse utfordringene. Ved eventuelle ytterligere krav eller grep som krever merarbeid i kommuner, mener vi at

det også bør være en bevissthet om at mange kommuner opplever utfordringer med ressurser og kompetanse. Kravene til planarbeidet øker til stadighet, og dette legger et press på kommuner på å besitte og skaffe ytterligere kompetanse i planarbeidet. Dette er utfordrende innenfor kommuners ressursrammer.

7. Referanser

- Forskrift om konsesjon for landingsplasser, FOR-2007-01-11-40. *Konsesjonsforskriften*. s.l.:s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Veileder Kommuneplanens arealdel*. s.l.:s.n.
- Lov om havner og farvann , LOV-2019-06-21-70. *Havne- og farvannsloven*. s.l.:s.n.
- Lov om matproduksjon og mattrygghet, LOV-2003-12-19-124. *Matloven*. s.l.:s.n.
- Lov om vassdrag og grunnvann , LOV-2000-11-24-82. *Vannressursloven*. s.l.:s.n.
- Lov om vern mot forurensinger og om avfall , LOV-1981-03-13-6. *Forurensingsloven*. s.l.:s.n.
- Asplan Viak, 2016. Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Direktoratet for mineralforvaltning, 2018. *Veileder Krav og hensyn til fysiske omgivelser ved forvaltning og bruk av mineralressurser*. s.l.:s.n.
- Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21-854. s.l.:s.n.
- Gro S. Hanssen, H. O., 2017. Regional planlegging som flernivåkoordinering.
- Hanssen & Aarsæther (red.) , 2018. *Plan- og bygningsloven 2008 - fungerer loven etter intensjonene?*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017. *Veileder - Når skal et tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger*. s.l.:s.n.
- Kluge Advokatfirma, u.d. *Kartlegging av samordningsplikten med andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5*, s.l.: s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, , 2014. *Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. s.l.:s.n.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Veileder - Konsekvensutredninger for paner etter plan- og bygningsloven*. s.l.:s.n.
- Lov om akvakultur, LOV-2005-06-17-79. *Akvakulturloven*. s.l.:s.n.
- Lov om erverv og utvinning av mineralressurser, LOV-2009-06-19-101. *Mineralloven*. s.l.:s.n.
- Lov om forvaltning av naturens mangfold, LOV-2009-06-19-100. *Naturmangfoldsloven*. s.l.:s.n.
- Lov om kulturminner , LOV-1978-06-09-50. *Kulturminneloven*. s.l.:s.n.
- Lov om luftfart, LOV-1993-06-11-101. *Luftfartsloven*. s.l.:s.n.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling , LOV-2008-06-27-71. *Plan- og bygningsloven*. s.l.:s.n.
- Luftfartstilsynet, 2021. *Veiledning for søknad om ny eller fornyet konsesjon*. s.l.:s.n.
- Myklebust, I. E., 2018. *Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur*, s.l.: s.n.
- NIBR, 2020. *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, Oslo: NIBR.
- Nofima, 2017. *Hvordan planlegges kystsonen?*
- Norut, 2016. *Samordning av statlige innsigelser - evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser i kommunale planer*, s.l.: s.n.
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2011. *Veileder til mineralloven*. s.l.:s.n.
- Stokke, K. B., 2017. *Kommunal planlegging i sjø - økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett*, s.l.: s.n.
- Winge, N. K., 2017. *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer*, Oslo: Plan og Kart 1-2017.

Vedlegg A Tidligere litteratur om praktisk samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover

Planprosesser etter plan- og bygningsloven og sektorspesifikke prosesser etter sektorlover, samt samordningen mellom disse er utredet i juridisk litteratur. Utgangspunktet for mange av studiene er at plan- og bygningsloven har som intensjon at den skal samordne interesser både vertikalt og horisontalt. Med vertikalt menes samordning mellom det nasjonale, regionale og det lokale nivået, der staten representerer det nasjonale nivået, fylkeskommuner utgjør det regionale nivået og kommuner utgjør det lokale nivået.

Sektorinteresser regulerer imidlertid spesifikk ressurs- og arealforvaltning, og kan overstyre en ren vertikal samordning som plan- og bygningsloven tar utgangspunkt i. Dette innebærer at bestemte sektorinteresser kan gis forrang på andre måter enn hva som ville blitt resultatet gjennom rene planprosesser gjennom plan- og bygningslovgivningen. Det sistnevnte kan betegnes som horisontal samordning, som er hovedtema for vår kartlegging.

