

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

FORPROSJEKT STATLIG PLANRETNINGSLINJE FOR PLANLEGGING I SJØ

Vurdering av behovet for og innretningen
til statlig planretningslinje for helhetlig
planlegging i kystnære sjøområder

Dato: 25.03.2021

Versjon: 05



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Tittel på rapport:	Statlig planretningslinje for planlegging i sjø
Oppdragsnavn:	Statlig planretningslinje for sjøområdene - forprosjekt
Oppdragsnummer:	625180-01
Utarbeidet av:	Guro Steine, May Britt Hernes og Jan Martin Ståvi
Oppdragsleder:	Jan Martin Ståvi
Tilgjengelighet:	Åpen

Kort sammendrag

Rapporten går gjennom styringsverktøy og virkemidler for arealplanavklaringer i sjøarealene, og hva som er dokumenterte erfaringer om planlegging og planprosesser i disse områdene. Hensikten med denne gjennomgangen er å vurdere om det kan være behov for en statlig planretningslinje for planlegging i sjø, og hvordan en slik retningslinje i tilfelle bør innrettes.

Det er mange utfordringer knyttet til planlegging i sjø, både faglige og organisatoriske. Det er flere gode verktøy, som rundskriv og veiledere, tilgjengelig for planleggingen. Det er også mange eksempler på gode planprosesser og godt samarbeid mellom planmyndigheten og sektormyndighetene om å utvikle omforente arealplaner. Ved å formidle de gode eksemplene kan planpraksis kysten rundt bli enda bedre. Det kan likevel være behov for et tydeligere statlig rammeverk for planleggingen, for å effektivisere samhandling og samordning i arealplanleggingen i sjø. Videreutvikling av foreliggende rundskriv og veiledere kan være ett, og kanskje det nærmeste, tiltaket. En statlig planretningslinje i tillegg, kan være et tydeligere virkemiddel til å bidra til å klargjøre viktige forhold og bidra til planavklaringer som avveier for eksempel lokale bruks- og vernehensyn mot nasjonale ønsker om å tilrettelegge for vekst i havbruksnæringene. En statlig planretningslinje kan også være et egnet virkemiddel for å fremme nasjonal politikk for bærekraftig planlegging og bruk av sjøområdene, og tydeliggjøre forventningene og de ulike aktørenes rolle i dette arbeidet.

05	25.03.2021	Endelig rapport	JMS	MBH
04	01.02.2021	Endelig utkast	JMS	MBH
03	10.07.2020	Revidert etter innspill fra ressurspersoner	JMS	MBH
01	10.02.20	Nytt dokument	JMS	MBH
VERSJON	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KS

Forord

Asplan Viak har vært engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for å gjennomføre en vurdering av behovet for, og innretningen av, en statlig planretningslinje for helhetlig planlegging i kystnære sjøområder – i rapporten kort omtalt som SPR for planlegging i sjø(områdene).

I arbeidet har det vært en forutsetning at vurderingen gjøres på et overordnet og prinsipielt nivå, og har hovedfokus på hvordan planer etter plan- og bygningsloven fungerer som samordningsverktøy i kystsonen, og en vurdering av om statlige planretningslinjer vil kunne bidra til å styrke den regionale og kommunale arealplanleggingen i kystsonen.

Det foreligger et omfattende bakgrunnsmateriale i form av blant annet rundskriv, veiledere og evalueringsrapporter som ligger til grunn for arbeidet som er gjort. I tillegg er det innhentet innspill gjennom et arbeidsmøte på Gardermoen 6. november 2019, der aktuelle parter var invitert til å gi sine erfaringer med plan- og bygningsloven som samordningsverktøy og synspunkter på behovet for statlige planretningslinjer for planlegging i sjøområdene.

Oppdraget er i hovedsak gjennomført i perioden september 2019 til april 2020. Deltakerne på arbeidsmøtet fikk deretter anledning til å kommentere et rapportutkast. Rapporten er deretter bearbeidet. I november 2020 ble det holdt et oppfølgende seminar, og vurderinger og perspektiver derfra er innarbeidet i rapporten. Vurderinger og anbefalinger i denne rapporten er likevel Asplan Viak ansvarlig for.

Prosjektet er gjennomført med seniorplanlegger Jan Martin Ståvi som oppdragsleder og seniorplanlegger May Britt Hernes og landskapsarkitekt MNLA Guro Steine som medarbeidere.

Sandvika, 25.03.2021

Jan Martin Ståvi
Oppdragsleder

May Britt Hernes
Kvalitetssikrer

Innhold

1. INNLEDNING	5
1.1. Bakgrunn.....	5
1.2. Om rapporten	6
2. STYRINGSVERKTØY OG VIRKEMIDLER FOR AREALBRUK I SJØOMRÅDENE.....	7
2.1. Plan- og bygningsloven som samordningsarena	7
2.2. Samspill mellom mange lover.....	7
2.3. Statlige planretningslinjer som virkemiddel generelt.....	8
2.4. Forventningsdokumenter, rundskriv, retningslinjer og veiledere	9
3. KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR VURDERINGENE	11
3.1. Noen sentrale utredninger	11
3.1.1. Analyse av utfordringer for planlegging i sjø	11
3.1.2. Evaluering av de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen ..	11
3.1.3. Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven	12
3.1.4. Hvordan planlegges det i kystsonen?	12
3.1.5. Endringer i arealplanlegging av sjøområder? Mulig betydning for havbruk	13
3.2. Tidligere møter og seminarer	14
3.3. Diskusjonssamling.....	14
3.4. Oppfølgende diskusjonssamling	15
3.5. Sammenfatning.....	16
4. UTFORDRINGER OG PROBLEMSTILLINGER	17
4.1. Prosess, samhandling og samordning – samspill mellom lover	17
4.2. Bærekraftig utvikling av sjøområdene.....	19
4.3. Prinsipper og forutsetninger for arealplanleggingen	19
4.3.1. Kunnskapsgrunnlaget og beslutningsunderlaget	19
4.3.2. Enbruks- eller flerbruksområder i kommuneplanens arealdel?	20
4.3.3. Plansamarbeid på tvers av administrative grenser	20
4.3.4. Regional plan som verktøy.....	21
4.3.5. Samspillet mellom land og sjø	21
5. ER STATLIGE PLANRETNINGSLINJER I SJØ SVARET?	22
5.1. Styringsbehov og styringsmuligheter	22
5.2. Hvordan kan en eventuell SPR for sjø innrettes?	23
5.2.1. Fremme nasjonal politikk for bærekraftig utvikling av sjøområdene	23
5.2.2. Samordnet og styrket kommunal arealplanlegging i sjø	23
5.2.3. Veiledende eller styrende retningslinje?	24
5.2.4. Geografisk differensiering.....	24
5.2.5. Felles SPR for sjø og strandsone?	25
5.2.6. Streng eller mild i form og innhold?	25
5.3. Utvikling av andre virkemidler	26
5.4. Drøfting og anbefaling	26
KILDER.....	28

1. INNLEDNING

1.1. Bakgrunn

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging. Forventningene fastsettes ved kongelig resolusjon. Gjeldende forventningsdokument gjelder for perioden 2019-2023 og ble fastsatt 14.05.2019. I forventningene påpekes både næringsinteresser og allmenne bruks- og verneverdier i de kystnære sjøområdene. I den sammenheng varsles det at departementet skal avklare behovet for statlige planretningslinjer for kystnære sjøområder (heretter SPR for planlegging i sjø):

Departementet skal avklare behovet for statlige planretningslinjer for kystnære sjøområder. Statlige planretningslinjer vil kunne gi signaler om samordning og avveining mellom ulike interesser i kystsonen gjennom regional, interkommunal og kommunal planlegging. Retningslinjene vil blant annet bli sett i lys av arbeidet med rundskriv og veileder for planlegging i sjøområder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har satt i gang arbeidet med en avklaring av behovet for og innretning av en mulig statlig planretningslinje. Denne rapporten er første ledd i et slikt arbeid.

Sentralt i arbeidet står følgende problemstillinger:

- Hvordan ivaretas hensyn og interesser i sjø i dag (blant annet kulturminner, naturmangfold, friluftsliv, fiske, ferdsel, farleder, samiske interesser, næringsliv inkl. akvakultur, Forsvarets arealbehov og bruk)
- Grensesnitt og samspill mellom planlegging og tillatelser etter plan- og bygningsloven og etter sektorlover.
- Detaljeringsgrad på arealplanene – ramme for flerbruk versus finmasket avklaring om «eksklusiv» bruk.
- Er veiledning eller statlig planretningslinje for planlegging i sjø svar på utfordringene?

Dette forprosjektet oppsummerer foreliggende dokumentasjon om problemstillinger og berørte myndigheters erfaringer med samhandling i planlegging av sjøområdene, for å avdekke et eventuelt behov for en statlig planretningslinje. Noen av ansvars- og interesseområdene i sjøarealene, slik de er listet i KMDs veileder om planlegging i sjøområdene, er:

- ivareta effektiv og sikker bruk av farvannet og sikre nødvendig areal i og i tilknytning til havn
- ivareta installasjoner og bygningsmasse
- ivareta hensynet til fiskeriinteresser, inklusiv kystfisket, reindriftas arealbehov og andre naturressurser
- legge til rette for akvakultur, reiseliv og annen næringsutvikling
- sikre hensyn til friluftsliv, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap
- ta hensyn til samiske interesser, inklusiv sjøsamiske interesser og andre nasjonale minoriteter
- ta hensyn til forsknings- og undervisningsområder
- ta hensyn til Forsvarets arealbruk
- vurdere forhold som klimagassutslipp, klimatilpasning, støy, forurensning og risiko og sårbarhet

Derved er også mangfoldet og spennvidden i planoppgaver i sjø antydnet.

1.2. Om rapporten

Utgangspunktet for rapporten er å vurdere behovet for og eventuell innretning av en statlig planretningslinje for planlegging av sjøarealene. Grunnlaget for denne vurderingen er todelt:

- Hva fins av virkemidler for å styre eller påvirke planleggingen, med vekt på planlegging i sjø? Dette er gjennomgått i kap 2.
- Hvilket kunnskapsgrunnlag har vi for å påpeke utfordringer, problemstillinger, styrings- og veiledningsbehov? I kap 3 gjennomgås nyere rapporter og erfaringer fra møter mm.

Ut fra dette er utfordringer og problemstillinger identifisert og drøftet (kap 4) og alternative styrings- eller veiledningsvirkemidler presentert, samt vurderinger av innretningen til en eventuell ny statlig planretningslinje (kap 5).

2. STYRINGSVERKTØY OG VIRKEMIDLER FOR AREALBRUK I SJØOMRÅDENE

Kapitlet gir en kortfattet gjennomgang av virkemidler for å styre eller påvirke planleggingen, med vekt på planlegging i sjøarealene.

2.1. Plan- og bygningsloven som samordningsarena

Plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å sikre sektorovergrepene planlegging med helhetlige løsninger. I veileder for planlegging i sjø som ble utgitt i mai 2020, er dette omtalt slik:

I kommunens sjøarealer krever planer etter plan- og bygningsloven samordning og samarbeid om oppgaveløsning med blant annet Kystverket, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Forsvaret, fylkeskommunen, fylkesmannen, kommunal/interkommunal havnemyndighet, private organisasjoner, næringsaktører og innbyggerne. Et godt samarbeid med alle berørte interesser i sjøområdene bidrar til å sikre god balanse mellom bruk og vern av ressursene, forebygger arealkonflikter, gir planen legitimitet og sikrer at det blir mindre behov for dispensasjoner fra planene.

Næringsaktører og myndighetsorganer med interesser i sjøområdene må forholde seg til flere lovverk med tilhørende forskrifter, som til sammen danner det formelle rammeverket for bruken av sjøarealene. I den grad det er interessekonflikter mellom sektorforvaltningens kompetanseområder som skaper uklare grenseflater, har kommunene en viktig funksjon i å løfte opp saken, få frem informasjon og sørge for at interessene blir vurdert i en helhetlig sammenheng.

Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for samhandling med berørte og samordning av interesser i den enkelte planprosess. Dette gjøres gjennom hele planprosessen; ved planoppstart og høring og offentlig ettersyn, der kommunen mottar synspunkter fra berørte, ved utredninger og utforming av planen, og i siste omgang når planen vedtas.

Fylkeskommunen er pålagt å etablere et regionalt planforum.¹ Her skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Det er i utgangspunktet kommunene som melder inn saker til drøfting i planforum. Fylkeskommunen og regional stat kan også ta initiativ til å få drøftet en pågående plansak i planforum.

Dersom nasjonale og viktige regionale interesser ikke lar seg avklare og avveie lokalt, eller hvis disse interessene er motstridende, kan planmyndigheten løftes fra kommunestyret til departementet. Dette kan skje gjennom innsigelse fra regional myndighet eller nabokommune, eller ved beslutning om statlig plan. Rutinene for dette framgår av loven og rundskriv mm og utdypes ikke mer her.

2.2. Samspill mellom mange lover

Rundskriv H-6/18 om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder gir en nærmere gjennomgang av forholdet mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og behandling etter sektorlovene.

Det generelle bildet er at planlegging på og i sjø ikke avviker fra planlegging på land når det gjelder prinsipper. I begge situasjonene setter sektorlover krav til hensyn som skal ivaretas, herunder dokumentasjon. Vilkår etter sektorlov skal være avklart og i nødvendig grad innarbeidet i arealplan. På tilsvarende måte skal tillatelse etter sektorlov ikke være i strid med vedtatt arealplan. Hvis det foreligger motstrid, løses dette enten ved endring av arealplan eller ved dispensasjon fra arealplan.

¹ Jf pbl § 5-3. Ordningen ble gjort obligatorisk i 2017.

I utgangspunktet er det krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak, når dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, når det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring mm. Konesjonspliktige anlegg for energiproduksjon er unntatt fra reguleringsplikten. Det praktiseres vanligvis ikke krav om reguleringsplan for akvakulturanlegg og for en del tiltak etter havne- og farvannsloven.

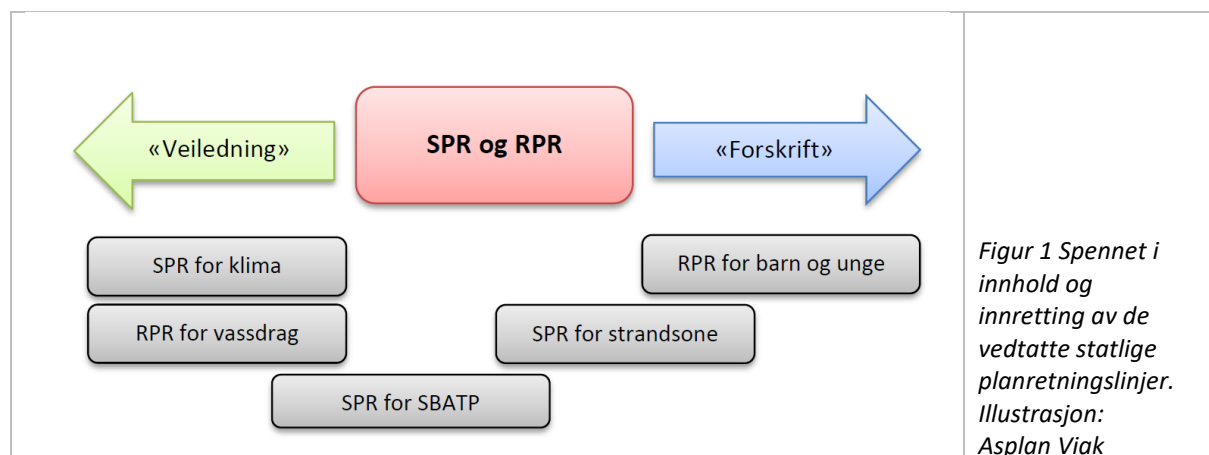
Rundskriv H-6/18 og drøftinger i NIBR-rapport 2020:17 (se kap 3.4), gir nærmere omtale av gjeldende rett, praksis og problemstillinger om samspill og samordning mellom aktuelle lover.

2.3. Statlige planretningslinjer som virkemiddel generelt

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og markere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. Virkemidlet er hjemlet i plan- og bygningsloven § 6-2. De statlige planretningslinjene skal ligge til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging, men også for enkeltvedtak etter sektorlover. De statlige planretningslinjene kan gjelde for hele landet eller innenfor et geografisk avgrenset område. Det er i dag fem gjeldende statlige planretningslinjer.

En viktig funksjon ved statlig planretningslinje (SPR) har vært å sette et tema på dagsorden, og samordne og konkretisere nasjonal politikk på det aktuelle området. Rikspolitisk retningslinje (RPR)² for verna vassdrag ble f.eks. initiert ved stortingsbehandlingen av en av verneplanene for vassdrag. En annen funksjon har vært å ta tak i situasjoner hvor det har vært særlig behov for å styre arealbruken. Dette gjelder først RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen³ og deretter den mer generelle SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Sistnevnte er et eksempel på at det tas utgangspunkt i at problemstillingene er forskjellige kysten rundt. Retningslinjene er nylig evaluert, og nye reviderte retningslinjer planlegges revidert i 2021. I SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR SBATP) på sin side, forutsettes det at slik differensiering foretas gjennom praktisering av retningslinjene; praktiseringen må tilpasses regionale og lokale forhold.

Gjeldende statlige planretningslinjer er ulike i sin utforming og innretning. RPR for vassdrag og RPR for barn og unge utgjør to ytterpunkter og denne variasjonen er med på å gjøre dette uklart som virkemiddel⁴. Mens RPR for vassdrag og SPR for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning gir veiledning og forventning om videre planlegging, har RPR for barn og unge i tillegg krav til løsninger, i form av erstatningsarealer for tapte leke- og oppholdsarealer. Som illustrert i figur 1 har de fem planretningslinjene som ble vurdert i 2015, ulikt konkretiseringsnivå, og de spenner i innhold mellom å gå i retning av veiledning eller forskrift.



Figur 1 Spennet i innhold og innretning av de vedtatte statlige planretningslinjer. Illustrasjon: Asplan Viak

² Begrep fra pbl 1985; erstattet av betegnelsen statlige planretningslinjer i pbl av 2008.

³ RPR Oslofjorden gitt ved kgl res 09.07.1993, med utfyllende kommentarer i rundskriv T-4/93.

⁴ Econ 1995: Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter loven.

Det er den enkelte innsigelsesmyndighet som selv definerer innslagspunktet for innsigelse, med utgangspunkt i de lover, retningslinjer mm de forvalter og har ansvar for. En statlig planretningslinje vil kunne styrke grunnlaget for innsigelser. Dette avhenger av innrettingen på retningslinjene, spesielt hvor konkrete de er mht å prioritere interesser. Det er først og fremst RPR barn og unge og SPR SBATP som har vært brukt som innsigelsesgrunnlag.

Asplan Viak gjennomførte i 2015 et FoU-prosjekt for KS om hvordan statlige planretningslinjer fungerer som verktøy i arealpolitikken.⁵ I dette prosjektet påpekes det at de statlige planretningslinjene generelt har hatt en nytte i planleggingen, i samhandlingen mellom kommunen og regionale myndigheter og i den kommunale saksbehandlingen. De oppgis blant annet å være et relevant verktøy og hjelpemiddel for administrasjonen i arbeidet med å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag i plansaker. Fylkeskommunene oppgir at de er et sentralt verktøy i veiledning av kommunene og i utarbeiding av regionale planer.

Et sentralt funn er at retningslinjene bidrar til å konkretisere nasjonal politikk på viktige områder, setter tema på dagsorden og gir en langsiktighet for tema som krever dette. De gir sårbare tema en ekstra tyngde utover det å være omtalt i plan- og bygningsloven. De nasjonale planretningslinjene er plassert i samme styringskategori som de nasjonale forventningene, og denne plasseringen gir dem tyngde. Mens de nasjonale forventningene har et fireårig perspektiv, har de statlige planretningslinjene et lengre perspektiv og ligger som et bakteppe for planleggingen.

Rapporten kommer også med anbefalinger for at statlige planretningslinjer skal gi merverdi inn i planleggingen fremover. De statlige planretningslinjene bør begrenses i antall. De bør kun omhandle særskilte tema, være oppdaterte, og samordnet for tema som henger sammen. Bruken av styringsbegreper må være bevisst og konsekvent. I regioner som har utfordringer med skjønnsutøvelsen som dermed fører til mange konflikter og innsigelser, bør kommunene og regionale myndigheter etablere en felles forståelse for skjønnsutøvelsen. Grensesnittet mot det lokale selvstyret må tillegges vekt. For problemstillinger som ikke har særskilt regional begrunnelse, bør innsigelsespraksis harmoniseres nasjonalt.

2.4. Forventningsdokumenter, rundskriv, retningslinjer og veiledere

Lovverket selv, og berørte forvaltningsorganer, har flere virkemidler for å styre planleggingen og veilede planleggeren. Foreliggende virkemidler gjennomgås her kort, med vekt på det som er relatert til sjø og kyst.

Rundskriv og veiledere er viktige, ikke bare for de etatene som forvalter det aktuelle regelverket, men også for andre berørte myndigheter. Derved formidles kunnskap om og forståelse for de ulike aktørenes ansvarsområder.

Nasjonale forventninger

Regjeringen legger hvert fjerde år fram sine forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme bærekraftig utvikling i hele landet. Dette er regjeringens virkemiddel for å «formidle den nasjonale prioriterte politikken på en tydelig måte, slik at planleggingen i fylkeskommuner og kommuner kan skje effektivt og til beste for innbyggerne i hele landet».⁶ Gjeldende forventningsdokument, vedtatt ved kgl res 14.05.2019, framhever i kapitlet *Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet* forventningene slik: «Fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser.» Videre, i det samme kapitlet, heter det: «Fylkeskommunene og kommunene vurderer arealbruken i strandsonen langs sjøen [...] i et helhetlig og langsiktig perspektiv, og tar særlige hensyn til naturmangfold, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og

⁵ Asplan Viak 2015: Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken, Kommunenes interesseorganisasjon KS-FoU.

⁶ Sitat fra gjeldende forventningsdokument.

andre allmenne interesser.» Regjeringen varsler samtidig at departementet skal avklare behovet for SPR for kystnære sjøområder.

Rundskriv og retningslinjer

Viktige politikkområder følges ofte opp med rundskriv, som utdypet lovbestemmelser mm. For kystområdene er følgende rundskriv aktuelle.

Rundskriv H-6/18: Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder.

Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv T-4/96 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen. Rundskrivet omhandler kystsoneplanlegging i kommuneplanens arealdel, som i plan- og bygningsloven av 2008 fikk utvidet sitt virkeområde til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. I innledningen påpekes det at planleggingssystemet er det samme på sjø og på land, men at planlegging i sjøområdene er av nyere dato og ofte møter andre typer planfaglige og juridiske utfordringer enn på land. Regionale planer og reguleringsplaner omtales også kort. Plan- og bygningsloven framholdes som verktøy for samordnet planlegging i et område der regelverket for forvaltning og ressursutnyttelse er særlig fragmentert. Rundskrivet gir deretter en oppdatert oversikt og gjennomgang av sentrale bestemmelser i lover som har betydning i kystsoneplanleggingen.

Retningslinjer for arbeid med kystsoneplanlegging i Fiskeridirektoratet (2011, revidert juni 2019)

Dokumentet er primært ment som oppslagsverk for saksbehandlere og ledere i Fiskeridirektoratets regionkontor, med sikte på å ivareta etatens interesser i kystsoneplanprosesser, samt ved behandling av dispensasjonsaker. Også forvaltningsreformen, der myndighet er overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene, er en viktig bakgrunn.

Dokumentet gir en god innføring i Fiskeridirektoratets oppgaver og lov- og forvaltningsmessige utgangspunkt for samhandling i planprosesser.

Veiledere

Kystverkets planmedvirkning. Veileder – interesser og forvaltningsansvar i arealplanleggingen (april 2018)

Veilederen gir en grundig omtale av nasjonale og viktige regionale interesser innenfor Kystverkets ansvarsområde. Gjennomgangen av planer og tiltak som kan få betydning for etatens forvaltningsansvar, er særlig relevant. Veilederen klargjør alt i alt på en god måte etatens rolle i planprosessene.

Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanleggingen (Forsvarsbygg, versjon 1.0 pr 01.02.2017)

Veilederen redegjør for Forsvarets ulike etableringer og arealinteresser. Arealbruksinteressene i sjø omfatter skyte- og øvingsfelt, med tidsavgrenset restriksjon, forbudsområder rundt forsvarsviktige installasjoner, teknisk infrastruktur på sjøbunnen, og områder for annen virksomhet. Veilederen påpeker at det er egen bestemmelse i havne- og farvannsloven som ivaretar Forsvarets farledsinteresser. Veilederen redegjør også for Forsvarsbyggs rolle i arealplanprosessen.

Planlegging i sjøområdene (KMD, mai 2020)

Planveilederen utfyller Rundskriv H-6/18. Veilederen et omfattende dokument som gjennomgår selve plansystemet. Det gis også veiledning til konsekvensutredning. Hoveddelen i planveilederen består av veiledning til framstilling av plankart.

3. KUNNSKAPSGRUNNLAG FOR VURDERINGENE

Dette kapitlet er en gjennomgang av bakgrunnsmateriale (nyere rapporter) og erfaringer innhentet gjennom arbeidsmøter mm, som ligger til grunn for de videre drøftinger og anbefalinger.

3.1. Noen sentrale utredninger

3.1.1. Analyse av utfordringer for planlegging i sjø

Rapporten er utarbeidet av Norconsult for KMD i 2015.

Det er gjort flere endringer i regelverk, spesielt om tegneregler for plankart, siden rapporten ble lagd. Ønsker om nye formål, f.eks. havneområde i sjø, er fulgt opp i ny kart- og planforskrift. Kun momenter som fortsatt anses å være relevante, er referert.

Analysen omfatter identifisering av utfordringer, innsamling av planeksempler, analyse av planeksempler, og forslag til forbedringer i regelverk. Analysen er basert på blant annet en spørreundersøkelse og dybdeintervju av ti kystkommuner.

Analysen avdekker en rekke utfordringer om planframstilling av arealbruk på sjø. Noe av dette kan løses ved å endre på kart- og planforskriften, og noe må gjøres tydeligere og presiseres som en del av veiledningen. Sjø- og landareal bør vises på ulik måte⁷. Det er avdekket behov for flere nye formål, blant annet industri på sjø og deponi.

Det er stor geografisk variasjon i hva som er utfordringer knyttet til arealbruk på sjø. På Sør- og Østlandet er det lite aktuelt med akvakultur, mens arealinteresser i strandsonen og behovet for arealer til småbåthavner og ulike friluftaktiviteter er stort. På Vestlandet, i Midt- og Nord-Norge er det derimot behov for stadig mer areal til akvakultur. Lokalisering av akvakulturområder kan være kontroversielt. Enkelte av kommunene ønsker i større grad å regulere akvakulturaktiviteten gjennom bestemmelser i kommuneplanen og eventuelt gjennom krav om reguleringsplan for akvakulturområder. Det kan være behov for god og tydelig veiledning om hvordan akvakultur bør framstilles i kommuneplanen.

Rapporten peker på samme måte som Nofima (2017; se kap 3.1.4) på manglende eiendomsrett som en utfordring når det gjelder medvirkning i planarbeidet, men peker også på at det ikke synes å være forskjell på engasjementet når det gjelder planlegging i sjø og på land. Det viktigste er å legge til rette for åpne og gode planprosesser som gir mulighet for medvirkning.

Konsekvensutredning av ny arealbruk på sjø kan være utfordrende, særlig for akvakulturområder. Både datagrunnlaget og kunnskap om virkningen av akvakultur på det marine økosystemet er ofte mangelfullt. Det er utarbeidet en oversikt over aktuelle utredningstema og kilder til datagrunnlag, men det etterlyses nærmere avklaring av hva som utløser KU og hva som skal til for at et tema skal være tilfredsstillende utredet, både i kommuneplan og reguleringsplan.

3.1.2. Evaluering av de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen

Rapporten er utarbeidet av NIBR og NMBU for KMD i 2015.

De statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen tredde i kraft i 2011. I retningslinjen foretas det en inndeling av strandsonen i tre forvaltningssoner; Oslofjorden, andre kommuner med stort arealpress og kommuner med mindre arealpress.

Hovedkonklusjonene kan oppsummeres slik:

- Basert på det statistiske datagrunnlaget for landet, er det få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig effekt på planleggingen av strandsonen.

⁷ Tegnereglene åpner for å bruke landformål på vannflate, og vannformål på fastmark.

- Vurderingene av retningslinjene i kommuner og på regionalt nivå, er blandet. Mange ser likevel at retningslinjene kan være nyttige og at dette er et verktøy som bør utvikles videre.
- Retningslinjens «formål» bør omarbeides og målsetningene tydeliggjøres.
- Det bør foretas en opprydning i bestemmelsene knyttet til Oslofjorden (sone 1 i retningslinjene). Det bør dessuten vurderes en sterkere markering av skillene mellom de tre geografiske områdene det opereres med i retningslinjene.

3.1.3. Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven

Asplan Viak utarbeidet i 2016 en rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. Rapporten er basert på erfaringsinnhenting fra ti kommuner og fire fylkeskommuner og fylkesmenn (nå statsforvaltere). Her refereres kun resultater som gjelder planlegging i sjø.

I sjøområdene legger informantene særlig lagt vekt på samordning ved planlegging av og tillatelse til akvakulturanlegg. Noen trekker fram planlegging av tang- og tarehøsting, der tillatelsen gis av Fiskeridirektoratet, og oppbevaring av leppefisk, der søknad behandles etter havne- og farvannsloven og som byggesak.

Erfaring med interkommunalt plansamarbeid med felles kunnskapsgrunnlag framheves som positivt for samordning. Flere informanter påpeker ulik tilnærming til samordning av arealbruk i kommuneplanens arealdel, spesielt for planavklaring for akvakulturanlegg. De to hovedgrepene, eller strategiene, for avklaring i kommuneplanens arealdel er:

- «Enbruksområder» der områder for akvakulturanlegg er entydig plassert, basert på innspill fra næringen og avveid mot og samordnet med relevante hensyn og interesser.
- «Flerbruksområder» der det kan åpnes for å etablere akvakulturanlegg, kombinert med områder der angitt hensyn og brukerinteresser er til hinder for å etablere slike anlegg. I praksis overlates da det konkrete samordningsansvaret til sektormyndigheten (fylkeskommunen) ved behandling av søknad om akvakulturtillatelse.

I 2020 utarbeidet By- og regionforskningsinstituttet NIBR en rapport om bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Rapporten som er utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er en oppfølging av evalueringsprogrammet EVAPLAN.⁸ Det påpekes her at samordningsfunksjonen i plan- og bygningsloven, jf § 1-1, bør styrkes. Dette kan skje med en egen bestemmelse om samordningsplikt for kommunen. For tiltak som krever tillatelse etter sektorlov og etter plan- og bygningsloven, foreslås det at kommunen koordinerer saksbehandlingen og sammenstillt beslutningene i ett vedtak. For de lovene der tillatelse i dag forutsetter avklaring etter pbl, foreslås ny bestemmelse (likelydende) om samordningsplikten. Et slik sett av lovendringer vil trolig kreve tid. For foreliggende tema; samordning av planlegging på og i sjø, er utredningen likevel høyst relevant: Den klargjør at tillatelser etter akvakulturloven, energiloven, havne- og farvannsloven og trolig havressursloven er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å iverksette tiltak. I alle tilfellene er forutsetningen i dag at tillatelsene ikke må være i strid med arealplan etter pbl.

3.1.4. Hvordan planlegges det i kystsonen?

Rapporten er utarbeidet av NOFIMA på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2017.

Rapporten analyserer 15 ulike planprosesser basert på studier av plandokumenter, utredninger og intervjuer. Dette utvalget dekker interkommunale, kommunale samt en regional planprosess i kystområder på Vestlandet og i Nord-Norge. Etter en gjennomgang av de ulike planprosessene er det

⁸ NIBR-rapport 2020:17

sett grundigere på fire utvalgte tema: valg av plantype, bruk av arealformål og bestemmelser, deltakelse og medvirkning, og konsekvensutredning.

Det pekes på at valg av plantype har betydning for hvilke områder som ses i sammenheng i planprosessen. Enkeltkommuner planlegger hele kommunearealet i en plan, eller i en samlet sjø- og strandsonenplan som ser land- og sjøareal i sammenheng. Interkommunale planer ser gjerne større områder i sammenheng, men enten i sjø eller på land. Blant fordelene som blir trukket fram med interkommunale planer er etablering av felles kunnskapsgrunnlag og et større fagmiljø. Erfaringen fra fylkeskommunal plan viser en tidkrevende og konfliktfylt prosess der kommunene i varierende grad føler eierskap til og vil følge opp den regionale planen i egne planer. Forankring, tidsbruk og ressursbruk nevnes som viktige suksessfaktorer.

Når det gjelder bruk av arealformål fokuserer rapporten på akvakultur og finner to hovedtilnærminger: Enten én-bruksområder for akvakultur, eller flerbruksområder der akvakultur inngår. Størrelsen på områdene varierer fra «frimerker» for den enkelte lokalitet, til store områder med plass til flere lokaliteter. Der det er snakk om store områder, benyttes gjerne «omvendt planprinsipp», der det defineres områder der det ikke ønskes akvakultur, og så blir resten flerbruksområder der akvakultur inngår. Fordelen er fleksibilitet, men denne fordelene er avhengig av at områdene ikke blir for store. Det pekes på at store flerbruksområder utsetter reell konfliktavklaring til søknad, og at derfor oppstår flere konflikter, i tillegg til at det vanskeliggjør medvirkning. Det understrekes at planbehovene varierer langs kysten, og at valg av hensiktsmessig planprinsipp er avhengig av både geografi, miljøforhold og næringsstruktur.

Når det gjelder framstilling, sier rapporten at det ville være en fordel med klarere retningslinjer for arealframstillingen. Når det gjelder planbestemmelser sier kommunene at de opplever at de har større handlingsrom for å bruke planbestemmelser til å styre næringsutvikling på land enn i sjø, og at forholdet til sektorlovgivningen er mer avklart på land enn i sjø. Rapporten sier at det helt åpenbart er behov for en avklaring av hva slags ansvar som skal ligge hos planmyndigheten, hvilke krav kommuner kan stille i planbestemmelser, og hva som skal inngå i sektormyndighetenes ansvar.

Mangelen på privat eiendomsrett i sjø fører ifølge rapporten til at deltakelse og medvirkning i planprosessene ivaretas på svært ulikt vis. Det er stor forskjell på om, hvordan, og når ulike parter som offentlige organer, næringsinteresser, friluftsliv- og verneinteresser, lokalbefolkning mfl. inviteres inn i planarbeidet, og hvor aktivt de deltar. Det skyldes bl.a. ulikheter i organisering, frivillighet, tidspunkt for møter etc. Rapporten peker på at tidlig medvirkning er god medvirkning, og at god medvirkning både forutsetter informasjon og tilrettelegging, og bidrar til bedre beslutningsgrunnlag og lavere konfliktnivå.

Konsekvensutredninger løses også svært ulikt, både når det gjelder omfang, utredningstema, gjennomføring og presentasjon. Også her ønsker flere kommuner nærmere avklaring av hva en KU skal inneholde. Det pekes også på at tilgjengelig kunnskapsgrunnlag er dårligere enn for landområder, og at det fører til usikkerhet om hva og når det er nødvendig å innhente ny kunnskap.

Rapporten oppsummerer følgende nøkler til vellykket planlegging i sjøområdene: **Tidsbruk**, dvs betydningen av tett oppfølging for eksempel gjennom å holde planprosessene innenfor en kommunestyreperiode. **Ressursbruk**, dvs betydningen av å sette av nok ressurser. **Konfliktnivå og konflikthåndtering**, som i stor grad ses i sammenheng med **medvirkning og deltakelse**. **Fleksibilitet**, dvs muligheten til å håndtere ulike utfordringer og problemstillinger innenfor samme rammeverk, og til sist: forståelse av **roller og handlingsrom**. Med det menes avklarte roller mellom planmyndighetene og sektorforvaltningen.

3.1.5. Endringer i arealplanlegging av sjøområder? Mulig betydning for havbruk

Rapporten er utarbeidet av NOFIMA for Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering i 2019.

I rapporten er det sett på mulige endringer i arealplanleggingen, med sikte på økt tilgang til arealer for havbruksnæringen. Det pekes blant annet på muligheter for at andre myndigheter kan få rollen som planmyndighet, og at kriteriene for interesseavveining bør være tydeligere og forutsigbare, for å sikre likebehandling på tvers av områder⁹. Også behovet for systematisk innsamling av kunnskap, også utenom planprosesser, påpekes.

3.2. Tidligere møter og seminarer

Vi har hatt tilgang til presentasjoner på møter og seminarer de siste årene. Momenter fra disse underbygger de forhold som er dokumentert i rapporter gjennomgått i kap 3.1.

I mars 2018 orienterte KMD direktorater og endel andre inviterte fra fylkeskommuner og fylkesmenn (nå statsforvaltere) om status i arbeidet med veileder og rundskriv, samt ny kart og planforskrift. Det var også et innspillmøte. Det kom fram at fagdirektoratene også har relevant veiledning for sine fagområder¹⁰. Riksantikvaren viste til sin veiledning om marinarkeologiske tema.

3.3. Diskusjonssamling

Det ble gjennomført en diskusjonssamling 06.11.2019 med myndigheter med ansvar for kyst- og sjøforvaltning, herunder et utvalg kommuner. Presentasjoner fra samlingen er vedlagt. Momenter fra presentasjonene, gruppearbeider og plenumsdiskusjonene er sammenfattet her.

Tema 1: Behov for avklaringer og nye føringer?

Verkstedet bekrefter at rammeverket for planlegging i sjøområdene er avklart og kjent: På den ene siden har statlige sektormyndigheter sitt mandat, gitt i lovverk og statsoppdrag. På den andre siden har kommunene ansvar for samordnet planlegging. Under denne overflaten synes det å være ulike oppfatninger om egen rolle og forventninger til andre.

For kommunenes del ligger det i samordningsrollen at de i sin planlegging skal ivareta både egne interesser og nasjonale og regionale interesser – og avveie disse. For å dekke denne funksjonen, er kommunen avhengig av kunnskap om verdier, andre aktørers interesser og planer mm. Rutinen for å få tak i denne kunnskapen, er ideelt sett prosedyren med planoppstart – både for kommuneplanens arealdel og for enhver reguleringsplan. Her har begge parter plikter: Regionale myndigheter til å stille opp, og kommunen til å innhente nødvendig bistand. Noen påpeker her at regionalt planforum ikke fungerer like bra i alle fylker. Andre hevder at kommunene har utilstrekkelig kunnskap om naturgitte kvaliteter når det avsettes områder til akvakulturanlegg i kommuneplanens arealdel («enbruksområder»). Dette blir kanskje ikke avdekket før det søkes om akvakulturtillatelse. Enkelte hevder at «flerbruksområder» gir en større fleksibilitet til å finne de godt egnete akvakulturområdene. Andre hevder at manglende avgrensning av underformål innebærer at det ikke er foretatt en reell interesseavveining og planlegging av arealene.

Enkelte trekker fram et behov for bedre veiledning og en politisk tydeliggjøring av interesser som skal ivaretas; uten at dette blir konkretisert nærmere.

I teorien ser det ut til at sektormyndighetene erkjenner oppgaven med å bistå i kommunal planlegging, og at de derved får ivaretatt sine interesser og får viktige planavklaringer i retur. I praksis ser vi at denne samhandlingen og samordningen har et potensial for å bli bedre. Én informant trekker fram at arbeidet med å få implementert nye planbestemmelser på land har tatt all oppmerksomhet det siste tiåret. Derved har planlegging i sjø ikke fått like mye oppmerksomhet. Andre peker på at det er dobbelt sett av virkemidler i plan- og bygningsloven og i sektorlovene; dette gjelder spesielt

⁹ Når det gjelder forslagene om endringer av plansystemet, synes rapporten å bære preg av noe manglende kunnskap om plan- og bygningsloven.

¹⁰ Se kortfattet omtale i kap 2.5.

for miljøkrav og -hensyn. Derved oppstår det en form for kompetansestrid, eller i det minste kompetanseuklarhet.

Som en delkonklusjon kan det hevdes at det neppe er spesielle uavklarte forhold mellom partene eller manglende føringer for samhandling. Kommunene påpeker nytten av interkommunalt samarbeid; dette ut fra både kompetanse og særegenhet ved sjøplanlegging. En tydeligere nasjonal føring eller stimulering til slikt samarbeid kan være et moment. Derimot kan det være behov for en avklaring eller presisering av grensegangen mellom virkemidlene i pbl på den ene siden og sektorlovene – spesielt akvakulturloven – på den andre siden.

Tema 2: Kan en statlig planretningslinje gi en merverdi?

Følgende synspunkter og argumenter kom fram i verkstedet. Momentene refereres her uten vurdering.

- SPR kan gi et (bedre) grunnlag for innsigelse.
- SPR kan tydeliggjøre hvilke lover som skal ivaretas.
- SPR kan presisere prosess og medvirkningsplikt.
- SPR kan presisere utrednings-/dokumentasjonskrav, og hvordan dette skal dekkes opp i hhv kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan.
- Samme SPR for hele landet eller geografisk nyansert? «Heldekkende» SPR kan bli upresis for den spennvidden som er av plansituasjoner og planutfordringer kysten rundt. Samtidig kan det være vanskelig å finne kriteriene for geografisk nyanserte retningslinjer.
- SPR må ikke begrenses til å omfatte én næring (akvakultur).
- SPR kan gi planlegging i sjø et løft¹¹! Klargjøre de aktuelle lovene, stimulere samhandling og samordning, synliggjøre alle arealbruksinteressene knyttet til sjø osv.

Hvorvidt disse argumentene er relevante og kan innpasses i et sett SPR, vurderes i kap 5.

3.4. Oppfølgende diskusjonssamling

I november 2020 ble det invitert til videre diskusjon med utgangspunkt i et utkast til rapport og forberedte innlegg fra berørte myndigheter. Det var til sammen ca 20 deltakere fra kommuner, fylkeskommuner, KMD og andre statlige myndigheter til stede.

Fra presentasjonene og diskusjonen refereres følgende momenter:

- Bærekraftbegrepet som plan-/beslutningspremiss for bruk og vern av havressursene må gis et innhold, slik at både arealplanleggingen og havbruksnæringene får felles og omforente forutsetninger å planlegge ut fra.
- Rundskriv og veileder har avklart mye, men ingen av dem definerer nærmere og tydelig hvordan og hvorfor lover, nasjonale mål og rammer må trekkes frem og samordnes i planleggingen for å nå bærekraftsmålene og stanse tap av viktig naturmangfold, samtidig som det gis rom for marine næringer.
- Stadig sterkere krav fra befolkningen om planavklaring, inkl medvirkning, og at folk er svært aktive når akvakulturnæringen sine areal og bærekraftutfordringer er plantema
- Man ser en akvakulturnæring som i større, men varierende grad legger til grunn at planstyring både er ønskelig og nødvendig
- Flere opplever uklarheter ved grunnlaget for og prosess ved innsigelser. Det hevdes blant annet at statsforvalterne har ulik innsigelsespraksis i akvakultursaker, og at fylkeskommunen som akvakulturmyndighet ikke slipper til i meklingsmøter.

¹¹ Dette ordet ble ikke brukt direkte, men er en syntese av flere liknende ord.

- Det settes spørsmål ved sondringen mellom KU for overordnet plan versus KU for tiltak. Mange tiltak faller utenfor KU-forskriften og det er uklart hvor langt den generelle utgreiingsplikten i forvaltningsloven strekker seg, og det samme kan vel sies om utredningsplikten for reguleringsplaner generelt, jf pbl § 4-2. Er utgreiingsplikten og -praksis etter akvakulturlovverket god nok?
- Fremdeles ulikt syn på behovet for en statlig planretningslinje. Det pekes på behovet for å fronte nasjonal politikk for en bærekraftig utvikling og klargjøre og tydeliggjøre statlig samordninga av innsigelser, forholdet mellom arealplanlegging og lokalitetsavklaring og forholdet mellom pbl og sektorlover. Fra diskusjonen pekes det på at en SPR ikke vil ha noen effekt om ikke viljen til styring er der, og at en SPR kan være god om det er en samlet nasjonal politikk. Ellers vil en veileder eller et rundskriv være godt nok.
- Til sist ser vi en god utvikling med verktøy for formidling av geodata og relevante analyser.

3.5. Sammenfatning

Det har ikke vært del av oppdraget å innhente ytterligere opplysninger eller vurderinger fra berørte myndigheter og øvrige parter om opplevde erfaringer. Noen stikkord er det likevel grunnlag for å oppsummere, ut fra de kildene som er referert foran.

Statlige myndigheter med ansvar for forvaltning av sjøarealene; Fiskeridirektoratet og Kystverket; samt fylkeskommunene som er myndighet etter akvakulturloven, ser utfordringer i å få formidlet sine interesser til kommunene inn i arealplanprosesser. Også samspillet, eller arbeidsfordelingen, mellom ressurslovene og plan- og bygningsloven når det gjelder miljøkrav og rammer for produksjon og høsting oppleves som uavklart. Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid (FAKS) opplever at fylkesmannens (statsforvalterens) innsigelsespraksis i akvakultursaker ikke er samstemt/avstemt kysten rundt. De opplever også at de ikke blir involvert som part i mekling; dette går via kommunen.¹²

Fylkesmannen/statsforvalteren ser en positiv utvikling når det gjelder samhandling om planleggingsoppgavene. Det registreres at kommunene har ulik tilnærming til planoppgaven. Generelt er det behov for å heve kvaliteten, blant annet mht utredninger, innarbeidelse av miljøpremisser samt forståelsen av samordning mellom interesser og lovverk.

Kommunene påpeker mangfoldet av arealbruksinteresser, og dels sprikende nasjonale forventninger og føringer for planlegging på sjø. Prosesser med områdevern etter naturmangfoldloven og for Forsvarets skyte- og øvingsfelt oppleves ikke å være koordinert med kommunal planlegging. Eksempler fra Sør- og Midt-Troms viser et stort spenn i forventninger fra berørte myndigheter om kommunal planlegging.¹³

Havbruksnæringen ser, innenfor de tema som er relevante for planlegging av sjøarealene, interkommunalt planarbeid som hensiktsmessig og effektivt. I tillegg til avklaringer for de enkelte grupper av havbruksinteresser, kan interkommunalt plansamarbeid også legge til rette for samarbeid mellom havbruksinteressene. Interkommunalt samarbeid vil sikre felles datainnsamling og felles interesseavveining, selv om arealplanene vedtas kommunevis. For avklaring av næringens interesser i et lengre perspektiv vil utpekte nasjonale og regionale «havbruksparker» kunne være et nyttig rammeverk for forvaltning og planlegging.¹⁴

¹² Notat til KMD fra FAKS 03.12.2020

¹³ Eksempelvis innlegg fra Senja kommune på diskusjonssamlinger

¹⁴ Kilde: Hvem skal bestemme hva? Havbruksforvaltning 2030. Nofima, 2020

4. UTFORDRINGER OG PROBLEMSTILLINGER

I dette kapitlet påpekes de hovedtema som ut fra foreliggende dokumentasjon peker seg ut som sentrale.

4.1. Prosess, samhandling og samordning – samspill mellom lover

Planer og planprosesser etter plan- og bygningsloven er nøkkelen for effektive beslutninger også etter annet lovverk. Dette gjelder for eksempel for akvakulturloven, der utbyggingstillatelser skal være forankret i arealplan. Det synes å være et potensial for bedre rutiner på samhandlingen i kommunal planlegging. Dette gjelder hos begge parter:

- Sektormyndighetene må akseptere samordningsfunksjonen hos planmyndigheten.
- Kommunene må akseptere at de, som planmyndighet, har ansvar for å ivareta sektorenes interesser, og avveie dem mot andre hensyn.
- Kanskje det også mangler en omforent forståelse av hva styringsbehovet er.

Foreliggende veiledere, som er omtalt i kap 2.4, gir gode omtaler av disse forholdene, men det kan se ut til at dette i varierende grad er fulgt opp i praksis. Rolleforståelse mellom myndighetene kan bli bedre. I denne samhandlingen kan sektorene bli flinkere til å stille med den fagkunnskapen de sitter på, og bli tydeligere til å formidle sine behov for planavklaring. Kommunene på sin side kan bli flinkere til å etterspørre kunnskap og ha respekt for de interesser sektorene skal ivareta. Strengt tatt gjelder dette all arealplanlegging; det er ikke et «sjøplanfenomen». Styringsbehov og interesser kan imidlertid være tydeligere på land enn i sjø: Interesser er stort sett stedsfaste, og grunneier- og rettighetsforhold er kjent og avklart.

Det er ikke noen ukjent situasjon i planleggingen at flere lover gjelder ved siden av hverandre. Prinsippet i plan- og bygningsloven er at alle vilkår etter sektorlov skal være avklart, og så langt mulig innarbeidet, i arealplan. Aktuelle vilkår hjemlet i sektorlov er da innarbeidet i planløsningen, slik at det har skjedd en tiltenkt samordning.¹⁵ Nærmere vilkår for å gjennomføre plan kan bli fastsatt etter sektorlov, for eksempel i utslippstillatelse etter forurensningsloven. Dette er aktuelt der plan- og bygningsloven ikke hjemler aktuelle bestemmelser eller et planmyndigheten (kommunen) ikke har (formell eller reell) kompetanse til å følge opp krav.

For viktige arealdisponeringstiltak på sjø er forholdet at tillatelse til tiltak gis i medhold av sektorlov, forutsatt at tillatelsen ikke er i strid med gjeldende arealplan. Det vil si at tillatelsen etter sektorlov er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å være gyldig. Samsvaret med gjeldende arealplan, altså vilkåret om «ikke i strid med», kan oppnås på to måter:

- Omsøkt tiltak etter sektorlov er faktisk avklart og forankret i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, eller er i ferd med å bli det i igangværende planprosess
- Kommunen gir dispensasjon fra gjeldende arealplan

For kommunens egen planlegging er bestemmelsen i havne- og farvannsloven (hfl) § 14, tredje ledd, om søknadsplikt for visse tiltak i sjø en viktig ramme. Dette er eksempel på et krav som kan avklares i en arealplanprosess, og at eventuelle vilkår innarbeides i arealplanen. Egen behandling etter sektorloven (hfl) blir derved ikke nødvendig.

To viktige arealbruksinteresser på sjø er imidlertid ikke koplet til plan- og bygningsloven og forutsetningen om samsvar med eller ikke i strid med arealplan, nemlig områdevern etter naturmangfoldloven og Forsvarets (permanente) skyte- og øvingsfelt.

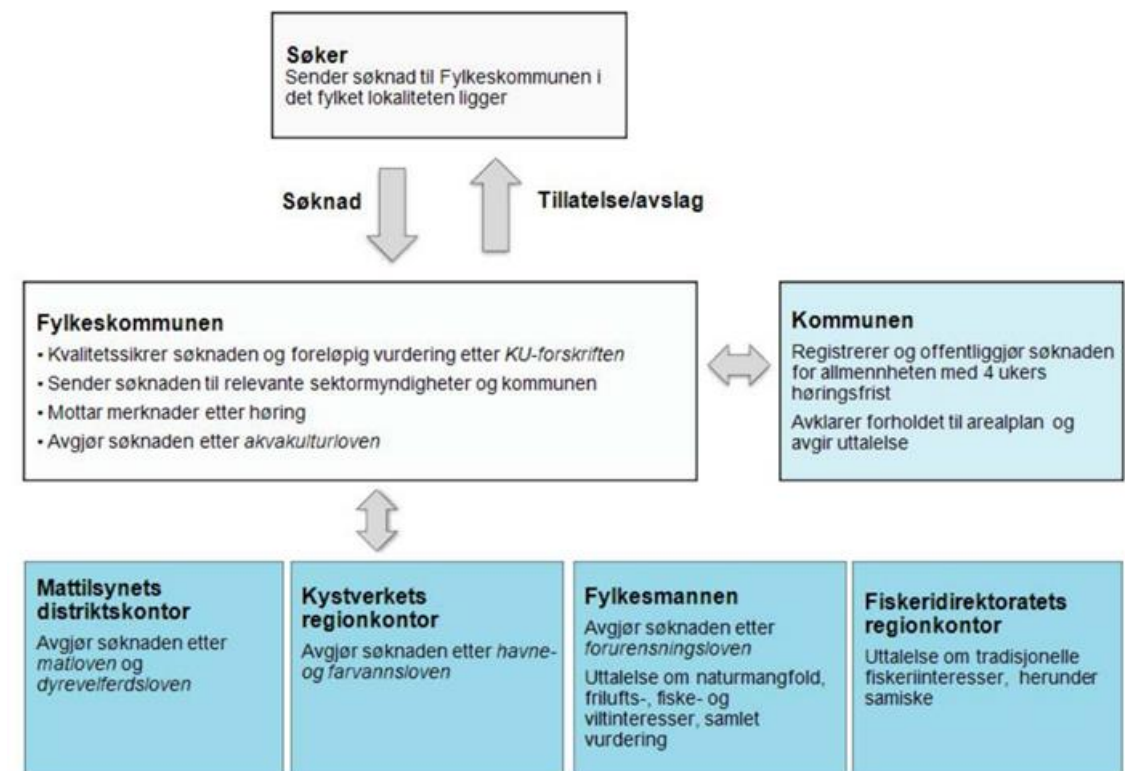
¹⁵ Jf prinsippet for lovendringer som ble gjennomført etter at pbl 1985 trådte i kraft (Ot prp nr 51 (1987-1988), og seinere lover, f.eks. vannressursloven.

Lov: Type/tema:	PBL	Energiloven	Akvakulturloven	Havne- og farvannsloven	Havressursl.
Faste installasjoner	Tiltak etter § 1-6 krever tillatelse og eventuelt avklaring mot hfl § 14	Tillatelse; ikke i strid med arealplan	Tillatelse; ikke i strid med arealplan	Tillatelse; ikke i strid med arealplan	Tillatelse (låssetting osv). Ingen kopling til pbl
Aktiviteter	Farleder, andre angitte aktivitets- områder (§ 11-7 nr 6 og § 12-5 nr 6)	-	(I tilknytning til AK-anlegg)	Farleder	Tillatelse; ikke i strid med arealplan

Hvor langt rekker plan- og bygningsloven til å sette vilkår for f.eks. miljøkvalitet eller angi tekniske løsninger i plan? Det vil si muligheter eller hjemler etter § 11-9 nr 6 for kommuneplan, og § 12-7 nr 3 m fl for reguleringsplan. Generelt kan det ikke gis vilkår som går ut over det som er fastsatt i annen lov eller forskrift, eller som ville ha vært vilkår i en særskilt tillatelse etter annen lov. Krav eller vilkår i sektorlov/forskrift kan imidlertid utdypes i plan. Driftstid i pukkverk er et eksempel. For tiltak i sjø er spørsmålet om hjemmel for å gi vilkår mht. teknikk og miljø for akvakulturanlegg registrert som et tema: Er det tillatelse etter akvakulturloven eller plan etter plan- og bygningsloven som er det riktige virkemidlet? I rundskriv H-6/18 er det presisert at det ikke kan stilles tekniske krav til akvakulturanlegg i planbestemmelser (kap 1.5). Dermed kan det ikke stilles konkrete krav til utslipp, lus, rømming og krav om lukket anlegg. Det reguleres etter sektorregelverket.

Samspillet mellom søknad om tillatelse til akvakulturlokalitet og arealplan synes å være en kilde til uklarhet. Konkret dreier dette seg om hvorvidt den omsøkte lokaliteten er «i samsvar med» eller «ikke i strid med» arealplan. Rundskriv H-6/18 bruker førstnevnte, mens akvakulturloven bruker sistnevnte. For søknad som ikke er i tråd med arealplan (= i strid med), kan det søkes om dispensasjon.

Figuren under belyser hvor kompleks beslutningskjeden for akvakulturetableringer er:¹⁶



¹⁶ Kilde: KMD, 2020. «Fylkesmannen» rettes til «Statsforvalteren i oppdatert figur.

Vi registrerer også at spørsmålet om reguleringsplikt for akvakulturanlegg stilles, med utgangspunkt i pbl § 12-1, andre og tredje ledd, og lovens generelle bestemmelser om samarbeid med andre myndigheter, om varsling og medvirkning mm. Akvakulturloven har krav om å gjøre avveining av arealinteresser, bestemmelser om samordning osv. Enkelte oppfatter at dette er enklere prosessregler enn tilsvarende i plan- og bygningsloven.

4.2. Bærekraftig utvikling av sjøområdene

De nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging 2019-2023 har klare forventninger til blant annet:

- Fylkeskommunene og kommunene identifiserer og tar hensyn til viktig naturmangfold, friluftsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen
- Fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Strategier for utvikling av havbruk.
- FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen

Miljøhensyn og bærekraftspremisser for planlegging i sjø er minst like omfattende og krevende som på land: Kvalitetsnormen for villaksen, vannkvaliteten i terskelfjorder, marine vernehensyn fra bunnflora via ulike fiskearters gyte- og oppvekstområder til sjøfuglenes leveområder, marin arkeologi og sjøsamsiske interesser er noen av utfordringene her. Samtidig er det et klart ønske om at oppdretts- og havbruksnæringene skal kunne ha tilstrekkelig areal til å kunne vokse. Rundskriv og veileder har avklart mye, men ingen av dem definerer nærmere og tydelig *hvordan* og *hvorfor* lover, nasjonale mål og rammer må trekkes frem og samordnes i planleggingen for å nå bærekraftsmålene og stanse tap av viktig naturmangfold, samtidig som det gis rom for å utvikle marine næringer. Å legge bærekraft til grunn i planleggingen er ikke nytt, det er en del av formålsparagrafen til plan- og bygningsloven. Det som imidlertid er nytt er FN sin konkretisering av bærekraft gjennom 17 mål og 169 delmål, som en felles handlingsplan for verden. Hvordan man i praksis skal implementere målene og reelt legge dem til grunn for planleggingen, er det behov for å tydeliggjøre.

4.3. Prinsipper og forutsetninger for arealplanleggingen

4.3.1. Kunnskapsgrunnlaget og beslutningsunderlaget

Kunnskapsgrunnlaget generelt

Manglende eller dårlig kunnskapsgrunnlag blir framhevet som en svakhet for godt kvalifisert planlegging på sjø. Dette kan være knyttet til kartgrunnlaget, men trolig gjelder det først og fremst relevant dokumentasjon av ressurser, miljøverdier og naturgitte forutsetninger for næringsmessig utnyttelse. Igjen synes det å være en grunnleggende forskjell fra land til sjø, idet egenskaper på landjorda er tydeligere og kanskje enklere å forholde seg til. Et generelt bedre og lettere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag vil utvilsomt være nyttig. Vel så viktig er det trolig at de enkelte interessene og sektorene – først og fremst akvakulturnæringen – blir tydeligere på å formidle hvilke faktorer som er viktige, eller nødvendige, for deres virksomhet: Kravene til vannkvalitet, brutto arealbehov på overflaten og sjøbunnen for hvert anlegg og for framtidige anlegg totalt, samspillet land-sjø, osv.

Konsekvensutredninger spesielt

For kommuneplanens arealdel skal arealbruksendringer for utbygging konsekvensutredes (KU-forskriften, § 6). Planmyndigheten – kommunen – er ansvarlig for dette. Akvakulturetableringer skal

konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn (jf KU-forskriften §§ 8 og 10 og vedlegg II). Akvakulturmyndigheten – fylkeskommunen – er ansvarlig myndighet etter KU-forskriften. Flere kilder påpeker utfordringer ved konsekvensutredning av kommune(del)planer på sjø og for søknader om akvakulturtillatelser (se kap 3.1 og 3.4). Påpekte utfordringer gjelder både systemet, med to myndigheter som er ansvarlig for å konsekvensutrede hhv overordnet arealbruk og konkrete tiltak, og kunnskapsgrunnlag og metode for konsekvensutredning på de to nivåene.

Det er behov for å vurdere og avklare forholdet mellom konsekvensutredninger for kommune(del)planer og eventuelle reguleringsplaner som omfatter akvakultur, og konsekvensutredninger for akvakulturtillatelser. Det er også behov for å vurdere hvordan slike utredninger kan samordnes mht prosess og dokumentasjon, herunder hva som er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for de enkelte beslutningene. Dette vurderes å være spørsmål som ligger utenfor foreliggende utredning.

4.3.2. Enbruks- eller flerbruksområder i kommuneplanens arealdel?

Spørsmålet om valg av plangrep i sjøområdene er gjennomgående i flere rapporter: I hvilken grad skal det benyttes flerbruksområder (hovedformålet eller kombinerte formål) framfor underformål hver for seg?

Store flerbruksområder med åpning for akvakultur og annen aktivitet, som dumping av masser i sjø, oppankring og tarehøsting, åpner for en fleksibilitet, både for tiltakshaver og kommunen. Nærmere dokumentasjon kan framskaffes før det gis en endelig tillatelse. I de tilfellene denne tillatelsen forankres i en reguleringsplan, er kommunen i posisjon til å foreta en avveining mot andre hensyn. I andre tilfeller, der tillatelse gis av annen myndighet, er kommunen kun uttalepart, mens avgjørelse og avveining overlates til andre. Som framholdt i kap 3.3 kan manglende avgrensing av underformål i kommuneplanens arealdel hevdes å være «ikke-planlegging» i og med at det ikke foretas en reell interesseavveining med fordeling av arealene til ulike formål og øvrige rammer for arealbruk. Det er nærliggende å slutte seg til et slikt standpunkt.

Dersom kommunen velger en finere maskevidde, der de enkelte formål avklares spesifikt, tilligger det planmyndigheten å foreta samordning og nødvendige avveining av interesser og hensyn. En utfordring som er påpekt ved en slik tilnærming, er at det kan være et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å være så detaljert. Et spørsmål er om kommunene skal styres til å velge den ene eller den andre tilnærmingen mht detaljeringsgrad i kommuneplanens arealdel. Tradisjonelt har slike avveininger vært opp til kommunen selv, etter en vurdering av behovet for planavklaring, konfliktavklaring, kommunens styringsbehov generelt mm.

En mulig løsning som balanserer forholdet mellom styringsmulighet og fleksibilitet kan være at hovedformålet bruk og vern av sjø og vassdrag i kommuneplan kombineres med tilpassete bestemmelse for delområder. Alternativt kan en tenke seg kombinasjoner av underformål. Veilederen for planlegging i sjø (mai 2020) viser flere fornuftige tilnærminger til planløsninger i kommuneplanens arealdel på sjø. I områder der behovet for reguleringsplan er mindre enn på fastlandet, kan en nyansert kommuneplan være en fleksibel løsning for mange kommuner.

En spesiell problemstilling i denne sammenheng er konsekvensutredning av akvakulturanlegg. Dersom kommuneplanens arealdel er spesifikk mht. lokalisering av akvakulturanlegg, vil det være mulig å legge dette til grunn ved konsekvensutredning av planen. Derved kan utredningsplikten bli oppfylt på dette plantrinnet. En tilsvarende detaljert vurdering vil neppe være mulig når kommuneplanens arealdel er mer rammepreget. Da kan det være krav om konsekvensutredning i tilknytning til akvakultursøknaden (jf KU-forskriften vedlegg II, 1 f).

4.3.3. Plansamarbeid på tvers av administrative grenser

Sjøarealene framstår i større grad enn fastlandet som en allmenning, der administrative grenser er underordnet. Mange kommuner har gode erfaringer med samarbeid om planlegging av felles

sjøarealer. Kommuner i Møre og Romsdal og Troms er gode eksempler på samarbeid om kommunedelplaner for sjøarealene. Felles kunnskapsgrunnlag, felles planprinsipper og større kunnskaps- og ressursbase for å gjennomføre planprosessen er kjente positive erfaringer.

Samarbeidet kan ha forskjellig form og utgangspunkt. Fylkeskommunen kan ta en katalysatorrolle og stimulere til, eventuelt også bidra økonomisk til, et plansamarbeid, f. eks. ved å finansiere utredninger som er vanskeligere for den enkelte kommune. Kommunene kan organisere et formelt plansamarbeid etter kap 9 i pbl, eller etablere et uformelt samarbeid. Valg av rammeverk her er ikke så viktig, så lenge deltakerne er innstilt på å samarbeide. Organisering etter kap 9 har den fordelen at håndtering av uenighet er regulert. I utgangspunktet synes planbehovet først og fremst å være kommuneplannivået og etterfølgende reguleringsplaner.

Dette er strengt tatt ingen banebrytende ny problemstilling eller krevende utfordring å løse, men det er et tema som likevel er viktig å trekke fram.

4.3.4. Regional plan som verktøy

Selv om kystsonen omtales i de regionale planstrategiene og inngår som tema i tematiske regionale planer, er det få eksempler på regionale planer med arealkart for sjøområdene. Erfaringene fra arbeidet med *Regional kystsonesplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger* er delte. Se kap. 3.1.4 med referanse, og KMDs vedtak av planen 20.03.2020. Etter SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen skal fylkeskommunene legge retningslinjene til grunn i den regionale planleggingen. Fylkeskommunene har imidlertid ingen «planleggingsplikt» for hele sitt territorium, slik kommunene har.

4.3.5. Samspillet mellom land og sjø

Skal sjøarealene planlegges for seg, eller skal det også tas med arealer på land (strandsonen)? Dette har konsekvenser for omfang og tematikk i planen, men også for hvordan planprosessen skal legges opp med utredninger og medvirkning.

SPR for differensiert forvaltning av strandsonen er, med unntak av sone 1 Oslofjorden, ikke helt presis i omtalen av sammenhengen mellom aktiviteter på land og i sjø. Dette er trolig et forhold den enkelte kommune håndterer fint, ut fra lokale behov. Spørsmålet er om det er utviklingstrekk som tilsier økt oppmerksomhet om planlegging i denne viktige grenseflaten. Flere prosjekter med akvakulturanlegg på land er et eksempel.

5. ER STATLIGE PLANRETNINGSLINJER I SJØ SVARET?

5.1. Styringsbehov og styringsmuligheter

Gjennomgang i kap 2 viser at nødvendige verktøy og virkemidler i stor grad er på plass. Det er et godt veiledningsmateriale fra sektorene, herunder veilederne fra Kystverket og Fiskeridirektoratet.

Ut fra gjennomgang av foreliggende dokumentasjon og vurderinger gitt i kap. 4 har vi identifisert hensyn som er viktige i sjøplanleggingen, og effekter som er etterspurt. Under er det vurdert hvilke virkemidler som aktuelle og hvordan disse kan være egnet til å ha ønsket effekt. Virkemidlene er gradert ut fra formell styrke, der lovverk veier tyngst og veiledningsmateriale er lettest. Vurderingene er gjort ut fra mulig påvirkning på kommunal arealplanlegging på sjø, men vurderingene vil også være relevante for en regional plan.

X markerer viktig eller effektivt virkemiddel, (x) markerer virkemiddel med begrenset effekt mht. bedre planlegging av sjøarealene.

Virkemiddel:	Styrket lovverk	SPR	Nasjonale forventninger	Regional plan	Rundskriv	Veiledere mm
Ønsket effekt; egenskap:						
Økt oppmerksomhet om og forståelse for samordnet planlegging av sjøområder	(x)	X	X	(x)	(x)	(x)
Bedre samhandling og samordning mellom sektorene	X	X	(x)	(x)	(x)	(x)
Konkretisere nasjonale rammer og statlige og viktige regionale interesser (også robust over tid)		X	(x)	X	(x)	(x)
Planlegging av enhetlige sjø- arealer, over administrative grenser	(x)	X	(x)	X		(x)
Implementere bærekraftensyn og miljøpremisser	(x)	X	(x)	(x)		X

Ut fra et mål om økt politisk og faglig oppmerksomhet om og forståelse for samordnet planlegging i sjø vil alle aktuelle virkemidler kunne ha effekt. RPR/SPR har ofte vært brukt for å framheve en nasjonal interesse - «sette på dagsorden» - selv om temaet alltid har hatt en plass i planleggingen. Slik vil det også kunne være for sjøplanlegging. Også de nasjonale forventningene til regional og kommunalplanlegging har siden de ble introdusert som virkemiddel vært viktige for politisk og faglig oppmerksomhet om satsingsområder. De nasjonale forventningene har i utgangspunktet en gyldighet for kun fire år.

Som påpekt i kap 4.1 er det et krevende samspill og samvirke mellom flere lover som hver for seg og sammen regulerer virksomhet og interesser i sjøarealene. Plan- og bygningsloven er etter sitt formål en prosesslov, der en gjennom prosesser og arealplanlegging skal samordne alle relevante interesser. For viktige beslutninger om arealdisponering på sjø, legger ikke lovverket opp til effektive

beslutningsprosesser: I praksis kreves det to tillatelser for f.eks. akvakulturanlegg og for vindkraftanlegg på sjø. Det er naturlig at visse virksomheter krever tillatelse etter sektorlov i tillegg til arealplanavklaring, jf momenter i kap 4.1. Spørsmålet er om disse prosessene kan gjennomføres smidigere. Dersom foreslåtte tiltak etter sektorlov spilles tidlig inn i kommuneplanprosesser, vil en etterfølgende sektorlovbehandling være relativt enkel. Dette er en rutine som kan gjennomføres uten lovendringer. Dersom plan- og bygningslovens rolle som samordningslov skal forankres tyngre, kreves det flere lovendringer. Ref NIBR-rapport referert i kap 3.1.3. SPR synes å være et like godt virkemiddel, som er enklere å etablere.

Enkelte har ønsket tydeligere forutsetninger for innsigelse i sjøplansaker. For å oppnå dette, kan det være viktig å tydeliggjøre nasjonale og viktige regionale interesser, jf. vilkårene for innsigelse i plansaker. Slik tydeliggjøring vil dessuten være positiv for annen planlegging og er viktig fundament for veiledning.

Tiltak for å stimulere til samarbeid over administrative grenser, både kommuner og fylker, og for så vidt grenseområdet land-sjø, vil være viktig for å sikre god ressursutnyttelse. Her er det trolig SPR og regionale planer som vil ha best effekt, men veiledning, formidling av eksempler mm vil også være viktige virkemidler.

Miljøhensyn og bærekraftspremisser for planlegging i sjø er minst like omfattende og krevende som på land: Kvalitetsnormen for villaksen, vannkvaliteten i terskelfjorder, marine vernehensyn fra bunnflora via ulike fiskearters gyte- og oppvekstområder til sjøfuglenes leveområder, marin arkeologi, sjøsamiske interesser er eksempler. En effektiv formidling av relevant kunnskap, og operasjonalisere denne inn i de enkelte planoppgavene, er viktig. Et styrket lovverk (f.eks. naturmangfoldloven) er en mulighet, men lovutviklingsprosesser er tidkrevende. Veiledning er alltid viktig, men veiledere mangler formell gjennomslagskraft. Tilbake står SPR som trolig det beste virkemidlet.

5.2. Hvordan kan en eventuell SPR for sjø innrettes?

5.2.1. Fremme nasjonal politikk for bærekraftig utvikling av sjøområdene

Statlige planretningslinjer er et egnet virkemiddel for å ivareta sårbare interesser over tid. En eventuell statlig planretningslinje bør derfor ha som tydelig formål å klargjøre nasjonal politikk i sjøområdene der blant annet næringsutvikling, naturmangfold, ressurstilgang, friluftsområder og landskap sees i sammenheng. En statlig planretningslinje kan og bør være et egnet virkemiddel for å fremme nasjonal politikk for bærekraftig planlegging av sjøområdene og tydeliggjøre forventningene og de ulike aktørenes rolle i dette arbeidet. SPR'en bør definere klart hva bærekraft betyr i planlegging av sjøområdene og hvordan FNs 17 bærekraftsmål bør ivaretas. Den bør ha fokus på hvordan og hvorfor nasjonale mål og rammer må trekkes frem og samordnes i planleggingen for bærekraftsmålene og stanse tap av viktig naturmangfold samtidig som det gis tilstrekkelig rom for å utvikle marine næringer.

5.2.2. Samordnet og styrket kommunal arealplanlegging i sjø

SPR for sjøområder bør generelt innrettes slik at de bidrar til å styrke den kommunale planleggingen og beslutningsunderlaget. SPR bør innrettes slik kommunenes arealplanlegging blir et reelt tilbud til sektorene, at det gir en merverdi å delta mer aktivt inn i særlig kommuneplanprosessene. Derved vil vilkåret om at tillatelser etter sektorlovene ikke skal være i strid med arealplan, være oppfylt. Det vil også legge til rette for mer effektiv behandling av søknader etter sektorlovene.

Det dreier seg om å oppnå en større tyngde bak og forståelse for plan- og bygningslovens samordningsfunksjon.¹⁷ Det er flere forutsetninger for å få til en slik utvikling. Hvorvidt og hvordan disse er relevante i en SPR må diskuteres. Aktuelle poeng er:

- Dokumentasjon – har partene et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for sine respektive behov knyttet til planavklaring? Eksempelvis egnethet til ulike formål, miljøtilstand, andre forutsetninger
- Programmering av planoppgaven, altså planprogrammet – inviteres partene inn i tide, får de gitt sine innspill til hva som er viktige forutsetninger og forventninger til planleggingen? Hvordan løses kravet om konsekvensutredning?
- Kommunestyrets avveininger – er berørte interesser godt beskrevet, slik at hensyn kan avveies med et resultat som er legitimt?
- Grad av planavklaring – når og for hvilke tiltak er kommune(del)plan tilstrekkelig og når er det nødvendig med oppfølgende reguleringsplan?

5.2.3. Veiledende eller styrende retningslinje?

De RPR/SPR'ene en har erfaring med, spenner fra å omfatte forventninger om planlegging, prosesser mm, til i tillegg å gi tydelige føringer for planleggingen. Se kap 2.4. Føringer for planleggingen omfatter forventninger om planresultat, konkret hvilke interesser som skal prioriteres. SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og SPR for strandsonen må anses å gå ganske langt i en slik styrende retning.

Hvilken retning en velger her, er avhengig av hvor sterkt en velger å styre planleggingen eller stimulere planleggingen. Uansett bør en SPR for sjø være tydelig på å angi en retning for planleggingen, altså være tydelig *retningslinje*, som skiller seg fra veiledning. Retningslinjene bør samtidig gi rom for det kommunale handlingsrommet, ved å gi fleksibilitet til ulike løsninger.

I balansen mellom veiledende og styrende vil en trolig måtte avveie de berørte myndighetenes interesser. En SPR for sjø bør derfor utarbeides i nært samarbeid med sektorinteressene, for å sikre eierskap, helhet og forpliktelse til retningslinjene.

5.2.4. Geografisk differensiering

En felles, likelydende SPR for hele virkeområdet sjø vil måtte bli generell og sannsynligvis upresis for den spennvidden som er av plansituasjoner og planutfordringer kysten rundt. En form for geografisk differensiering er derfor nærliggende. Spennvidden fra sjøarealer hvor fritidsbruk er dominerende, til områder hvor havbruksnæringene er tungt tilstede med både permanente anlegg og aktivitet med sesongvariasjon, stiller ulike krav til planleggingen.

Geografisk differensiering kan omfatte forskjellige føringer for arealbruk ut fra kjennetegn ved et område eller angitt geografi (administrativt område). Referanse til administrativt område vil være entydig. SPR for strandsonen er et eksempel. Alternativt kan differensieringen skje gjennom oppfølging av en planretningslinje: RPR for verna vassdrag er et eksempel på at differensiert forvaltning forventes implementert i kommuneplanens arealdel.

Geografisk differensiering kan dekke opp behovet for felles, riksdekkende, retningslinjer, f.eks. knyttet til prosess- og dokumentasjonskrav, samtidig som en ivaretar regionale ulikheter mht. interesser, konfliktpotensial osv. Hvorvidt slik differensiering skjer i selve SPR'en eller gjennom oppfølgende planlegging, avhenger av hvor styrende en ønsker at differensieringen skal være.

¹⁷ Se også forslag til lovendring i NIBR-rapport 2020:17 (pkt 3.5.2.2, s 80)

5.2.5. Felles SPR for sjø og strandsone?

SPR for strandsonen gjelder i utgangspunktet for landarealer; 100 m-beltet på fastland og øyer langs sjøen. En mulig SPR for sjøarealene vil dekke opp sjøarealene utenfor, ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. For kommunenes planlegging er grensesnittet og samspillet mellom land og sjø det viktige: behovet for areal på land for sjøbaserte næringer, prosjekter med landinnvinning i sjø, tilrettelegging for friluftsliv ved og på sjø, er eksempler på at for mange formål vil styringsbehovet være det samme. En utvikling der akvakulturanlegg også anlegges på land, taler for å se sjø og land i sammenheng, også mht retningslinjer for slik planlegging. Er det da rasjonelt med to sett SPR for å styre arealbruken i områder som for mange, ikke minst for kommunene som planmyndighet, oppfatter som en enhet?

På den annen side er det en del ulikheter mellom problemstillinger på land- og sjøsiden. SPR strandsone har som viktig formål å ivareta allmenn tilgjengelighet og vern mot nedbygging, mens behovet for SPR sjø er initiert av et økende press på ressursutnyttning og behov for samordning av interesser.

Samordning av interesser vil uansett være viktig, særlig når arealbruk i sjø får konsekvenser for arealbruk og interesser på land og vice versa. Men det kan ligge en risiko for at særpreget ved problemstillinger på land og i sjø blir utvannet, dersom en skal favne hele spekteret med én planretningslinje.

5.2.6. Streng eller mild i form og innhold?

Ut fra erfaring med RPR/SPR generelt og ikke minst hvordan formen på dem har utviklet seg over tid, bør SPR for sjø utarbeides som en tydelig *retningslinje*, ikke i retning forskrift og heller ikke i retning veiledning. Retningslinjen bør ivareta det kommunale handlingsrommet, ved å gi fleksibilitet for kommunene til å utvikle steds- og situasjonstilpassete løsninger. En forskrift kan også konkretisere loven, men er basert på krav, og gir mindre handlingsrom. Her har planretningslinjer vist seg å ha en god effekt, dersom de er tydelig retningsgivende og ikke har må-krav.

Enkelte har påpekt at en SPR for sjø kan styrke eller presisere grunnlaget for innsigelse til arealplaner (se kap 3.3). Hvorvidt RPR/SPR gir et slikt grunnlag, er avhengig av temaet og ikke minst lovgrunnlaget i tilknytning til temaet. Eksempelvis stiller RPR for barn og unge tydelige krav til resultatet i planleggingen og gir derved en norm som ellers ikke fins i lovverket. For planlegging i sjø er de aktuelle sektorlovene (hfl og akvakulturloven) ganske presise på hvilke hensyn som skal ivaretas, slik at ytterligere presiseringer synes å være overflødige. Kan forventninger om interkommunalt samarbeid – forankret i pbl kap 9 eller «frivillig» - være grunnlag for innsigelse? Umiddelbart virker dette å være utenfor kriteriet «nasjonal eller vesentlig regional betydning», når det gjelder planløsning. I situasjoner der nasjonale eller viktige regionale hensyn og oppgaver (i sjø) skal løses og ivaretas, bør departementet heller pålegge kommunene et samarbeid (ref. PBL § 9-1, tredje ledd).

I et eksempel har fylkeskommunen hatt innsigelse til en kommunedelplan for kystsonen, der arealformålet akvakultur er utelatt. (Narvik kommune, avgjort 04.05.2015). I ett av to omstridte områder gis fylkeskommunen medhold, ved at (eksisterende) oppdrettsanlegg tillates. Fylkesmannen (nå statsforvalteren) påpeker i oversendelsen til departementet (sitert fra brev på KMDs hjemmeside): «De hensyn som taler for å utelukke akvakultur er i stor grad av lokalpolitisk karakter. Saken reiser dermed det prinsipielle spørsmålet om Narvik kommune ut fra lokalpolitiske vurderinger kan unnlate å legge til rette for akvakultur innenfor sitt areal, i strid med overordnede styringssignaler.» Tilrettelegging for akvakultur må ut fra dette forstås som en nasjonal eller vesentlig regional interesse. En SPR for sjø kan trolig gå ganske langt i å formidle en slik forventning til kommunene. Et rundskriv eller en veileder vil neppe ha samme tyngde.

5.3. Utvikling av andre virkemidler

Som redegjort for i kap 2 fins det ett rundskriv og flere veiledere om planlegging i sjø. Også de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2019-2023 er sentrale, jf. kap. 1 og 2. I utgangspunktet er forholdet mellom disse dokumentene gitt: De nasjonale forventningene er styrende på linje med SPR, rundskrivet utdyper lovverket mens veilederne operasjonaliserer lovverket, også med vekt på de enkelte etatenes ansvarsområder og rolle i planleggingen. Uten at dette er studert i detalj i denne sammenheng, kan det være et behov for å gå gjennom de aktuelle dokumentene, slik at de får en klar og kompletterende funksjon, ikke overlappende.

Rundskrivet og veilederne bør revideres i lys av en eventuell SPR for sjø.

For øvrig vil regionale og eventuelt nasjonale samlinger om planlegging i sjø være nyttige for å utveksle erfaringer om så vel planløsninger som planprosesser. Møter, seminarer eller lignende uavhengig av konkrete, pågående planprosesser vil være godt egnet til å stimulere kommunale og regionale myndigheter til samhandling og forståelse for samordning.

5.4. Drøfting og anbefaling

Det er mange utfordringer knyttet til planlegging i sjø: Her er viktige næringsinteresser, øvrige brukerinteresser og verneinteresser tungt til stede. Brukerinteressene, både de allmenne og næringslivet, opererer i større grad enn på landjorda på tvers av administrative grenser. På den organisatoriske siden kan det hevdes at det er en manglende tradisjon for samordnende planlegging. «Planarenaen sjø» er et felt hvor temaet horisontal og vertikal samhandling og samordning blir særlig synlig og viktig – og utfordrende.

På bakgrunn av foreliggende materiale er det flere argumenter som taler for en statlig planretningslinje for planlegging i de kystnære sjøområdene. Det er ingen informanter eller øvrige kilder som argumenterer direkte imot en SPR, men flere peker på at det er andre virkemidler som er viktige og som kan ha like stor effekt. Hvis det skal utarbeides en statlig planretningslinje for planlegging i sjø, er det flere tema som må tenkes gjennom. Ut fra en planfaglig, og ikke politisk, tilnærming nevner vi her noen momenter.

Det største konfliktpotensialet og der det er størst interessekonflikter, er mellom næringene akvakultur og havbruk, og allmenne interesser, herunder miljø. Men det er også et krevende felt å planlegge på og for, særlig når det gjelder å finne balansen mellom avklaringer og vilkår etter de enkelte lovene. Kanskje derfor synes det å foreligge en kompetansestrid mellom planmyndigheten, som både skal ivareta allmenne hensyn og avveie alle interesser, og sektormyndighetene for disse næringene. Rundskriv H-6/18 fastslår for eksempel at akvakultur som hovedregel skal løses på kommuneplannivå. Spørsmålet er hva det betyr i praksis. En avklart forståelse mellom planmyndigheten og sektormyndigheten om hva som er tilstrekkelig planavklaring for f.eks. akvakulturanlegg, vil øke samordningsforståelsen. Begge parter har et ansvar for å realisere nasjonal politikk. En felles forståelse for at det er nødvendig å samarbeide om planleggingen, øker sannsynligheten for å lykkes. En statlig planretningslinje kan bidra her, med større tyngde enn veiledning.

Det fins flere styringsverktøy for planlegging i sjø; lover, rundskriv som utdyper lovene, nasjonale forventninger og veiledere. Disse dekker i sum mye av det en statlig planretningslinje vil kunne inneholde. Hvis vårt inntrykk av at utfordringen i stor grad er plan- og forvaltningspraksis, er det uvisst om en statlig planretningslinje vil bidra til bedre planpraksis. Innretting og styringsgrad vil være avgjørende. Kanskje «sjøplanfaget» heller burde gis et løft nasjonalt med et program for samhandling mellom sektorene, og som del av dette foreta en samlet gjennomgang og samordning av foreliggende veiledere og rundskriv.

Uavhengig av om det skal arbeides videre med en SPR for planlegging i sjø, vil det være mye å hente på formidling av planeksempler og erfaringsutveksling om samhandlingsprosesser. Slike tiltak vil bidra til å bringe aktørene nærmere hverandre i arbeidet for samordning av interesser.

En viktig effekt en statlig planretningslinje vil kunne gi, er økt oppmerksomhet for temaet planlegging i sjø. SPR kan være et egnet verktøy for å ivareta «sårbare» og konfliktfulle interesser og tema over tid på en annen måte og i et lengre perspektiv enn det nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging kan. En SPR antas å gi større tyngde fordi den er mer forpliktende for de ulike aktørene. En SPR må imidlertid utformes slik at alle berørte myndigheter får et eierskap til den.

En SPR kan bidra til å konkretisere og prioritere interesseavveiningen, men dette vil utvilsomt være omstridt, hvis det gjøres generelt. En geografisk differensiering ut fra konfliktpotensial, som for SPR for strandsonen, kan her være løsningen. Planretningslinjen kan stille krav om forventete planavklaringer og plangrep.

Hva må SPR inneholde for å være en god retningslinje som gir en merverdi til det som allerede er tilgjengelig? En statlig planretningslinje kjennetegnes av at den bidrar til å konkretisere nasjonal politikk og gi økt oppmerksomhet til et prioritert tema. Sammenliknet med regjeringens nasjonale forventninger, som fastsetter hvert fjerde år, må SPR sies å være et mer langsiktig styringsvirkemiddel. SPR er da også et stabilt styringsredskap for kommunal planlegging og saksbehandling. Det har vært praksis med et relativt lite antatt SPR'er, trolig ut fra en vurdering av at dette skal være et spesielt virkemiddel, slik at betydningen av det ikke blir utvannet. Samtidig kan det være fordeler med heller å løfte dette inn i de nasjonale forventningene, ettersom det, i hvert fall med noe videreutvikling, kan være et operativt og dynamisk verktøy og sette planlegging i sjø tydeligere på dagsorden.

Prosessen med å utarbeide statlig planretningslinje er tid- og ressurskrevende: Avklaring om innretting, forankring i berørte departementer mm antas å være krevende, uten at vi har sittet tett på slike prosesser. Dette er forhold som trolig må tas med i betraktningen. Rundskrivet og veilederne bør revideres i lys av en eventuell SPR for sjø.

Videreutvikling av rundskriv og veiledere kan være et første tiltak for bedre samordning og avveining mellom interesser ved planlegging i sjøområdene. En statlig planretningslinje i tillegg kan være et tydeligere virkemiddel for å klargjøre viktige forhold og bidra til planavklaringer som avveier for eksempel lokale og regionale bruks- og vernehensyn mot nasjonale ønsker om å tilrettelegge for vekst i havbruksnæringene. En statlig planretningslinje kan være et viktig virkemiddel for å fremme nasjonal politikk for bærekraftig planlegging og bruk av sjøområdene, og tydeliggjøre forventningene til og de ulike aktørenes rolle i dette arbeidet.

Kilder

- Rundskriv H-6/18: Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder
- Asplan Viak, 2015: Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?
- Asplan Viak, 2016: Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR, 2020: Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. NIBR-rapport 2020:17
- Fiskeridirektoratet, 2019: Retningslinjer for arbeid med kystsonoplanlegging i Fiskeridirektoratet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020: Planlegging i sjø. Veileder.
- Kystverket, april 2018: Kystverkets planmedvirkning. Veileder – Interesser og forvaltningsansvar
- NIBR, NMBU, 2015: Evaluering av de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.
- NOFIMA, 2019: Endringer i arealplanlegging av sjøområder? Mulig betydning for havbruk
- NOFIMA, 2017: Hvordan planlegges det i kystsonen?
- NOFIMA, 2020: Hvem skal bestemme hva? Havbruksforvaltning 2030. Brosjyre
- Norconsult, 2015: Analyse av utfordringer for planlegging i sjø