Metode for litteraturstudie

Vi har gjennomført en bred studie av litteratur som omhandler samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover. Det primære formålet med litteraturstudien har vært å kartlegge sentrale funn i foreliggende litteratur, med særlig fokus på empiriske funn. Vi har tatt utgangspunktet i et omfattende utvalg artikler og rapporter som vi etter en overordnet gjennomgang har redusert til et mindre antall studier av særlig relevans for vårt prosjekt. Store deler av den gjennomgåtte litteraturen vektlegger problematiske eller uklare sider ved det *juridiske rammeverket* knyttet til arealplanlegging og samordning både vertikalt og horisontalt. Det er vesentlig mindre litteratur om hvordan samordningen fungerer i praksis, som har vært vårt primære fokus i litteraturgjennomgangen.

Litteraturen gjennomgått i vår litteraturstudie etter en innledende siling av studier omfatter:

- Hanssen og Aarsæther (red.) (2018): *Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?*
- Buanes, Arild, Nyseth, Nylund (2016) *Samordning av statlige innsigelser- Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*. NORUT-rapport 11/2016
- Stokstad, Hanssen, Holth, Junker, Winge (2020), *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, NIBR-rapport 2020:17
- Winge (2017) *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?*
- Asplan Viak, (2016), *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*
- Kluge Advokatfirma, *Kartlegging av samordningsplikten med andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5*
- Nofima (2017), *Hvordan planlegges kystsonen?*
- Myklebust (2018), *Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur*
- Stokke (2017), *Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett*
- Hansen og Hofstad (2017), *Regional planlegging som flernivåkoordinering*

I det følgende oppsummerer vi noen utvalgte, sentrale studier som omhandler samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, samt noen empiriske studier som om hvordan samordningen fungerer i praksis.

Sentrale, nyere studier om samordning og empiri om praksis

Evalueringen av plandelen i plan- og bygningsloven (EVAPLAN) var en omfattende, tverrfaglig utredning bestående av flere publikasjoner, deriblant tobindsverket «PBL 2008» utgitt i 2018. Sluttrapporten fra EVAPLAN sa at loven i hovedsak fungerer etter intensjonen, men at praktiseringen knyttet til samordning med ulike sektorinteresser bør forbedres. Arbeidet kom med flere anbefalinger som omhandler hvordan ulike sektorlover virker sammen med plan- og bygningsloven. Anbefalingene bestod i både forslag til endringer i plan- og bygningsloven og endringer i praksis ved myndighetsutøvelse etter loven.

Ett av hovedtemaene i EVAPLAN handlet om plan- og bygningsloven som samordningsarena for ulike sektorinteresser. Loven har som intensjon å samordne ulike interesser både horisontalt mellom ulike sektorer og vertikalt mellom ulike forvaltningsnivå. Som en del av EVAPLAN-prosjektet, også publisert i Winge (2017), ble det foretatt en systematisk studie av ulike koblingsmekanismer mellom ulike lovverkene som avdekket at

koblingene mellom plan- og bygningsloven og ulike sektorlover er svært ulike. Vår redegjørelse i 2.3 er basert på dette arbeidet.

NIBR (2020) var en oppfølging av EVAPLAN-prosjektet. Rapporten gjennomgår litteratur om både vertikal og horisontal samordning, og gjør videre en egen undersøkelse av horisontal samordningen mellom sektorlover og plan- og bygningsloven. Rapporten bygger videre på overnevnte systematisering av koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlover og konkluderer med at dagens fragmenterte system er uoversiktlig og unødig komplisert. Dagens regelverk kan skape samordningsutfordringer i flere retninger og virke negativt på demokratiske hensyn, prosesseffektivitet og bærekraftig arealbruk. På denne bakgrunn anbefales det i rapporten en felles koblingsmodell i sektorlovene som gir plan forrang ved beslutninger om arealbruk. Videre foreslås det å innføre en samordningsplikt i plansystemet, slik at kommunen, i tillegg til å være planmyndighet, gis ansvar for å avklare nødvendige tillatelser fra ulike sektormyndigheter.

Hansen & Hofstad (2017) har et noe mer empirisk data og bygger videre på informasjonsgrunnet innhentet i forbindelse med EVAPLAN. Det sentrale poenget til artikkelforfatterne er at regional planlegging i liten grad besitter juridisk bindende instrumenter, og heller ikke forholder seg til markedsaktører i like stor grad som kommunene gjør. Studien viser at det er kommunene som er den viktigste planmyndigheten i det norske plansystemet, og kommunen disponerer flere planinstrumenter som er juridisk bindende. De mer konkrete empiriske funnene er både basert på intervjuer og tidligere studier.

Hansen & Hofstad (2017) belyser flere utfordringer knyttet til motstridende interesser og innspill fra ulike myndighetsorgan. Rapporten påpeker at kommunale og fylkeskommunale aktører opplever manglende samordningsbestrebelse fra statlige sektormyndigheter, som på sin side preges av en sterk sektorlogikk. Kommuner og fylkeskommuner opplever at ulike statlige mål står i motstrid og at disse ikke kan realiseres samtidig gjennom planprosessen. I flere tilfeller oppleves også fylkeskommunene å være «sektorisert», og ha vanskeligheter med å samordne seg internt.

Et annet relevant moment fra Hansen & Hofstad (2017) handler om forutsetninger for en god samordning mellom ulike sektorinteresser i planprosesser. Den empiriske studien finner at eierskap gjennom prosessen som er essensielt for at planen etterleveres. Dette krever et minimum av formell myndighetsrolle som koordinator av prosessen eller samarbeidsarenaen. Rapporten trekker frem at Fylkeskommunenes føringer kan lette oppgaven til kommunene med å føre en konsekvent og forutsigbar arealpolitikk.

Samtidig påpekes det i Hansen & Hofstad (2017) at det er stor variasjon mellom ulike statlige sektormyndigheter, og ofte også mellom deres regionkontorer, med hensyn til hvordan de forholder seg til regionale planer og planprosesser. Fylkeskommunene på sin side opplever utfordringer med å få regionale statlige myndigheter til å involvere seg i de regionale planprosessene (dette er også kommentert i Hanssen, Hovik og Hundere 2014 og i Stokke og Indset 2013/2014). Varierende samordning mellom ulike regionale og statlige myndigheter kommer blant annet til syne ved at innsigelsesmuligheten utøves svært forskjellig mellom regioner og sektorområder.

En annen studie av noe interesse for vårt arbeid er Asplan Viak (2016). Denne utredningen undersøker erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, der dette er samlet gjennom kvalitative studier. Gjennom studien fremkommer det at Plan- og bygningsloven generelt oppleves som en viktig samordningsarena, i tråd med intensjonene bak loven. Det pekes imidlertid også på flere konkrete utfordringer knyttet til samordning.

Rapporten sier litt om forutsetninger for effektiv samordning. Ledelse, rolleforståelse, kunnskapsdeling og tilstrekkelig ressurstilgang i planprosessene er viktige faktorer for å sikre felles arbeid mot en planløsning som ivaretar alles interesser på en god måte. En hovedutfordring for bedre samordning er knyttet til vilje og holdning til samordning hos sektormyndigheter og hos regional og lokal planmyndighet. Velfungerende samordning i tidlige planfaser krever tillit hos berørte sektormyndigheter til deres interesser følges opp og ivaretas av planmyndigheten. Dette er en utfordring i dag. I rapporten påpekes det at det bør bli tydeligere at sektormyndigheter må kunne gi tilslutning til foreløpige planløsninger med formål om å styrke den reelle samordningen så tidlig som mulig. Det forutsettes da at plansaken er tilstrekkelig utredet fra kommunens side. I tillegg forutsetter det at kommunens langsiktige planlegging tilgjengeliggjøres for relevante interessenter så tidlig som mulig. Det fremheves at retningslinjer i kommuneplan eller temaplaner, i kombinasjon med politiske prinsippavklaringer, kan bidra til å sikre dette.

Asplan Viak (2016) kommenterer også planlegging i sjøområdene spesielt. Her fremheves det at det er potensiale for bedre samordning for eksempel gjennom avklaring av områder for akvakultur som formål i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan, i motsetning til «flerbruksløsninger» der det bare gjøres en delvis samordning.

Nofima (2017) er en empirisk studie utelukkende om arealplanlegging i sjøområdene. Arbeidet er en case-basert studie av planpraksis i et utvalg interkommunale og kommunale planprosesser. Rapporten finner at stadig flere kommuner har vedtatt planer som dekker sjøarealet samtidig som antall interessenter og involverte øker, som gir et stadig bedre datagrunnlag. Flere kommuner tar også initiativ til interkommunale plansamarbeid om sjøarealene. Samtidig påpekes det i rapporten at det er stort sprik mellom hvordan kommunene tilnærmer seg kystsonenplanlegging. Det er stor variasjon når det gjelder konsekvensutredninger, valg av plantype, bruk av arealformål og hvordan kommunene legger til rette for deltakelse i planprosessene. Følgelig varierer også tidsbruken i prosessene.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo