

## **Hvordan planlegges kystsonen?**

Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene

Patrick Berg Sør Dahl, Ann-Magnhild Solås, Ingrid Kvalvik & Bjørn Hersoug





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

**Hovedkontor Tromsø:**

Muninbakken 9–13  
Postboks 6122 Langnes  
NO-9291 Tromsø

**Ås:**

Osloveien 1  
Postboks 210  
NO-1433 ÅS

**Stavanger:**

Måltidets hus, Richard Johnsgate 4  
Postboks 8034  
NO-4068 Stavanger

**Bergen:**

Kjerreidviken 16  
Postboks 1425 Oasen  
NO-5844 Bergen

**Sunnalsøra:**

Sjølseng  
NO-6600 Sunndalsøra

**Alta:**

Kunnskapsparken, Markedsgata 3  
NO-9510 Alta

**Felles kontaktinformasjon:**

Tlf: 02140  
E-post: [post@nofima.no](mailto:post@nofima.no)  
Internett: [www.nofima.no](http://www.nofima.no)

**Foretaksnr.:**

**NO 989 278 835**

# Rapport

<p><i>Tittel:</i>  <b>Hvordan planlegges kystsonen?          Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene</b></p>	<p>ISBN: 978-82-8296-509-5 (trykt)          ISBN: 978-82-8296-510-1 (pdf)          ISSN 1890-579X</p>
<p><i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i>          Patrick Berg Sør Dahl<sup>1</sup>, Ann-Magnhild Solås<sup>1</sup>, Ingrid Kvalvik<sup>1</sup> &amp; Bjørn Hersoug<sup>2</sup>  <sup>1</sup>Nofima  <sup>2</sup>UiT – Norges arktiske universitet</p>	<p><i>Rapportnr.:</i>  <b>15/2017</b></p> <p><i>Tilgjengelighet:</i>  <b>Åpen</b></p>
<p><i>Avdeling:</i>          Næring og bedrift</p>	<p><i>Dato:</i>          30. juni 2017</p>
<p><i>Oppdragsgiver:</i>          Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)</p>	<p><i>Ant. sider og vedlegg:</i>          56</p>
<p><i>Stikkord:</i>          Planpraksis, kystsoneplanlegging, plan og bygningsloven</p>	<p><i>Oppdragsgivers ref.:</i>          KN</p>
<p><i>Sammendrag/anbefalinger:</i></p> <p>Planlegging i kystsonen har de senere år blitt bedre, og det gjøres mye godt planarbeid ute i kommunene. Flere og flere kommuner har vedtatte planer som dekker sjøarealet, antall interessenter som involveres øker, og omfanget og kvaliteten av datagrunnlaget blir stadig bedre. Flere kommuner tar også initiativ til interkommunale samarbeid hvor større sjøarealer planlegges på tvers av kommunegrensene. Men det er også stor variasjon i hvordan kommunene tilnærmer seg kystsoneplanlegging. Det er et ønske å sikre raskere og mer helhetlig planlegging av sjøarealet. Formålet med denne rapporten er å kartlegge ulike kommuners praksis for kystsoneplanlegging.</p> <p>Rapporten viser at det finnes et bredt spekter av planpraksiser blant ulike kommuner, for eksempel når det gjelder konsekvensutredninger, valg av plantype, bruk av arealformål, og hvordan kommunene legger til rette for deltagelse i planprosessene. Samtidig varierer også tidsbruken i prosessene stort. Det etterspørres en avklaring rundt flere forhold, blant annet hvilket handlingsrom plan- og bygningsloven gir kommunene i møtet med ulike sektorlovverk.</p>	
<p><i>English summary/recommendation:</i></p> <p>Many coastal regions and municipalities in Norway have put significant effort into planning the coastal zone, and many spatial plans have either been newly developed or revised. However, the status for both the current work and the quality of the spatial plans vary considerably. This study reveals the varying practices in many municipalities, and highlights the need for a clarification on several topics.</p>	

## **Forord**

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). KMD ved planavdelingen har siden 2014 arbeidet for å forbedre veiledningen for planlegging i sjøområdene. Arbeidet med ny veileder for planlegging pågår i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Prosjektleder for denne rapporten har vært Ann-Magnhild Solås, forsker ved Nofima. Øvrige prosjektdeltakere har vært Patrick Berg Sør Dahl og Ingrid Kvalvik (begge Nofima), samt Bjørn Hersoug (Norges Fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet– bistilling ved Nofima). Kontaktperson hos KMD har vært Kristin Nordli.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrunn for oppdrag .....	1
1.2	En analyse av planpraksis .....	2
1.3	Rapportens oppbygning .....	3
<b>2</b>	<b>Metode.....</b>	<b>4</b>
2.1	Datainnsamling.....	4
2.2	Valg av planer som skal analyseres nærmere .....	4
<b>3</b>	<b>Planstatus i sjø .....</b>	<b>6</b>
3.1	Kommunal planstatus.....	6
3.2	Interkommunal-/regional planstatus .....	9
<b>4</b>	<b>Gjennomgang av utvalgte planprosesser .....</b>	<b>12</b>
4.1	Interkommunale planer.....	12
4.2	Kommunale planer .....	14
4.2.1	Alta .....	14
4.2.2	Lenvik og Kystplan for Midt- og Sør-Troms .....	16
4.2.3	Tingvoll og interkommunal kystzoneplan for Nordmøre .....	18
4.2.4	Hitra og interkommunal kystplan for Sør-Trøndelag .....	21
4.2.5	Osterøy .....	23
4.3	Regional kystzoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger .....	25
<b>5</b>	<b>Utvalgte tema .....</b>	<b>30</b>
5.1	Valg av plantype .....	30
5.2	Bruk av arealformål og planbestemmelser .....	32
5.3	Deltakelse og medvirkning .....	37
5.4	Konsekvensutredning.....	39
<b>6</b>	<b>Framtidige utfordringer .....</b>	<b>48</b>
6.1	Produksjonsområdeinndeling.....	48
6.2	Ny teknologi og nye muligheter .....	49
6.3	Betydningen av større kommuner og regioner .....	50
<b>7</b>	<b>Nøkler til vellykket planlegging.....</b>	<b>52</b>
<b>8</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>55</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppdrag

Dagens plansystem står overfor nye og komplekse utfordringer på grunn av økt bruk og interesse for kystsonen. Ulike interessenter har ulike behov som skal ivaretas. Planmyndighetene må balansere mellom kravene til allerede etablerte næringer og interesser, som fiskeri, havbruk og friluftsliv, men også nyere næringer som turisme og energiproduksjon til havs, samt et økt fokus på miljøhensyn. Behovene til brukergruppene endres med ny teknologi og behov for stadig større etableringer av permanent karakter i sjøen, for eksempel store akvakulturanlegg og energianlegg. Samtidig har arealplanlegging som verktøy endret seg. Fra å være en planaktivitet hovedsakelig fokusert mot fysisk byplanlegging har arealplanlegging utviklet seg til å bli et verktøy for en mer helhetlig samfunnsutvikling (Falleth & Saglie, 2012). Som en følge av denne utviklingen har arealplanlegging også gått fra å være i hovedsak regelstyrt, til i større grad å bli et virkemiddel for å oppfylle samfunnsmessige mål som påvirkes av politiske signaler.

Havbruksnæringen er en markant aktør i kystsonen. I likhet med andre industrinæringer er den i stadig endring som følge av teknologiske innovasjoner, strukturering av industrien, krav fra miljø- og dyrevelferdsmyndigheter og endrede institusjonelle rammebetingelser. Dette medfører at næringsens behov for lokaliteter endrer seg, et behov plansystemet må respondere på.

Statusen for kystsoneplaner rundt om i landet varierer. Selv om det er økt fokus på oppdatering av arealplaner for sjøområdene og mange kommuner har oppdatert sine planer de siste årene, er en del planer fortsatt av eldre dato. Dermed er de arealdisponeringene som en gang ble gjort, ikke nødvendigvis representative for- og tilpasset de behov og krav aktørene har i dag. Utdaterte planer medfører en økt bruk av dispensasjoner. Det skaper en mindre helhetlig forvaltning av kystsonen ved at utvikling skjer gjennom vedtak og etablering i enkeltsaker. For å sikre bred deltakelse og mer helhetlig planlegging av kystsonen, samt å bedre kunne respondere på de endrede behovene til de ulike brukergruppene i kystsonen, er det derfor behov for mer oppdaterte kystsoneplaner.

Fra myndighetshold er det et ønske om å legge til rette for bærekraftig vekst i havbrukssektoren, og det er en uttalt forventning om at *"Fylkeskommunene og kommunene sikrer nok areal til fiskeri- og havbruksnæringen i kystsoneplanleggingen og avveier dette opp mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser"* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2016").

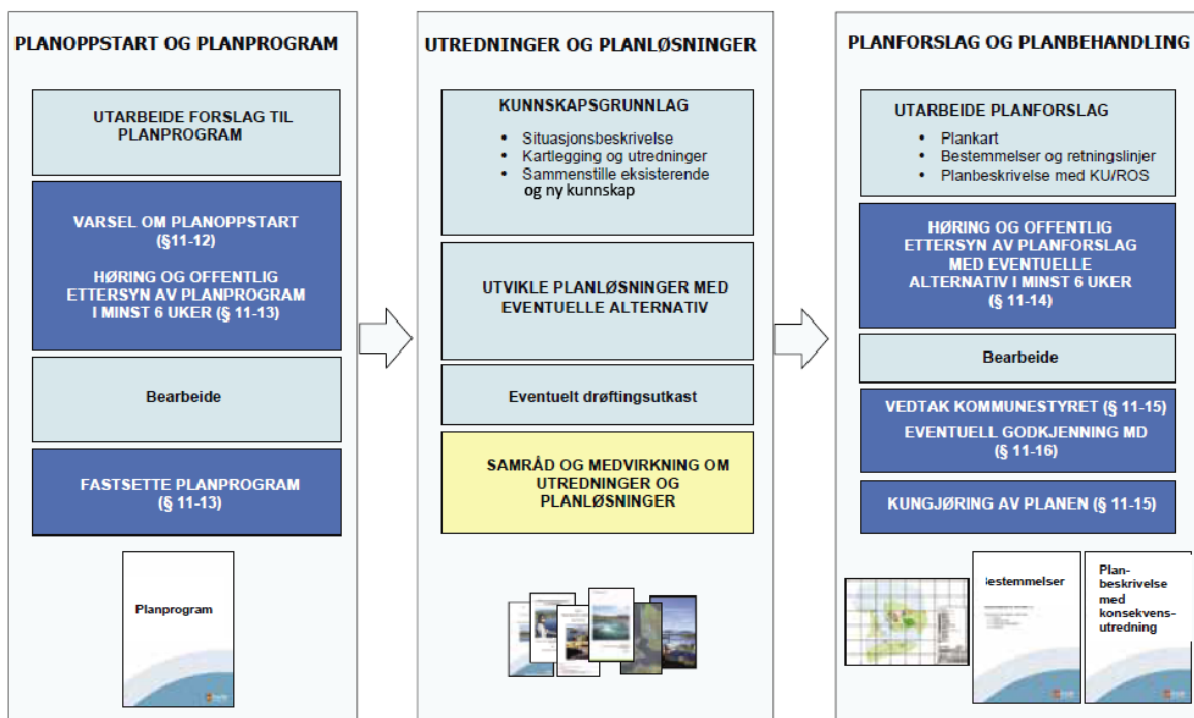
For å ivareta både *"miljøhensyn og andre samfunnsinteresser"*, legger Regjeringen til grunn en forventning om mer helhetlig planlegging av kystsonen ved at *"Arealbehovet vurderes i et regionalt perspektiv"* (ibid). I dette ligger det en oppfordring om økt bruk av regionale planer og interkommunalt samarbeid mellom kommuner der det er hensiktsmessig med tanke på lokale fjordsystemer eller sjøområder hvor etableringer virker inn på hverandre.

Et ledd i prosessen med å sikre bedre og mer helhetlig kystsoneplanlegging er departementets pågående arbeid med utvikling av veiledere samt kartlegging av ulike forhold ved kommunal og regional planlegging i sjøområdene. Den overordnede målsettingen i dette arbeidet er å sikre mer effektive planprosesser og mer avklarende planer. Denne rapporten skal bidra gjennom å gi en oversikt over kommunenes arbeid med planlegging i kystnære sjøområder. Vi har foretatt dybdestudier av et

utvalg enkeltkommuner og interkommunale planprosesser, samt foretatt en vurdering av et utvalg sentrale problemstillinger i kommunal kystsoneplanlegging.

## 1.2 En analyse av planpraksis

Plan- og bygningsloven legger overordnede føringer for planprosessen gjennom ulike krav og prosessuelle regler for de ulike fasene av planarbeidet (se Figur 1.1), som krav til innhold i planprogram, høringsfrister, tilrettelegging for medvirkning, og så videre. Det er imidlertid et stort handlingsrom innenfor disse kravene, og dermed også betydelig variasjon i hvordan planleggerne forholder seg til dem. Det er denne variasjonen som utgjør kommunenes og fylkeskommunenes ulike praksiser hva angår planlegging. I Figur 1.1 er formelle prosesskrav vist i mørkeblå tekstbokser, mens de lyseblå viser arbeidstrinn i planprosessen. Hvordan arbeidstrinnene gjennomføres vil variere, for eksempel med tanke på hvem som utarbeider eller gir innspill til planprogrammet, eller hvordan kunnskap innhentes og sammenstilles. Det er altså dette vi forstår med planleggingens ulike praksiser.



Figur 1.1 Oversikt over planprosessen for kommuneplan. Kilde: Miljøverndepartementet 2012: Veileder til kommuneplanens arealdel: Utarbeiding og innhold. T-1491

Avgjørende kommunenes tilnærming til planprosessen vil også være den plankompetansen og -kapasiteten de sitter på, samt hva man anser som hensiktsmessig sett i lys av den lokale konteksten. Ulike kommuner står ovenfor ulike utfordringer og hva som anses som en "god prosess" vil variere. Et overordnet mål ved planleggingen er like fullt å lage en plan som avklarer den framtidige arealbruken, samtidig som man minimerer eventuelle konflikter i ettertid. En god plan kan dermed forstås som en plan som er både areal- og konfliktavklarende. Det er med det ikke sagt at en god plan er en plan hvor konflikter i ettertid er *fraværende*. Det vil alltid være interessenter som ikke blir fanget opp i løpet av prosessen og som ikke blir hørt, eller brukere som opplever at de kommer ufordelaktig ut av arealfordelingen som blir gjort. En god plan vil like fullt søke å håndtere disse konfliktene.

For å kartlegge planpraksis, og identifisere forhold som virker inn på både tidsbruken og kvaliteten på planene, avgrensers vi studien til å omhandle fire sentrale temaer: valg av plantype (dvs. enkelt- eller interkommunal plan, og del av arealplan eller egen delplan), bruk av arealformål ved avsetting av areal til akvakultur (i rapporten omtalt som planprinsipp), gjennomføringen av planprosessen med spesielt fokus på ulike myndigheters rolle og medvirkning fra andre interessenter, og praksis ved bruk av konsekvensutredning.

### **1.3 Rapportens oppbygning**

Innledningsvis vil det bli redegjort for den metodiske tilnærmingen, herunder valg av hvilke planer som skal vurderes nærmere. Videre blir det gjort en overordnet gjennomgang av status for kystsoneplanlegging i Norge per dags dato, både på kommunenivå og regionalt nivå. Deretter følger en presentasjon av de utvalgte planene. På bakgrunn av dette vil de valgte tema diskuteres. Avslutningsvis vil mulige framtidige utfordringer diskuteres og noen kriterier for vellykket planlegging identifiseres.



## 2 Metode

### 2.1 Datainnsamling

Denne studien baserer seg i hovedsak på studier av plandokumenter, utredninger og øvrige dokumenter som anses som relevante for prosjektet. Disse er innhentet fra ulike offentlige kilder. Det vil si kommuner, regionråd og fylkeskommuners nettsider, Fiskeridirektoratets kart-/planportal, ulike offentlige organer eller andre relevante ressurser. I tillegg benyttes kunnskap fra tidligere studier Nofima har gjennomført om kystsoneplanlegging og akvakultur.

Det har i den sammenheng blitt gjennomført intervju med relevante personer som på ulike måter har deltatt i kystsoneplanprosesser. Blant annet er det foretatt intervjuer med prosjektleder for alle de interkommunale planprosessene, samt for flere av de deltakende kommunene. I alle case-kommunene er det foretatt intervjuer med politikere og planleggere, samt flere næringsinteressenter (fra fiskeri, akvakultur og turisme). I tillegg er sektormyndigheter intervjuet i flere sammenhenger, blant annet med hensyn til deres rolle i planleggingsprosessen.

Prosjektgruppen arrangerte i samarbeid med KMD et arbeidsseminar om planpraksis i sjøområdene med deltakere fra ulike sektormyndigheter, næringslivsforeninger, friluftsansisasjoner, kommuner og andre offentlige regionale organer fra ulike deler av landet. Formålet med arbeidsseminaret var å få innspill på relevante temaer som inngår i kartleggingsarbeidet, både gjennom innlegg, innspill samt gruppediskusjoner. Dette ga nyttige innspill til arbeidet med rapporten.

### 2.2 Valg av planer som skal analyseres nærmere

For å belyse planpraksis i kommuner og regioner er det foretatt et utvalg av totalt 15 planprosesser. Disse dekker et bredt spekter av tilnærminger til planprosessen og berører ulike interessekonflikter i kystsonen, hvor særlig havbruksinteresser vurderes opp mot andre økonomiske- og ikke-økonomiske interesser. Geografisk sett inkluderer utvalget planer som dekker kysten på Vestlandet og Nord-Norge. Rapporten tar for seg totalt ni interkommunale prosesser, én regional prosess, samt en nærmere gjennomgang av fem prosesser i enkeltkommuner.

De ni interkommunale prosessene er:<sup>1</sup>

- Fensfjorden
- Romsdalsfjorden
- Nordmøre
- Kysten er klar (Sør-Trøndelag)
- Helgeland
- Midt- og Sør-Troms
- Tromsøregionen
- Lyngenfjorden
- Nord-Troms

---

<sup>1</sup> Se Figur 3.3 for kart over de interkommunale planprosessene

Av de ni prosessene er seks fullført, hvorav fem har resultert i bindende vedtak i kommunene og nye kystsoneplaner er vedtatt. Den sjettede planen resulterte ikke i vedtak av en kystsoneplan. Av de øvrige tre planene er to planer klar for å bli sendt ut på høring, mens en plan ser ut til å ha stoppet opp etter høringsrunden. Til sammen har 65 kommuner vært involvert i de interkommunale planprosessene. Antall deltakere i hver prosess varierer fra 2 til 13 kommuner.

Når det gjelder enkeltkommuner, inkluderer disse både kommuner som har og ikke har inngått i et interkommunalt samarbeid, og av kommuner som har deltatt i et samarbeid som inkluderes både kommuner hvor samarbeidet har og ikke har resultert i en vedtatt plan. De fem kommunene er:

- Alta (Finnmark)
- Lenvik (Troms)
- Tingvoll (Møre og Romsdal)
- Hitra (Sør-Trøndelag)
- Osterøy (Hordaland)

Av planer utarbeidet på fylkeskommunalt nivå vil det bli vist til den regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og Ytre Hardanger. I gjennomgangen av de interkommunale planprosessene i Troms, vil også Troms fylkes strategi for kystsoneplanlegging beskrives.

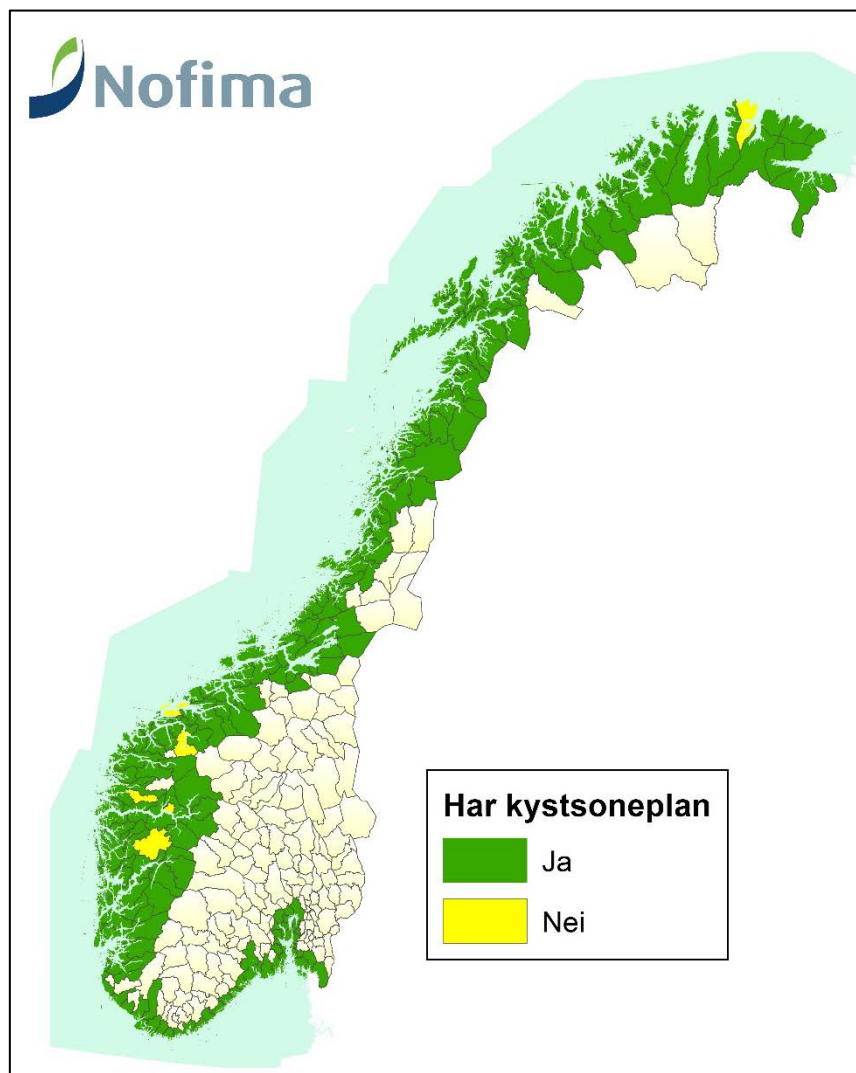
I og med at de valgte planene kun representerer et lite utvalg, vil det ikke være mulig å generalisere på bakgrunn av dem. De praksiser som beskrives her er ikke nødvendigvis representative for et større antall kommuner, men er valgt for å illustrere noen av de utfordringene kommunene står overfor og det handlingsrommet de opererer innenfor. Alle planene belyser og gir innspill til diskusjonen om kommunal planpraksis i forhold til de fire tema skissert over: valg av plantype, gjennomføringen av planprosessen med spesielt fokus på ulike myndigheters rolle og medvirkning fra andre interessenter, praksis ved bruk av konsekvensutredning, og graden av detaljering i plan. Til sammen gir disse grunnlag for å diskutere tiltak for bedre planer og mer effektive planprosesser.

### 3 Planstatus i sjø

Det foreligger ingen samlet oversikt over status for kystsoneplaner i offentlige registre (KOSTRA, hos KS eller lignende). Fylkeskommunene har som regional planmyndighet oversikt over kommunale planprosesser, men det varierer hvor tilgjengelig dette datamaterialet er. Fiskeridirektoratet oppdaterer årlig oversikten over status for kystsoneplaner, basert på innmelding fra sine regionkontor. Oversikten over kommunal planstatus for sjøarealene er derfor basert på Fiskeridirektoratets oversikt.

#### 3.1 Kommunal planstatus

Norske kommuner har langt kortere tradisjon for arealplanlegging for sjøarealene enn for planlegging på land. For eksempel var det i 1992 kun 22 % av norske kystkommuner som hadde en vedtatt arealplan hvor sjøareal inngikk (Stokke *et al.*, 2006:18). Kystsoneplanlegging har imidlertid fått langt større fokus de senere årene, noe man ser ved at det i 2005 kun var 18 % av norske kystkommuner som ikke hadde en vedtatt kystsoneplan (ibid 19). Antallet har økt ytterligere og i 2010 var det kun 13 kommuner uten en arealplan for sjøområdene (Kyst.no, 2011).

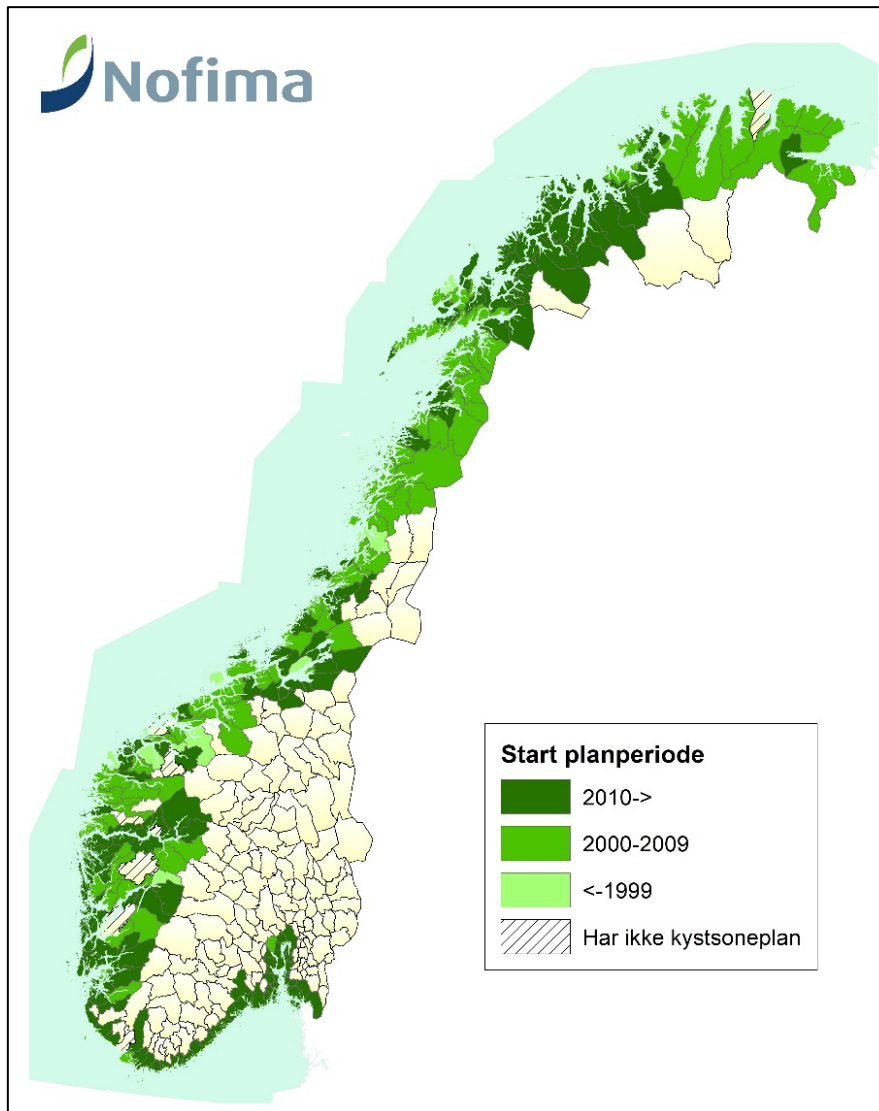


Figur 3.1 Status for kystsoneplaner, per 31.12.2015. Basert på Fiskeridirektoratets kartdata.

Som Figur 3.1 viser har antall kommuner uten kystsonesplan gått ytterligere ned, og nesten alle norske kommuner har nå en gjeldende arealplan som dekker sjøarealet, enten i form av en egen kommunedelplan eller som en del av den kommunale arealplanen. Ved utgangen av 2015 var det kun 6 av 275 kystkommuner som ikke hadde en kystsonesplan, fordelt på tre fylker: Gamvik i Finnmark, Midsund, Haram og Stranda i Møre og Romsdal, og Leikanger og Gaular i Sogn og Fjordane. Merk, ikke alle planene dekker hele sjøområdet ut til 1 nautisk mil fra grunnlinja.

Til tross for at de aller fleste kommuner har en gjeldende arealplan for sjø, er det like fullt stor variasjon når det gjelder hvor oppdaterte planene er. Selv om mange kommuner har planer som enten er nylig vedtatt eller som er under revisjon, så har et stort antall kommuner gjeldende planer som ble vedtatt før endringene i plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft. Elleve kommuner har sågar kystsonesplaner vedtatt ved midten- og slutten av 1990-tallet, hvorav to av disse ikke har blitt revidert (Figur 3.2). Det er få store merkbare forskjeller mellom landsdelene hva angår alder på planene, men noen regioner skiller seg like fullt ut. På landsbasis er det kommunene på Sør- og Østlandet, det vil si fra Vest-Agder til Østfold, samt kommunene i Rogaland som jevnt over har de mest oppdaterte planene. Flertallet av planenes virkeperiode i det nevnte området startet om lag 2014–2015, men også her finnes det enkelte kommuner med planer som daterer tilbake til 2007 og 2009.

Deler av Vestlandet mot Midt-Norge samt Finnmark har i all hovedsak planer vedtatt i perioden 2000 til 2009 og har dermed de minst oppdaterte planene landet sett under ett. Vestlandet og Midt-Norge har til dels stor variasjon i alder på planene. Selv om et visst antall kommuner har planer vedtatt relativt nylig, er det også her vi finner flest kommuner med planer vedtatt på 1990-tallet, samt flesteparten av kommunene uten en gjeldende arealplan for kystsonen. Samtidig er Nord-Vestlandet samt deler av Midt-Norge det området hvor fire av de interkommunale samarbeidene har pågått. Den samme situasjonen finner man igjen i Nordland; store deler av fylket har kystsonesplaner vedtatt for mer enn 7 år siden, men 13 av kommunene er engasjert i det interkommunale kystsonesplansamarbeidet Kystplan Helgeland, en plan som per februar 2017 er på høring.



Figur 3.2 Start av planperioden for gjeldende kystsoneplaner per 31.12.2015. Basert på Fiskeridirektoratets kartdata.

En nødvendig betraktning i denne sammenheng er at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom alderen på planene og i hvilken grad de er egnet til å fortsatt sikre en god allokering av areal til ulike formål. De grep kommuner tar i sitt planarbeid skal være basert på deres aktuelle behov, herunder også deres behov for revidering av planene. I flere av kommunene hvor arealplaner enten blir eller nylig har blitt revidert er havbruksnæringen en betydelig aktør. Havbruksnæringen er i rask utvikling og arealbehovene endres, og stiller dermed større krav til oppdaterte planer enn det en del andre brukere av kystsonen gjør. Vekst i produksjon, samt utvikling av ny teknologi, nye produksjonsmetoder, nye eller endrede krav fra ulike sektormyndigheter, og så videre er alle endringer som er med på å definere hvilke arealer næringen faktisk kan benytte seg av. For andre bruksområder, for eksempel fritidsbruk og fiske, er muligens behovet for oppdaterte planer ikke fullt så stort da deres bruk ikke endrer seg i samme takt som havbruksnæringens. I kommuner hvor havbruksnæringen er av liten betydning har man dermed ikke nødvendigvis det samme behovet for å revidere planer like hyppig.

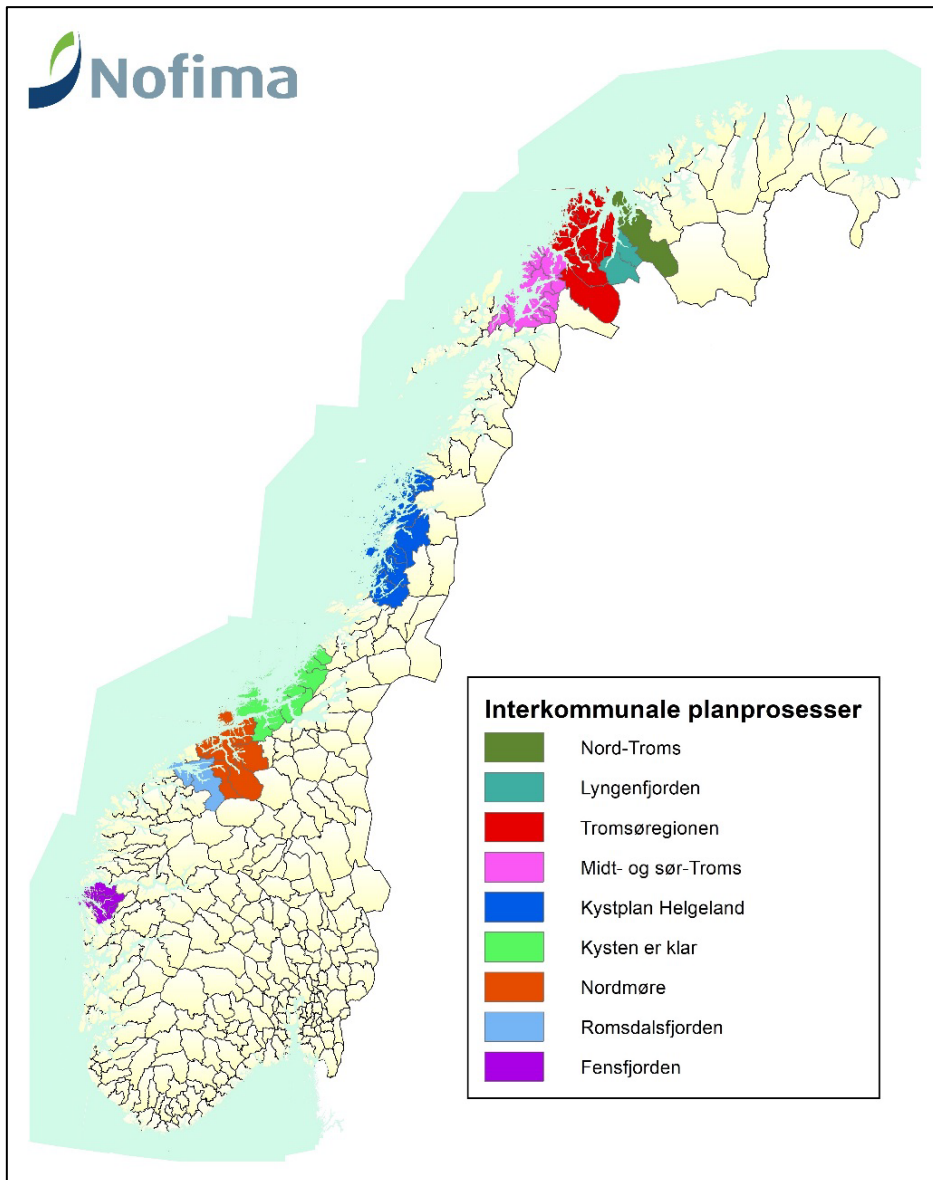
Figur 3.2 tar utgangspunkt i tilgjengelig informasjon om opprinnelig planperiode. Kommuner kan ha revidert sin kystsoneplan, eventuelt revidert deler av arealplanen hvor kystsonen er inkludert, uten at dette er fanget opp av statistikken. Det er heller ikke mulig å si noe om hvilken form revideringen har tatt, her forstått som om hvorvidt revideringen innebærer at man kun "snur bunken" eller om det har blitt gjennomført en reell revidering av arealtildelingen.

Både hyppigheten av og kvaliteten på revideringen henger sammen med plankapasiteten kommunene har. Undersøkelser gjennomført av NIVI Analyse viser at over halvparten av de vel 200 kommunene som deltok i deres studie rapporterte å ha kapasitetsutfordringer innenfor både samfunnsplanlegging og arealplanlegging (NIVI Analyse 2014). Kapasitetsutfordringene øker etter hvert som kommunestørrelsen minker, og knyttes til både dårlig økonomi, kompetanse og kapasitet i kommunene generelt, men også til økte krav til planprosessen. Med dette menes økte krav til utredninger og undersøkelser, som er med på å skape en mer omfattende og kompleks prosess.

### **3.2 Interkommunal-/regional planstatus**

Planer utarbeidet på fylkesnivå, dvs. regionale planer, er i hovedsak overordnede og rådgivende og har ikke lagt bindende føringer på kommunenes framtidige arealdisponeringer, noe som påpekes i blant annet Meld. St. 22 2015–2016 "Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver". Manglende styringsmyndighet hos regionale planmyndigheter har vært tema tidligere, blant annet i Planlovutvalgets utredninger Del I og Del II (NOU 2001:7; NOU 2003:14) som utgjorde deler av grunnlaget for ny Plan- og bygningslov av 2008. Det ble i utvalgsarbeidet foreslått å styrke verktøykassen til regionale planmyndigheter, blant annet gjennom en rettslig bindende fylkesdelplan for arealbruk (NOU 2003:14:50). Dette forslaget ble ikke bragt inn i ny planlov, men fylkeskommunenes styringsmulighet ble noe utvidet gjennom innføringen av regionale planbestemmelser. Regionale planer i regi av fylkeskommunene er ment å fungere som bindeledd mellom stat og kommune. Gjennom regionale planer skal man sikre at nasjonalt og regionalt viktige hensyn blir ivaretatt i kommunale planer og at de nasjonale krav og forventninger tilpasses en lokal kontekst.

De senere årene har det i økende grad vært tatt initiativ til planlegging av kystsonen på tvers av kommunegrenser. Per 31.12.2016 har det vært initiert ni interkommunale samarbeidsprosesser som inkluderer totalt 65 kommuner, hvorav to kommuner, Lyngen og Nesset, har vært involvert i to parallelle prosesser (Lyngen kommune i både Tromsøregionen og Lyngenfjorden og Nesset kommune i både Nordmøre og Romsdalsfjorden). (Figur 3.3).



Figur 3.3 Pågående og avsluttede interkommunale samarbeidsprosesser innen kystsoneplanlegging per 31.12.2016. Basert på Fiskeridirektoratets kartdata.

Antall kommuner involvert i hver enkelt prosess varierer fra kun to (Nord-Troms) til tretten (Helgelands-prosessen og Midt- og Sør-Troms-prosessen). Kartet i Figur 3.3 inkluderer både avsluttede og pågående prosesser. Disse planprosessene vil bli beskrevet nærmere i kapittel 4.1.

I tillegg til de interkommunale planprosessene vist i Figur 3.3 er tre regionale kystsoneplaner under utarbeidelse; Regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger, Regional plan for sjøareal – havbruk i Rogaland, og Regional kystsoneplan for Telemark fylkeskommune. Sistnevnte har nylig lagt forslag til planprogram ut på høring. Parallelt med den regionale kystplanprosessen i Sunnhordland og Ytre Hardanger pågår det også en prosess for en interkommunal strandsonesplan i Sunnhordland hvor ni av de tolv kommunene som dekkes av den regionale kystplanprosessen deltar i. Totalt var det per 2015 seks fylkeskommuner som hadde en gjeldende regional temaplan hvor kystsonen inngikk (Meld. St. 18 (2016–17:141)). Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (jf. PBL §8-2). Regionale planer er overordnede og rådgivende planer, og har for sjøareal i liten grad gitt detaljerte føringer. Unntaket her

er planen for Sunnhordland og Ytre Hardanger, hvor man har gått lenger enn i tidligere fylkesplaner som omfatter sjøområder ved å avsette areal for ulike formål i et plankart. Dette står i kontrast til andre regionale planer for kyst- og sjøområdene, for eksempel planene for Østfold<sup>2</sup> og Vestfold<sup>3</sup>, begge vedtatt i 2014, som gir (overordnede) retningslinjer for kommunenes videre arbeid med kystsonen i de kommunale arealplanene.

Det har også blitt igangsatt eller nylig avsluttet ulike interkommunale samarbeid som ikke har som mål å utarbeide en felles plan, men som heller tar sikte på å framskaffe et bedre kunnskapsmateriale. Kommunene Flora, Bremanger, Vågsøy og Selje i Sogn og Fjordane samarbeider om kartlegging og framstilling av marine grunndata, det samme gjør kommunene Sula, Ålesund, Giske, Haram, Skodje og Sandøy i Møre og Romsdal, mens 5 kommuner i Søre Sunnmøre (Hareid, Herøy, Ulstein, Vanylven og Sande) avsluttet prosessen "Marine grunnkart Søre Sunnmøre" i 2016. Sistnevnte kommuner har signalisert interesse i å utvide samarbeidet til også å inkludere en interkommunal kystsoneplan.

I tillegg til planprosessene nevnt over er det flere pågående samarbeid hvor målet er å utarbeide en felles plan for kystarealene, men hvor det enten ikke har blitt fattet et konkret vedtak om oppstart, eller hvor planarbeidet ikke er påbegynt. Disse prosessene involverer kommuner i Finnmark, Nordland og Nord-Trøndelag. I Finnmark har en felles kystsoneplan for kommunene i Øst-Finnmark vært tema på møter i Øst-Finnmark Regionråd (Øst-Finnmark regionråd 2017), mens i Nordland har Bodø, Saltdal og Fauske tatt initiativ til en felles plan for Skjerstadvfjorden (Bodø kommune 2017). Det har også blitt tatt initiativ til plansamarbeid i både Vesterålen- og Salten regionråd (Vesterålen regionråd 2017; Salten regionråd 2016), og i Nord-Trøndelag har kystkommunene tatt initiativ til å gå sammen om "Kystplan Namdalen" (Namdalsavisa 2017). Et stort flertall av kystkommunene på Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge er eller har vært involvert i en form for samarbeid om kystsoneplanlegging, og man kan forvente relativt oppdaterte planer i løpet av noen år.

Som det framgår av kartet i Figur 3.3 er det en viss klyngedannelse med tanke på hvor de interkommunale prosessene har blitt initiert. Tre av de fire prosessene i Troms var en del av det regionale prosjektet Kystplan Troms, mens de tre prosessene på kysten av Midt-Norge ble startet opp uavhengig av hverandre. Skulle de prosessene nevnt over som ikke formelt har startet opp, resultere i vedtatte kystsoneplaner, vil det bety at store deler av norskekysten fra Rogaland og nordover vil være planlagt gjennom interkommunale samarbeid, i tråd med forventningene til mer planlegging på tvers av grenser.

---

<sup>2</sup> Regional kystsoneplan for Østfold – Vedtatt 2014 [https://www.ostfoldfk.no/stream\\_file.asp?iEntityId=16643](https://www.ostfoldfk.no/stream_file.asp?iEntityId=16643)

<sup>3</sup> Regional plan for kystsonen i Vestfold – Vedtatt 2014 [https://www.vfk.no/Documents/vfk.no-dok/Planlegging/Kystsonen/VFK%20H%C3%B8ringsforslag\\_kystsonen\\_korr7\\_oppslag.pdf](https://www.vfk.no/Documents/vfk.no-dok/Planlegging/Kystsonen/VFK%20H%C3%B8ringsforslag_kystsonen_korr7_oppslag.pdf)



## 4 Gjennomgang av utvalgte planprosesser

### 4.1 Interkommunale planer

Som nevnt innledningsvis er det en oppfordring fra myndighetshold om at planlegging i sjøområdene i større grad skal gjennomføres i et regionalt perspektiv, jamfør nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2015. Dette for i større grad å kunne ivareta en helhetlig og økosystembasert forvaltning av kystsonen. I dette ligger det en oppfordring om en økt grad av samarbeid på tvers av både kommune- og fylkesgrenser. Det er, som vist til i det foregående, totalt ni interkommunale planprosesser som enten er nylig avsluttet eller som er i sluttfasen ved utgangen av 2016 (se tabell 4.1). I tillegg er det tatt initiativ til flere nye prosesser, som enda ikke er startet opp. Nedenfor følger en gjennomgang av de ni prosessene, med spesielt fokus på gjennomføring, organisering og hva man har oppnådd gjennom et slikt samarbeid.<sup>4</sup>

Tabell 4-1 Interkommunale kystsoneplaner

Interkommunalt samarbeid	Fensfjorden	Romsdalsfjorden	Nordmøre	Sør-Trøndelag	Helgeland	Midt- og Sør-Troms	Tromsøregionen	Lyngenfjorden	Nord-Troms
Antall kommuner	5	5	11	11	13	13	5	3	2
Oppstart	2010	2012	2013	2009	2012	2013	2013	2008	2013
Status	Vedtatt plan i 2013	På høring	Skal på høring	Vedtatt retningslinjer i 2015	På høring	Vedtatt plan i 2015	Vedtatt plan i 2015	Vedtatt plan i 2015	Vedtatt plan i 2014

De interkommunale planprosessene inkluderer som nevnt 65 kommuner i 5 fylker fra Hordaland i sør til Troms i nord (se Figur 3.3). Det er stor variasjon i hvor mange kommuner som deltar i prosessene, fra 2 i Nord-Troms til 13 i Midt- og Sør-Troms og på Helgeland. Prosessene ble initiert over en periode på 5 år og varierer med tanke på hvor langt i prosessen de er kommet. De 4 planene for Troms, samt planen for Fensfjorden er alle vedtatt, mens Romsdalsfjorden, Nordmøre og Helgeland er, eller skal, på høring. Planprosessen i Sør-Trøndelag, også kjent som "Kysten er klar", ble ikke vedtatt som en arealplan, men som retningslinjer. Det er ingen klar sammenheng mellom antall kommuner som deltar og tidsbruk i planprosessen. Nord-Troms (2 kommuner), Fensfjorden og Tromsøregionen (5 kommuner) og Midt- og Sør-Troms (13 kommuner) brukte alle mindre enn 3 år fra oppstart til vedtak av plan. Samtidig brukte man 7 år i Lyngen (3 kommuner) og 6 år i Sør-Trøndelag (11 kommuner). De 3 prosessene som enda ikke er fullført startet i 2012 og 2013, det vil si at de har pågått i over 4 år, og har 5, 11 og 12 kommuner. Det synes derfor som det er andre forhold enn antall kommuner og størrelsen på området det skal planlegges for som påvirker framdrift og i hvilken grad man har fått vedtak av bindende plan for den gjeldende kystsonen. Det er imidlertid verdt å merke at hvis en plan

<sup>4</sup> Gjennomgangen er basert på arbeid i FHF-prosjektet "Lokalitetstilgang i havbruk" og NFR-prosjektet "Coreplan -Integrated coastal resource management and planning - ecosystem services and coastal governance". Se f.eks. Kvalvik & Robertsen (2017).

må ut på ekstra høring eller prosessen ikke blir gjennomført i inneværende kommunestyreperiode vil det ofte ta en del ekstra tid.

Alle prosessene er organisert som tidsavgrensede prosjekter, de fleste med lokalt ansatt prosjektleder. Unntaket her er Tromsøregionen og Fensfjorden som engasjerte et konsultentselskap til å lede prosessen. Grunnen til dette var å spare tid og interne ressurser. For de som valgte å ansette prosjektleder og å gjøre mye av arbeidet selv, som i Sør- og Midt-Troms, var hensikten å bygge kompetanse i regionen, og det var en viktig grunn til å være med i samarbeidet.

Alle prosessene er organisert i en to-nivå modell med en arbeidsgruppe med administrativ representasjon fra kommunene og en styringsgruppe med valgt representant fra hver kommune som har gjort de nødvendige vedtak i prosessen i tråd med PBL § 9.3. Unntaket er Helgeland og Tromsøregionen hvor planmyndighet ikke er delegert til den interkommunale styringsgruppen, og derfor må til politisk behandling i de respektive kommunestyre gjennom hele prosessen. Å delegere planmyndighet til den interkommunale styringsgruppa gjør prosessen mer effektiv ved at man ikke trenger konsultere alle kommunestyrene for hvert formelt steg i prosessen (utlegging av planprogram, vedtak av planprogram, utlegging av plan). En slik organisering forutsetter imidlertid at medlemmene i planutvalget har sikret god forankring i sine respektive kommuner, ved å holde dem oppdatert og ha diskusjoner i relevante kommunale forum (formannskap, planutvalg og kommunestyre). Dette gjør at man har et godt beslutningsgrunnlag i vedtaksprosessene i det interkommunale planutvalget, og sikrer at planen blir vedtatt av kommunestyrene. I de to prosessene som ikke delegerte myndighet til den interkommunale styringsgruppen ble mer av arbeidet gjort i den enkelte kommune. På den måten var arbeidet god forankret i kommunene, men også mindre samordnet over kommunegrensene. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan man har arbeidet i de ulike prosessene.

Felles for alle planprosessene var en visjon om at samarbeid gjennom en interkommunal planprosess ville gi et mer helhetlig perspektiv på de ulike interessene og bruken av kystsonen enn man ville oppnå i enkeltkommuneplaner, og at man derfor også ville få en mer integrert kystsoneplan for et større område. Dette har man bare til en viss grad oppnådd. I praksis har man i flertallet av prosessene gjort arealdisponeringer og utarbeidet plankartet kommunevis. Unntaket her er for områdene Fensfjorden, Romsdalsfjorden, Lyngenfjorden og Nord-Troms, som har relativt få kommuner. I disse kommunene har man i stor grad sett området under ett og samarbeidet tett om avsetting av areal til ulike formål. Målet om at interkommunale kystsoneplanprosesser gir integrerte kystsoneplaner medfører derfor bare i begrenset grad riktighet.

Det man imidlertid har oppnådd i alle prosessene er en koordinert innsamling og metode for sammenstilling av data, og gjennom det mer standardiserte planer. I Nord-Troms hadde man et etablert plansamarbeid og benyttet den planteknologien man hadde, mens man for eksempel etablerte en kartdatabase og gikk til anskaffelse av et digitalt verktøy med kartvisning og GIS-muligheter i Romsdalsfjordprosjektet. I alle planprosessene er det utarbeidet felles standarder for planarbeidet og man har utarbeidet felles planbestemmelser. Det er forskjell på hvem som har utført konsekvensutredningene. For eksempel var det i Helgeland den lokalt engasjerte prosjektlederen og i Tromsøregionen konsultentselskapet som var innleid til å lede prosessen, som gjorde utredningene som så ble sendt til kommunene, mens det var kommuneplanleggerne som gjorde arbeidet i Midt- og Sør-Troms. Arbeidet var imidlertid koordinert gjennom felles møter hvor man ble enige om framgangsmåten.

De interkommunale planprosessene har også bidratt til å nå det overordnede målet om å bygge plankompetanse i mange av de små kystkommunene i landet. Fylkeskommunene har spilt en sentral rolle i de fleste prosessene, både ved å stille midler og sin kompetanse til disposisjon, og i flere av prosessene er det forventet samarbeid også i framtiden.

## 4.2 Kommunale planer

Nedenfor presenteres fem kommunale planer, med fokus på spesielle kjennetegn ved hver prosess. Eksempelene er ment å vise variasjonen i planpraksis, men også illustrere ulike utfordringer kommunene møter i kystsoneplanleggingen.

### 4.2.1 Alta<sup>5</sup>

Alta har en lang planleggingshistorie, og de har planlagt alene. Prosessene i Alta er kjennetegnet ved et stort fokus på deltakelse og lokal medvirkning, og at det planlegges for land og sjø i sammenheng. De senere årene har kommunen ønsket å legge begrensninger på veksten i lakseoppdrett, og har slik utforsket og utfordret grensene mellom planmyndighetenes og sektormyndighetenes ansvarsområder.

Alta kommune er en bykommune med et totalt sjøareal på 708 km<sup>2</sup>, i kontrast til landarealet som er 3 665 km<sup>2</sup>. Alta er Finnmarks viktigste jordbrukskommune, og store deler av landarealet er også reinbeitedistrikt. Som regionsentrum har Alta også stor virksomhet i både industri- og servicenæring. De marine næringene er dermed relativt sett mindre viktig for kommunen som helhet, selv om de for enkelte bygder spiller en avgjørende rolle. Spesielt i fiskerinæringen har det vært en markert nedgang i antall fiskere og fartøy. Havbruk ble etablert i Alta på slutten av 1970-tallet, og per januar 2017 er det registrert 21 godkjente lokaliteter i kommunens sjøareal.

Alta kommune vedtok sin første arealplan for kystsonen allerede i 1991, noe som er vel ti år tidligere enn de fleste andre finnmarkskommunene. Planen ble revidert i perioden 1999–2001, og igjen i 2008–2011. Planen er vedtatt revidert igjen, og planprogrammet var på høring fram til mars 2017. Alta kommune vedtok ny samfunnsdel av kommuneplanen i 2015. For sjøarealene er følgende målsetting spesielt relevant: "Legge til grunn et bærekraftig nivå på sjømatproduksjonen i Altafjorden og verne om nasjonal laksefjord og Altalaksen som villaksstamme." Deler av formålet med revidering av arealdelen er derfor å sikre at arealdelen er i tråd med endrede forutsetninger og behov.

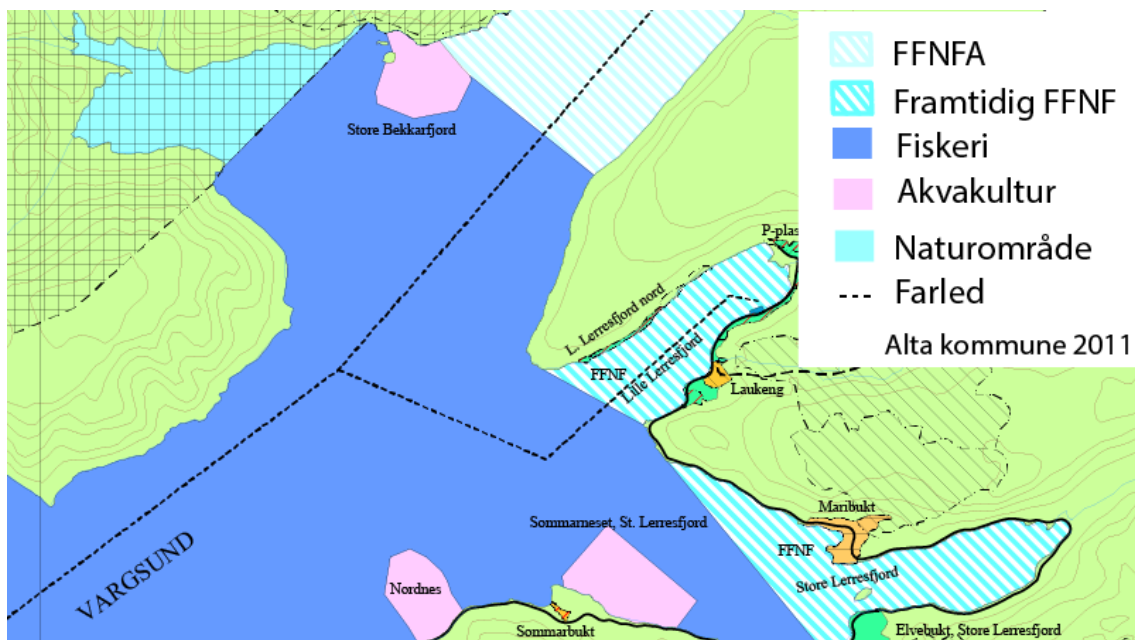
Kystsoneplanen er en del av kommunens arealplan, og kommunen planlegger altså for hele kommunearealet, både for land og sjø, samtidig. Ifølge kommunens administrasjon er dette begrunnet i et ønske om en helhetlig arealplan. Det kan være behov for å se sjø og land i sammenheng, for eksempel ved behov for infrastruktur, eller mulige arealkonflikter mellom aktivitet i kystsonen og aktivitet på land, eksempelvis oppdrett og hytteområder. Kystsonen var i forkant av både i 2001- og 2011-planene identifisert som et av hovedtemaene for revideringen, og det var nedsatt en egen arbeidsgruppe som utarbeidet et planforslag for sjøområdene. I denne gruppen deltok representanter fra både fiskeri- og havbruksnæringen, sektormyndigheter og kommunens administrasjon (se Solås

---

<sup>5</sup> Dette delkapitlet baserer seg i stor grad på arbeid gjort i iKyst-prosjektet, hvor grunnlaget er plandokumenter fra Alta kommune og intervjuer gjennomført i perioden 2009–2012. Se spesielt kapitlene 4 og 9 i Hersoug & Johnsen (2012), samt kapitlene 5–7 i Solås 2014. I sistnevnte finnes referanser til samtlige plandokumenter som er brukt. Det er også gjennomført et møte med plan- og næringsavdelingen i Alta kommune, mai 2017.

2014 for en nærmere beskrivelse). Kommunen har også arrangert flere folkemøter. Først på sju ulike steder i kommunen for å presentere planprogrammet, og deretter på åtte steder for å presentere planforslaget. Folkemøtene oppfattes som en viktig arena for å møte de som ikke vil sende skriftlige innspill. Ifølge planprogrammet fra 2017 vil den forestående planprosessen organiseres på samme måte. Kommunen utarbeider selv planforslag og konsekvensutredning, og anser det for viktig å holde denne typen kunnskap i kommunen. Alta finansierer planleggingen over eget budsjett, og har ikke mottatt noen ekstra tilskudd i den forbindelse. Alta kommune har ikke deltatt i interkommunalt plansamarbeid.

Som bykommune og administrasjonssentrum har Alta kommune mange ulike interessegrupper i kystsonen. Spesielt har arealkonflikter mellom de marine næringene havbruk og fiskeri vært fram-tredende, men det finnes også eksempler på interessekonflikter mellom havbruk og fritidsinteresser. Fra administrativt hold forventes det at motsetninger mellom næringsliv og friluftsliv vil bli mer fram-tredende. Mens de to første kystzoneplanene la opp til vekst i havbruksnæringen, var den politiske målsettingen for 2011-planen at "Altafjorden har tilstrekkelig med oppdrettslokaliteter for laks" (jf. planbeskrivelsen). Som figuren under viser, har Alta valgt å sette av areal til oppdrett av laks som énbruksområder. I gjeldende plan, altså 2011-planen, var områdene satt av slik at alle fortøyninger skulle få plass innenfor det avsatte arealet. Alle lokalitetene ble oppmålt i løpet av planprosessen, og A-områdene er tegnet slik at de viser anleggenes faktiske utstrekning inkludert fortøyninger. Dette etter forslag fra arbeidsgruppen for kystsonen, som utarbeidet et forslag til arealplan for sjøområdene. I planbestemmelsene heter det at: "*Hele anlegget, inkludert fortøyninger, fôrflåter og boliger på sjø skal ligge innenfor områder avsatt til akvakultur*". Sett fra oppdretternes side, er denne løsningen lite fleksibel. A-områdene er tegnet opp slik anleggene lå i 2009, og det vil ikke være mulig å endre posisjonen til anlegget, for eksempel dreie anleggene dersom man i ettertid tar nye strømmålinger som viser at anleggene egentlig ikke ligger optimalt plassert, med mindre man søker om dispensasjon fra arealplanen.



Figur 4.1 Utsnitt av Alta kommunes arealplan. Fiskeområder vises i mørk blå, mens skraverte blå områder er fellesområder uten akvakultur. Akvakulturområder (rosa) er satt av som énbruksområder.

Av de kommunale planene vi har tatt med i denne rapporten, er Alta kommunes arealplan blant de som har virket lengst. Etter at planen ble vedtatt, har det oppstått en enda tydeligere politisk målsetting om ikke å legge til rette for vekst i lakseoppdrett, noe som har medført flere runder med diskusjoner om hvor grensene går mellom planmyndighetenes og sektormyndighetenes ansvarsområder. Det er de senere årene levert flere søknader om utvidet produksjonsvolum for anlegg i Altafjorden. Produksjonsvolum er sektormyndighetenes ansvarsområde, mens kommunenes rolle er å uttale seg om tiltaket i forhold til kommunens arealplan. Alta kommune har i flere tilfeller forsøkt å påvirke saksgangen i slike søknadsprosesser, blant annet ved å kreve at sektormyndighetene stiller krav om konsekvensutredning for volumøkningene, eller ved å vurdere å utstede bygge- og deleforbud i området – hittil uten å lykkes, noe som ifølge administrasjonen har medført en avmaktsfølelse blant kommunens politikere. Et av de store diskusjonstemaene i kommunen i forbindelse med kommende revidering av arealplanen, er derfor hva som er kommunenes handlingsrom etter plan- og bygningsloven med tanke på et ønske om å kunne styre mer av aktiviteten i sjøarealet.

Alta kommunes planpraksis er interessant av flere årsaker. Kommunen har en lang planhistorie i sjø og en sterk planavdeling. Like fullt gir administrasjonen uttrykk for at det er usikkerhet når det gjelder hvor langt kommunen kan gå i å stille ulike krav til havbruksanlegg i planbestemmelsene, før man er over på sektormyndighetenes ansvarsområder. Altas planprosess, med utstrakt bruk av folkemøter og bredt sammensatte arbeidsgrupper gjør kommunen til et interessant eksempel på hvordan medvirkning kan benyttes i planprosessen.

#### **4.2.2 Lenvik og Kystplan for Midt- og Sør-Troms<sup>6</sup>**

Lenvik og det interkommunale kystzoneplansamarbeidet "Kystplan for Midt- og Sør-Troms" er et eksempel på en effektiv og strukturert interkommunal planprosess.

Lenvik kommune i Troms er delt mellom fastlandet samt Senja, og har et totalt sjøareal på i underkant av 700 km<sup>2</sup>. Sammen med øvrige kommuner i Senja-regionen, har Lenvik en stor sjømatnæring hvor både villfangst og havbruk er representert. I kommunens gjeldende næringsplan for perioden 2015-2019 legges det opp til en målrettet satsing på vekst i havbruksnæringen gjennom både tildeling av areal og satsing på infrastruktur.

Lenvik inngår i det interkommunale kystzoneplansamarbeidet "Kystplan for Midt- og Sør-Troms". "Kystplan for Midt- og Sør-Troms" er organisert under paraplyen "Kystplan Troms", sammen med tilsvarende prosesser for Lyngenfjorden, Nord-Troms og Tromsøregionen. Bakgrunnen for Kystplan Troms er at Fylkesrådet i Troms i juni 2011 vedtok å etablere et interkommunalt kystzoneprosjekt. Bakgrunnen var at kystzoneplanene i fylket var gamle, hvor flere kommuner hadde planer som var utarbeidet på 1990-tallet. Det var behov for å avklare brukerinteresser, både mellom havbruk og fiskeri, men også framvoksende interesser som fisketurisme, samt friluftslivs- og verneinteresser. Kommunene i fylket hadde i tillegg gitt innspill om behovet for en koordinert satsing gjennom interkommunalt samarbeid. «Kystplan Troms» var organisert som et 3-årig prosjekt fra 2013 til 2016 og omfattet alle kystkommunene i Troms. Tre kommuner hadde allerede etablert et samarbeid om utarbeidelse av kystzoneplan for Lyngenfjorden, mens en kommune, Kvæningen, allerede var i gang med å revidere sin plan og valgte å ferdigstille denne alene. De øvrige kommunene ble til slutt delt opp

---

<sup>6</sup> Det følgende delkapitlet baserer seg på opplysninger fra Næringsplan for Lenvik kommune 2015–2019, planbeskrivelsen for Kystplan Midt- og Sør-Troms, presentasjon under arbeidsseminar i Bergen februar 2017, samt møter og intervjuer i regi av prosjektet Coreplan.

i tre regioner, Midt- og Sør-Troms, Tromsø-regionen og Nord-Troms, hver med egen prosjektkoordinator. Fylkeskommunen ansatte en egen overordnet prosjektleder. Midlene kom fra overføringene til fylkeskommunen fra betalingen for akvakulturtildelingen som ble lyst ut i 2009. Målet var ikke å lage en felles plan for hele fylket, men tre adskilte interkommunale planer, som deltok i en felles prosess. Erfaringsutveksling og samordning fant sted gjennom et regionalt planforum, hvor også Lyngenfjordprosessen var med. Som det framkommer i Tabell 4.2, ble alle tre prosessene gjennomført på relativt kort tid og resulterte i bindende vedtak av plan i alle kommunene.

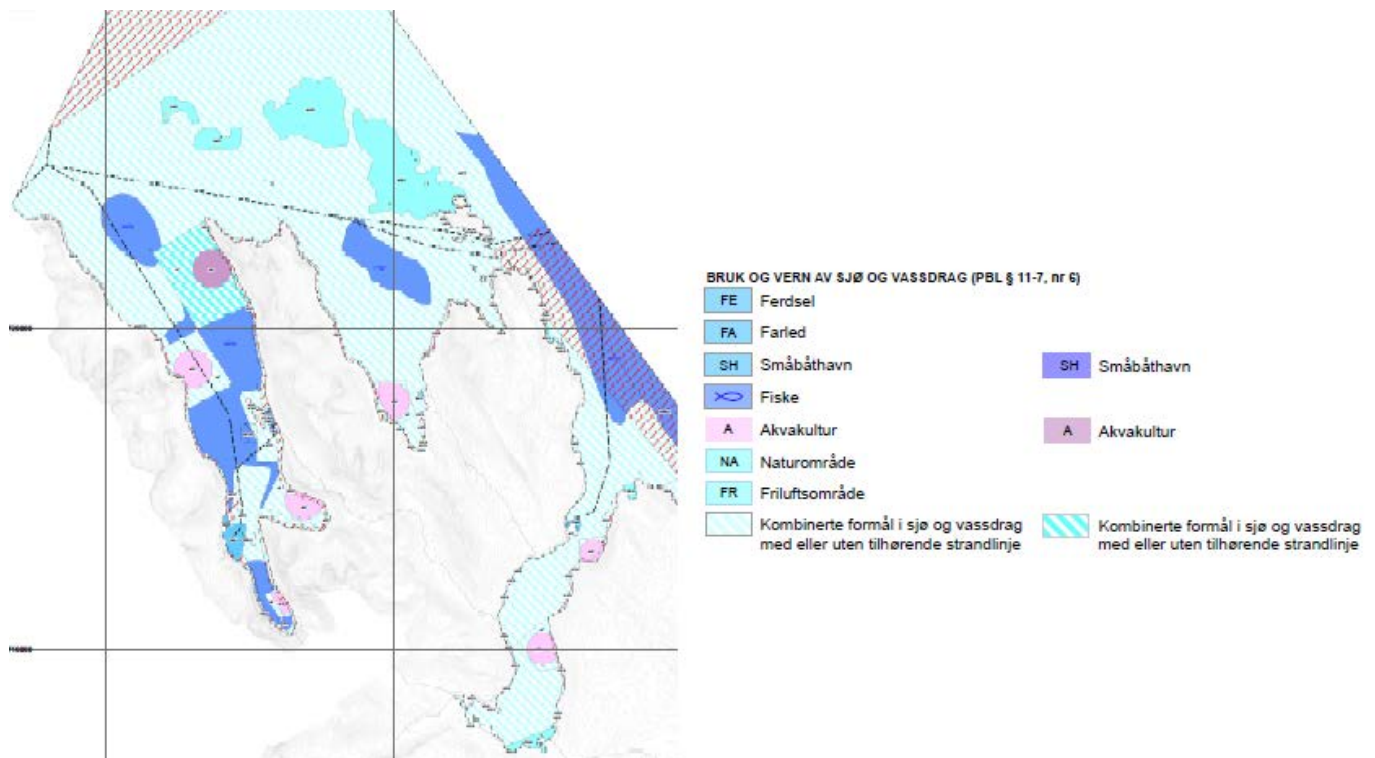
Tabell 4.2 Fremdriftsplan i Kystplan Troms

Kystplan Troms	Midt- og Sør-Troms	Tromsøregionen	Nord-Troms
Oppstart	Februar 2013	Høst 2012	Vår 2012
Planprogram	Januar 2014	Januar 2014	Januar 2013
Utkast Kystsoneplan	November 2014	2015	April 2014
Vedtatt	2015	2015	Høst 2014

Interkommunal kystsoneplan for Midt- og Sør-Troms besto av 13 kommuner (Berg, Dyrøy, Gratangen, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lavangen, Lenvik, Salangen, Skånland, Sørreisa, Torsken, Tranøy). Bortsett fra Harstad og Lenvik er dette små kommuner. Det ble ansatt en lokal prosjektleder og de ansatte i kommunene utførte alt arbeidet selv, inkludert konsekvensutredningene. Metoden for dette ble utviklet av prosjektleder, og det ble avholdt flere møter med plan- og arbeidsutvalget for å lære opp, men også justere framgangsmåten. Denne beskrives nærmere i kap. 5.4. Samarbeidet har bidratt til en stor kompetanseutvikling i kommunene, samt økt forståelse for de ulike interessene og utfordringene til de ulike kommunene i regionen. Når det kom til avsetting av areal til ulike formål, ble arbeidet gjort kommunevis, selv om det var forsøk på samordning. Man opererte likevel med ett plankart og det ble gjennomført en felles høring. Etter siste revisjon ble kartet splittet og endelig vedtak av egen plan for kommunenes eget areal ble gjennomført i hver kommune.

Man benyttet seg i prosessen av fire innspillsgrupper organisert etter tema: 1) Akvakultur, 2) Fiskeri, 3) Turisme, friluftsliv og fritidsfiske, og 4) Havn, farvann og forsvaret. Det ble kort tid etter at planprogrammet var vedtatt holdt folkemøter i de ulike kommunene som deltok i plansamarbeidet. I tillegg ble de fire innspillsgruppene invitert til å gi innspill til planen. Det ble også avholdt arbeidsmøter med kommunene samt møter med sektormyndigheter, blant annet for å avklare konflikter mellom fiskeri og akvakultur.

Som nevnt legger næringsplanen i Lenvik til grunn at det skal legges til rette for økt satsing på akvakultur i kommunen. Figur 4.2 viser et utsnitt av plankartet for Lenvik kommune. I kystsoneplanen er areal til akvakulturanlegg satt av som énbruksformål og i selve plankartet er disse A-områdene tegnet inn som sirkler. Sirkulære områder er valgt for at det skal være mulig å rotere anlegget uten at arealbruken kommer i strid med avsatt A-område. A-områdene omkranses av et firkantet flerbruksområde med kombinert formål for akvakultur og ferdsel (AF) hvor fortøyninger som ikke er til hinder for ferdsel inngår. Dette begrunnes i planbeskrivelsen med at det gir økt fleksibilitet for justeringer av anleggene. Øvrig sjøareal uten nærmere bruksavgrensninger, eksempelvis fiske, er satt av som NFFF-områder (natur, ferdsel, fiske og friluftsliv).



Figur 4.2 Utsnitt av plankart for Lenvik kommune med del av tegnforklaring.

Det interkommunale plansamarbeidet kan betraktes som suksessfylt ved at planen har blitt utarbeidet og vedtatt på relativt kort tid. Betydningen av å vedta en plan på kort tid ble begrunnet blant annet med et ønske om å gjennomføre prosessen innen én kommunestyreperiode, slik at man unngikk endringer i både politiske målsettinger og styringsgrupper. For å klare dette la man opp en strategi for planarbeidet med klare tidsfrister. Kommunen er og interessant som eksempel på et planarbeid som har hatt en målsetting om å tydeliggjøre den faktiske arealbruken til et oppdrettsanlegg. I planprosessen har man bevisst unngått å bruke hovedformålet "Bruk og vern av sjø og vassdrag", siden dette også åpner for akvakultur, og man har ikke ønsket å åpne andre områder enn de som spesifikt var satt av som A-områder.

Lenvik kommunestyre egengodkjente planen i kommunestyremøtet 10. september 2015. Sjøarealet i kommunen var da regulert gjennom kommunedelplan for kystsonen, vedtatt i 2002. Den interkommunale kystsoneplanen er planlagt revidert, og per juni 2017 har samtlige kommuner med unntak av 2 vedtatt å delta i revideringsprosessen. En grunn til at man ønsker å revidere planen så kort tid etter at planen er vedtatt er at man ser behov for å avsette nye områder til akvakulturformål i flere kommuner.

#### 4.2.3 Tingvoll og interkommunal kystsoneplan for Nordmøre<sup>7</sup>

Tingvoll deltok i samarbeidet om en felles kystsoneplan for kommunene på Nordmøre i regi av ORKidé (Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre). Samarbeidet består av 11 kommuner (Aure, Averøy,

<sup>7</sup> Det følgende delkapitlet baserer seg på opplysninger fra Tingvoll kommunes arealdel 2014-2026 og forslag til Sjøområdeplan Nordmøre 2016-2024, datert 07. april 2017.

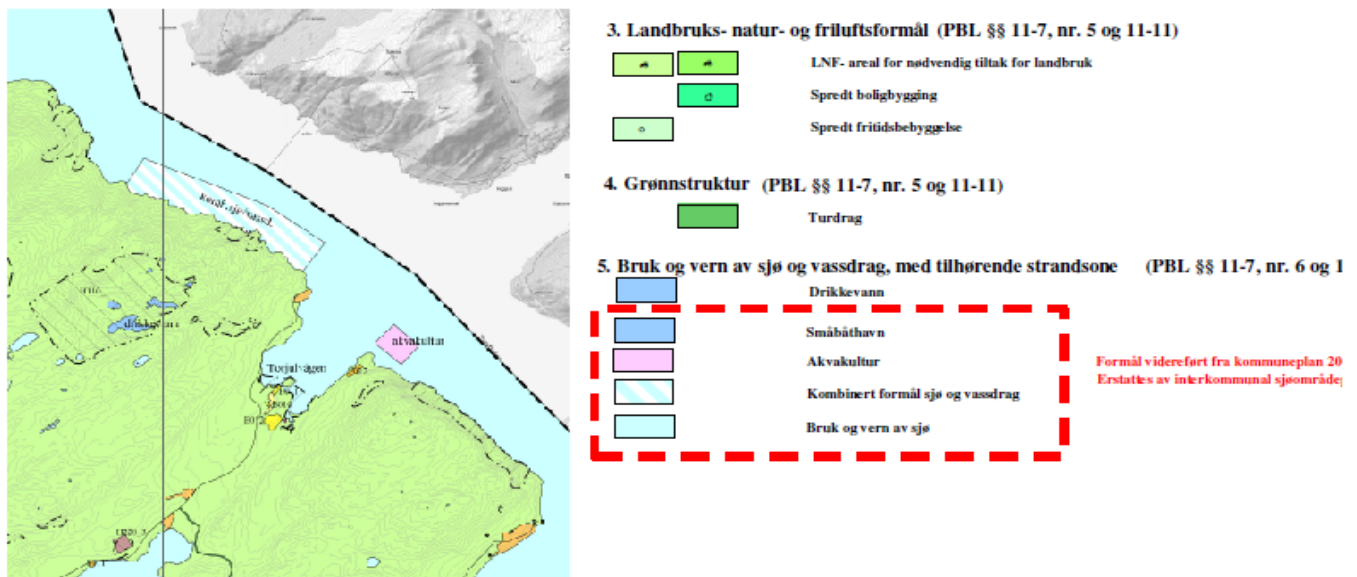
Eide, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll, på Nordmøre og Nesset i Romsdalen) og målet er å utvikle en regional plan for bruk av sjøareal på Nordmøre.

Det ble i 2011 tatt initiativ fra ORKidé til en felles plan for sjøarealet på Nordmøre. Behovet ble begrunnet med at man ønsket å sikre "*best mulig utnyttning av det arealet vi har, ikke minst i forhold til næringsformål og næringsutvikling*". Plangrensen mot land ble trukket ved kystkonturen, basert på Kartverkets opptegning. Tingvoll kommune ble i 2013 valgt som vertskommune for planarbeidet med ansvar for igangsettingen av planprosessen. Arbeidet med planen ble organisert med en styringsgruppe, en arbeidsgruppe og en prosjektleder. Styringsgruppen bestod av ORKIdés arbeidsutvalg i tillegg til en representant for Nesset kommune, mens arbeidsgruppen bestod av faglige representanter fra samtlige involverte kommuner og Møre og Romsdal fylkeskommune. Styringsgruppen har ikke blitt delegert myndighet til å fatte vedtak, dvs. at planvedtak må fattes i hver av kommunene. Planprogrammet ble vedtatt i slutten av 2014, og arbeidet med selve planen startet i 2015. Det var per utgangen av mars 2017 blitt avholdt totalt 24 møter i arbeidsutvalget, og møtested har gått på sirkulasjon mellom kommunene. Det ble avholdt møter med samtlige 11 kommunestyre og formannskap, fylkeskommunen og sektormyndigheter som Fylkesmannen, Kartverket og Kystverket. Det ble også arrangert til sammen 4 folkemøter, og det var møter med oppdrettere, fiskarlag, jeger- og fiskerforeninger og lystbåtforeninger. Prosjektet ble i 2015 utvidet med ett år, begrunnet med planens størrelse og at tilsvarende planer (spesifikt Hordaland, Romsdal, Trøndelag, Nordland og Troms) hadde brukt 3-4 år på å ferdige sin plan. Planen lå ute til offentlig ettersyn ut februar 2017, og revidert plan var klar i april 2017.

Sjøområdene i Tingvoll kommune i Møre og Romsdal er på om lag 170 km<sup>2</sup> og består av til dels dype fjorder. Av sjørelaterte næringer utgjør fiskeri svært lite, mens det er registrert fem akvakulturlokaliteter for enten matfisk eller settefisk i kommunen. I sitt planprogram legger kommunen til grunn en miljøbevisst profil, blant annet gjennom satsingen "*Økokommunen Tingvoll*", og for havbruksnæringen sies det at "*Tingvoll kommune ønsker at havbruksforvaltningen skal være bærekraftig, og kommer derfor til å legge til grunn argumenter for økosystembasert forvaltning i spørsmål om utvidelse av eller nye områder til havbruksformål.*"

Tingvoll kommune startet arbeidet med revidering av kommuneplanens arealdel i 2013. Denne ble vedtatt i juni 2015. Med unntak av at lokaliteter vedtatt gjennom dispensasjon ble inntatt i plankartet, ble sjøområdet unntatt rullering på grunn av det pågående arbeidet med den interkommunale kystsoneplanen, og gjeldende arealformål i kommuneplanen for 2007–2019 ble videreført. Dette er spesifisert i planbeskrivelsen ("*sjøområdene for arealdelen vil revideres når denne planen [den interkommunale kystsoneplanen] foreligger*") og i plankartet med henvisning i tegnforklaringen (se Figur 4.3).





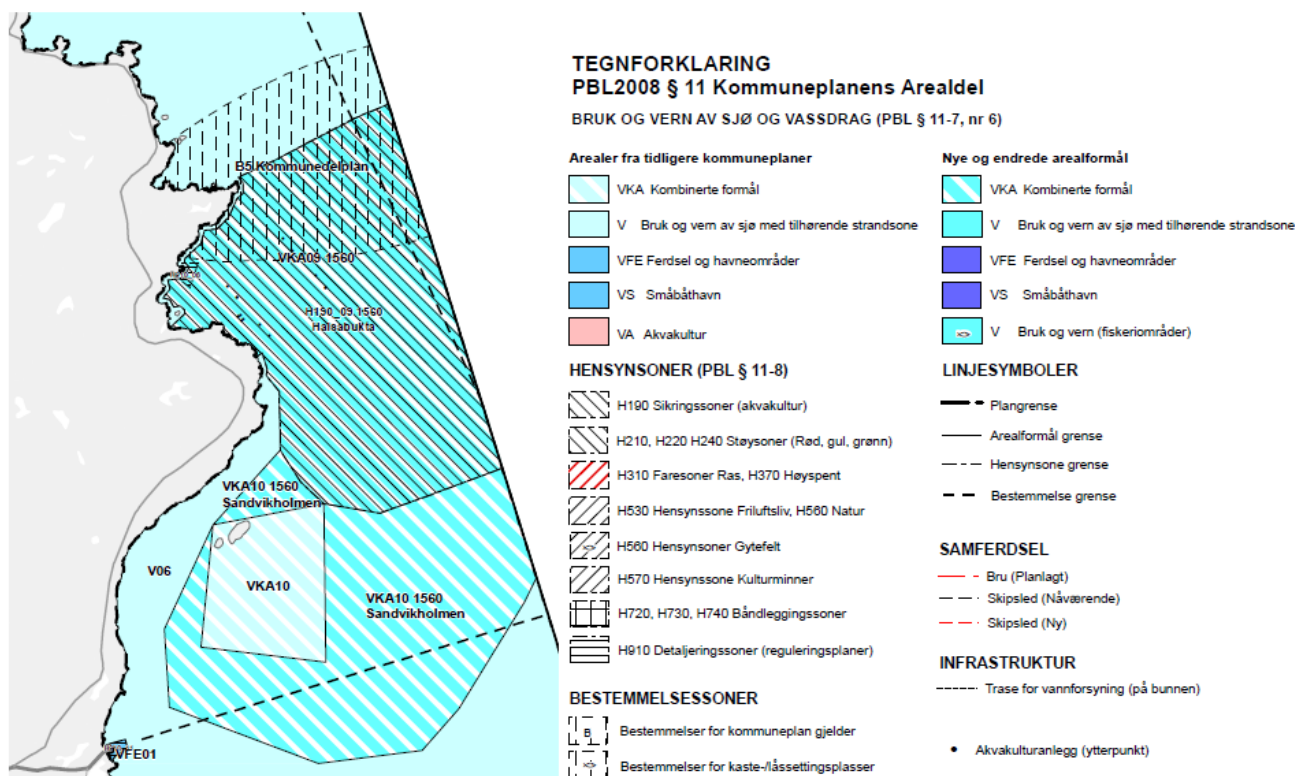
Figur 4.3 Utsnitt fra plankart i kommuneplanens arealdel for Tingvoll kommune 2014–2026 - utsnitt av tegnforklaring med merknad.

Plankartet i den interkommunale Sjøområdeplanen for Nordmøre skiller seg klart fra plankartene i de eksisterende kommunale arealplanene. Man har gått fra å sette av énbruks A-områder (Figur 4.3), til å sette av flerbruksområder inkludert akvakultur (VKA). For eksisterende anlegg markeres ytterpunktene med sorte kulepunkter, mens en hensynssone (H 190) benyttes for å vise fortøyningenes utstrekning (Figur 4.4). Hensynssonen strekker seg 100 meter utenfor de eksisterende fortøyninger, noe som er ment å gi fleksibilitet til å vri på anleggene.

Det har for deler av planområdet blitt valgt samme planprinsipp som Midt- og Sør-Troms når det gjelder bruk av omkringliggende areal- eller hensynssoner for å sikre fleksibilitet til akvakulturnæringen, men det har blitt brukt en annen tilnærming i kartfestingen. I den interkommunale planen brukes det ikke ett felles planprinsipp for samtlige kommuner. Man har valgt ulik tilnærming i de forskjellige kommunene: *"De kommunene som har langsgående VKA-soner (flerbrukszone) langs land fortsetter med det, mens de kommunene som har VKA i mindre avgrensede områder ("frimerke-prinsippet") de fortsetter med det. Det er avsatt endel nye slike områder i sistnevnte kommuner."* (se Figur 5.1).

Felles for de kommunene på Nordmøre som setter av mindre områder hvor akvakultur er tillatt (også omtalt som "frimerkeplanlegging") og kommunene i Midt- og Sør-Troms, er at begge setter av konkrete områder til akvakultur, mens øvrig areal som ikke er tiltenkt et bestemt bruksområde settes av som flerbruksområder hvor akvakultur ikke er tillatt. I Midt- og Sør-Troms settes dette av som NFFF-område. I Nordmøre-planen derimot benyttes hovedformålet "Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone" (V-områder), samtidig som det i planbestemmelsene legges til grunn at *"Etablering av akvakulturanlegg og oppdrettsanlegg tillates ikke. Tiltak eller inngrep som er i konflikt med natur, friluftsliv, ferdsel eller fiske, er ikke tillatt. Det kan etter søknad tillates etablering av sjøledninger for vann, avløp og telenett."* Dette gjøres med henvisning til PBL § 11–11 pkt. 3<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling § 11–11: "Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11–7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om (...) (pkt. 3) bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn"



Figur 4.4 Sjøområdeplan for Nordmøre – kartutsnitt med tegnforklaring

Den interkommunale kystzoneplanen for Nordmøre har tatt relativt lang tid, og har involvert kommuner som har valgt ulike planprinsipper, både tradisjonell avsetning av areal og omvendt planprinsipp. Dette ble videreført i den interkommunale planen. Kommunene avsatte også areal til ulike formål uavhengig av hverandre. Det var altså liten grad av samordning om arealavsetting. Unntaket var i kartfesting (og avsetting) av areal som allerede var avsatt og som gikk over kommunegrenser. Her gjorde man en omfattende jobb med å kartfeste det faktiske arealet som ble båndlagt. Planprosessen er også interessant med tanke på at man bevisst har valgt å bruke hensynssoner for å markere oppdrettsanleggenes utstrekning.

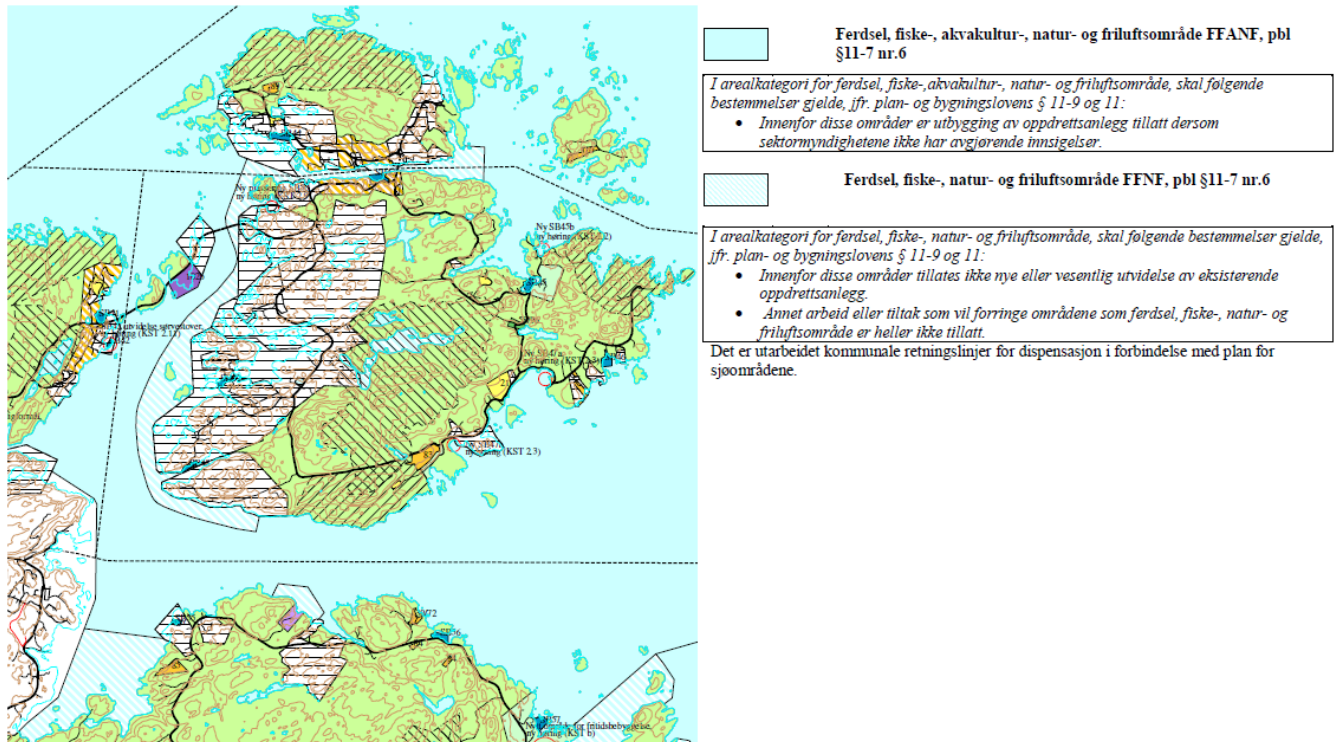
#### 4.2.4 Hitra og interkommunal kystplan for Sør-Trøndelag<sup>9</sup>

Hitra kommune deltok i samarbeidet om å lage en interkommunal kystzoneplan for Sør-Trøndelag, en prosess som ikke resulterte i vedtak av en bindende plan. Den ferdigstilte interkommunale kystzoneplanen regnes som et dokument som vedtas av hver kommune som grunnlag for å utarbeide eller revidere egne planer for sjøområdene. Hitra kommune har senere utarbeidet sin egen kystzoneplan og benytter seg i stor grad av flerbruksområder, i tråd med planstrategien for den interkommunale planen. Det er nå et initiativ for å lage en felles kystzoneplan med nabokommunen.

Hitra er en øykommune på Trøndelagskysten med 4 674 innbyggere og et sjøareal på 690 km<sup>2</sup>, om lag samme størrelse som landarealet. Deler av Snillfjord kommune vil bli slått sammen med Hitra fra 1.1.2020, dermed vil sjøarealet bli større. Hitra kom med i havbruksnæringen gjennom Grøntvedt-brødrene som startet opp virksomheten allerede i 1970, og som ble pionerer for merdoppdrett av laks

<sup>9</sup> Dette delkapitlet baserer seg på opplysninger fra planforslaget med plan- og prosessbeskrivelse og planbestemmelser for Kysten er klar, presentasjon fra Hitra kommune på arbeidsseminar i Bergen februar 2017, samt epost- og telefonkontakt med ordfører og planlegger i kommunen.

i sjø. Seinere har kommunen fått en rekke nye aktører og har i dag 4 selskaper med 29 konsesjoner som produseres på 30 ulike lokaliteter. I 2015 sto selskapene i regionen for en total produksjon på 250 000 tonn, det vil si om lag en femtedel av totalproduksjonen i Norge. Mange av pionerne på Hitra var involvert i fiskerinæringen, men Hitra har i dag en liten andel kystfiskere, men er fortsatt et tyngdepunkt for krabbefisket (jf. Hitramat som landets største krabbemottak). Turistnæringen utgjør et viktig innslag i Hitras næringsliv, hvor turistfiske er et sentralt innslag. Hitra har også en stor vindmøllepark, som gjør Hitra til nettoeksportør av strøm.



Figur 4.5 Hitra kommune – Utsnitt av kommunal arealplan 2009–2021 med del av planbestemmelse for sjøområdene.

Hitra kommune var blant initiativtakerne til "Kysten er klar", som var et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom 11 kommuner i Sør-Trøndelag (Hemne, Snillfjord, Agdenes, Frøya, Hitra, Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan og Osen). Prosjektet var ikke bare relatert til arealplanlegging i sjø men hadde flere strategiske satsingsområder. Målet med «Strategi for arealsatsing» var å fremme arenaer for integrert arealplanlegging og utvikle en kysttilpasset arealforvaltning og legge til rette for havbruksnæringen. Kommunene organiserte planarbeidet etter en interkommunal modell, hvor fylkeskommunen bidro med økonomiske midler og ekspertise, men hvor hver enkelt kommune til slutt skulle godkjenne sin plan. Hitra hadde fra før en kommuneplan (arealdel) fra 2009, hvor sjøområdene var inkludert (utsnitt i Figur 4.5). I tillegg hadde kommunen en egen plan for småbåthavner. Fylkeskommunen hadde også lagt noen føringer gjennom en fylkesdelplan for kystsonen i Sør-Trøndelag, vedtatt i år 2000.

Planprogrammet for "Kysten er klar" ble vedtatt i 2011, og da startet selve planarbeidet opp med møter i hver kommune og felles planseminarer. Arbeidet var organisert med en styringsgruppe, en prosjektgruppe og en arbeidsgruppe. Styringsgruppen besto av strategigruppen i "Kysten er klar"-samarbeidet, det vil si ordførere og rådmenn fra samtlige 11 kommuner, samt 5 fylkesrepresentanter. Styringsgruppen fastsatte planprogrammet. Prosjektgruppen besto av planansatte fra hver av de 11

kommunene, fagansvarlig og GIS-medarbeider fra "Kysten er klar" og to representanter fra fylkeskommunen. Arbeidsgruppen besto av 2 representanter fra prosjektgruppen, fagansvarlig i "Kysten er klar", 3 representanter fra fylkeskommunen (akvakulturforvaltning og GIS-ansvarlig) og 2 representanter fra andre sektormyndigheter (Statens kartverk og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag). Innsamling og systematisering av data ser ut til å ha gått rimelig greit, men utarbeidelsen av selve planen trakk i langdrag. Først i 2015 oversendte sekretariatet forslag til samlet plan med tilhørende bestemmelser. Kommunene skulle selv utarbeide eller revidere egne planer for sine sjøarealer på bakgrunn av den interkommunale planen. Deretter ser det ut til at prosessen stoppet opp i en rekke av de deltakende kommuner og mange har selv ikke i 2017 vedtatt en bindende plan.

Planstrategien i "Kysten er klar" var basert på å legge ut større områder som flerbruksområder. I utkastet til felles plan heter det eksplisitt:

***"På bakgrunn av arealarbeidets mandat knyttet til å legge til rette for en bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen bør det generelt prioriteres at det åpnes for oppdrettsaktivitet i områder der det ikke er interkommunale, regionale eller nasjonale interesser som må prioriteres høyere. Dette med unntak av områder som er avsatt som hensynssoner for naturmiljø og friluftsliv, der lokale hensyn bør vurderes nøye."*** (Utheving i original)

Planforslaget hadde således et utpreget havbruksfokus, hvor oppdrettsnæringens arealbehov skulle veies opp mot andre interesser, og hvor ideen var å legge ut store flerbruksarealer, slik at man kunne møte behovet for områdedrift på en bedre måte. For å unngå konflikter med rekreasjonsinteresser ble områder grunnere enn 25 meter definert som områder uten akvakultur.

Hitra kommune har i ettertid utarbeidet en egen kystsoneplan for kommunen. I denne prosessen baserte man seg på grunnlagsmaterialet som var samlet inn i den interkommunale planprosessen. Kommunens kystsoneplan er nå ute på høring, og ventes vedtatt i løpet av 2017. Her er det satt av eksklusive arealer til oppdrett (A-områder for alle eksisterende anlegg) og større flerbruksområder, en strategi som også har vært godtatt av Fylkesmannen og av fylkeskommunen. Hitra har konsekvent brukt planen fra 2009 når det gjelder tildeling av nye lokaliteter og har, i motsetning til flere av nabokommunene, ikke brukt dispensasjoner. Samtidig bør det understrekes at strukturen i havbruksnæringen på Hitra er relativt enkel, med tre større selskaper og et mindre familiebasert foretak (samt et visningsanlegg). Dette har bidratt til at samordning har vært vesentlig enklere enn i andre områder som er omtalt i denne rapporten.

#### **4.2.5 Osterøy<sup>10</sup>**

Osterøy har planlagt alene. Det som gjør at denne prosessen utmerker seg, er et ønske om å utforske hvilke muligheter som ligger i plan- og bygningsloven for å sette miljøkrav til akvakultur. Dette synliggjør på samme måte som for Alta kommune, behovet for å klargjøre hva som er kommunenes handlingsrom.

Osterøy kommune ligger på øya Osterøy i Hordaland og er omkranset av flere dype terskelfjorder. Kommunen besluttet å utarbeide en ny delplan for sjø- og strandsonen, og planprogrammet ble

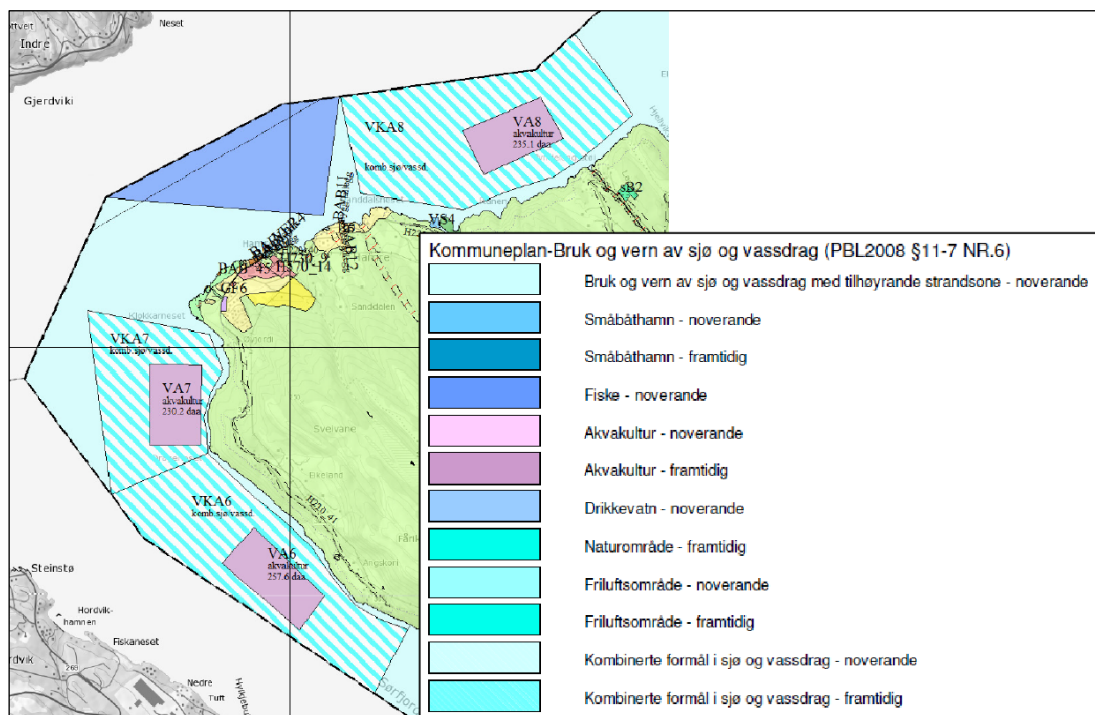
---

<sup>10</sup> Det følgende delkapitlet baserer seg på opplysninger fra planbeskrivelsen og planbestemmelsene for kommunedelplan for sjø- og strandsonen for Osterøy kommune 2017–2027, samt presentasjon fra Osterøy kommune på arbeidsseminar i Bergen, februar 2017.

vedtatt i 2015. En ny plan ble begrunnet med behovet for både en mer "lokalt tilpassa byggjegrænse på bakgrunn av kartlagt funksjonell strandsone" samt et ønske fra havbruksaktører om å gjøre "endringar i strukturen for oppdrettslokalitetane".

Kommunens planavdeling stod selv for planarbeidet, mens et konsultentselskap var innleid til å utarbeide en rapport om kartlegging av funksjonell strandsone. Styringsgruppe for planprosessen var kommunens formannskap, mens Plan- og kommunalteknisk utvalg utgjorde politisk arbeidsgruppe. Som en del av arbeidet med å planlegge strandsonen, ble også kommunens friluftsområder kartlagt. I dette arbeidet deltok frivillige lag og organisasjoner. Kommunen inviterte til åpne informasjonsmøter i forbindelse med høring av både planprogram og planforslag. Kommunen gjennomførte også møter med ulike sektormyndigheter og med de næringsaktørene som har akvakulturtillatelser i kommunen.

Osterøy har som flere andre kommuner i Hordaland hatt en utfordrende miljøtilstand i enkelte av fjordene, noe som skaper utfordringer for havbruksnæringen. Undersøkelser har vist dårlig miljøtilstand på bunnen i nærheten av flere lokaliteter i drift, og kommunen har derfor ønsket strengere miljømessige føringer i sin arealplan. I forslaget til ny sjø- og strandsoneplan er en del små A-områder fjernet, mens andre, som ligger bedre til, er utvidet. Kommunen har satt av énbruksområder for akvakultur, som hver omkranses av område for kombinerte formål hvor fortøyningene inngår.



Figur 4.6 Utsnitt av Osterøy kommunes planforslag med tegnforklaring

Videre har kommunen ønsket å stille miljøkrav til nye tiltak i enkelte av områdene hvor det er miljøutfordringer. Kommunen begrunner dette med et ønske om å legge til rette for bærekraftig vekst i oppdrettsnæringa, og argumenterer videre for sitt syn: "I eit område med store miljøutfordringar så kan dette kun gjerast dersom ein sikrer ein mindre negativ miljøpåverknad. Kommunen set difor ei

*overordna ramme for å ivareta miljøomsyn*".<sup>11</sup> I planbestemmelsene til kystzoneplanen er det derfor i pkt. 6.10 stilt krav om at for fem av områdene "skal det vera minimalt til ingen utslepp av organiske partiklar til resipienten (PBL § 11–9, nr.6)."

Som det framgår av utdraget fra planbestemmelsene stilles miljøkravene med henvisning til § 11–9 "Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel", pkt. 6 i PBL som sier at "*Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om: (...) miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg*". I lovkommentaren til PBL vises det til at dette eksempelvis "*kan gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold*".

Kommunen har imidlertid møtt motbør fra sektormyndigheter. Fiskeridirektoratet hevder at å sette utslippskrav til havbruksnæringen ligger utenfor kommunens ansvarsområde. Fylkesmannen i Hordaland var usikker på om kommunen hadde hjemmel til å stille miljøkrav i planbestemmelsene, og ba kommunen selv om å vurdere dette, mens Hordaland fylkeskommune fremmet innsigelse da planen var på førstegangs offentlig ettersyn. Planen er per mai 2017 ute på andregangs høring, og Osterøy kommune har valgt å beholde miljøkravet i planbestemmelsene til tross for innsigelse fra Hordaland fylkeskommune. Kommunen begrunner dette med henvisning til lovkommentaren til PBL, og argumenterer for at denne underbygger at kommunen som planmyndighet har kompetanse til å stille miljøkrav i bestemmelsene.

Osterøy kommune representerer med dette et tilfelle hvor kommunen søker å utforske sitt handlingsrom gjennom å stille miljøkrav til næringsetablering i sjø, men hvor de samtidig blir beskyldt for å gå lengre enn de har myndighet til. Kommunen har blitt kritisert for å bevege seg inn på andre myndigheter sitt område samtidig som de går utover rammene satt av PBL og inn på forhold som håndteres av andre lovverk, blant annet forurensningsloven og akvakulturloven.

### **4.3 Regional kystzoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger<sup>12</sup>**

Den regionale kystzoneplanen for Sunnhordland og Ytre Hardanger har av enkelte involverte blitt beskrevet som et "nybrotsarbeid" eller et "pilotarbeid" (intervju med prosessdeltakere). Selv om andre regionale planer har dekket kystarealene tidligere (enten som delplaner eller som del av arealplan) går den regionale planen for Sunnhordland og Ytre Hardanger lengst i å framstille arealbruken gjennom kart – både ved å utarbeide temakart som en del av kunnskapsgrunnlaget for videre kommunal planlegging, og ved å lage et plankart med soner for arealbruk. Plankart for sjøareal i regionale planer er nytt, men har vært brukt i mye større grad i planlegging for landområder, blant annet innenfor regionale planer for samordnet bolig- areal og transportplanlegging, og for fjell og utmarksområder. Nedenfor følger en beskrivelse av arbeidet med den regionale planen for

---

<sup>11</sup> Jf. Planskildring sjø- og strandsoneplan, kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2017–2027

<sup>12</sup> Det følgende delkapittelet baserer seg på plandokumenter og høringsinnspill tilknyttet Regional kystzoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger, presentasjon på arbeidsseminar i Bergen februar 2017 samt møter og intervjuer med kommuner og andre involverte i regi av prosjektet Coreplan

Sunnhordland og Ytre Hardanger og en diskusjon av de muligheter og utfordringer denne tilnærmingen gir.

Hordaland fylke hadde en regional plan for sjøareal fra 2001, men man så behov for rullering, blant annet på grunn av endringer i arealbehovene til en akvakulturnæring i omstilling. Det var forventet at konflikter mellom havbruk og andre interesser kunne øke, og man ønsket å se over kommunegrensene i planleggingen av *"ein berekraftig struktur på akvakulturområdet"*.<sup>13</sup> Det var derfor fokus på å sikre god sameksistens i kystsonen, og planen er ment å *"førebygge konflikter ved å ta kvalifiserte val basert på kunnskap og politiske prioriteringer"*. Hovedformålet med planen er *"å sikre ei berekraftig forvaltning av sjøareal og strandsoner"* samt *"sikre gode rammevilkår for havbruksnæringa (...), samt maritim sektor med trygge farleier, hamneområde og sjøretta næringsareal."*<sup>14</sup>

Samtidig med den regionale kystsoneplan er også en interkommunal strandsonerplan i regi av Samarbeidsrådet for Sunnhordland under utarbeidelse, et pilotprosjekt kommunene selv har tatt initiativ til. Arbeidet startet i 2008 med støtte fra det daværende Kommunal- og regionaldepartementet og økonomisk støtte også fra fylkeskommunen og Fylkesmannen i Hordaland. Målet er å komme fram til en omforent strategi for å forvalte strandsonen gjennom en felles plan. Planen inkluderer de 9 kommunene Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio, Tysnes og Fusa, altså flertallet av kommunene som også deltar i den regionale planprosessen. Dette har vært et krevende planarbeid for kommunene, og noe av årsaken til at man valgte en regional kystsoneplan framfor et interkommunalt planarbeid ligger nok i at kommunene allerede hadde en interkommunal planprosess gående, mens fylkeskommunen hadde kapasitet, kompetanse og data tilgjengelig.

Arbeidet med den regionale kystsoneplanen startet opp i 2010 og dekker sjøområdet til totalt 12 kommuner (Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Fusa, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes, samt sjøarealet i Vindafjord kommune i Rogaland). Planprogrammet ble vedtatt i Hordaland Fylkesutval i april 2013 og i Rogaland Fylkesutval i januar 2014. Planbeskrivelsen slår fast at planen er overordnet og legger rammer for framtidig arealbruk på et regionalt nivå, mens føringene skal utdypes videre i juridisk bindende planer på kommunalt nivå. Planforslaget var på offentlig høring i begge fylkene fra mai 2015 til oktober 2015. Per april 2017 er planen på en avgrenset andregangshøring.

Planprosessen ble organisert gjennom en politisk styringsgruppe og en administrativ arbeidsgruppe. Den politiske styringsgruppen bestod av representanter fra både Hordaland og Rogaland fylkesutvalg, Samarbeidsrådet for Sunnhordland samt representanter for fire av de berørte kommunene. Den administrative arbeidsgruppen på sin side bestod av personer fra Hordaland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland, Mattilsynet, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, samt tre kommuner. Vindafjord, som var eneste Rogalands-kommune, var representert i begge gruppene. Fem av kommunene var ikke direkte representert i styrings- eller arbeidsgruppen. Det var satt ned faggrupper for hvert av de fire hovedtemaene i planen: bærekraftig kystsoneplanlegging, akvakultur, sjøtransport og maritim næring, og strandsoner. I faggruppene deltok fagpersoner fra regionale organ, kommuner, fiskeri- og havbruksnæringen og organisasjoner. For hvert av de fire temaene ble det også arrangert en samling, eller temamøte, hvor alle kommunene og alle regionale organisasjoner og myndigheter, samt prosjektgruppen var invitert. Etter førstegangs høring

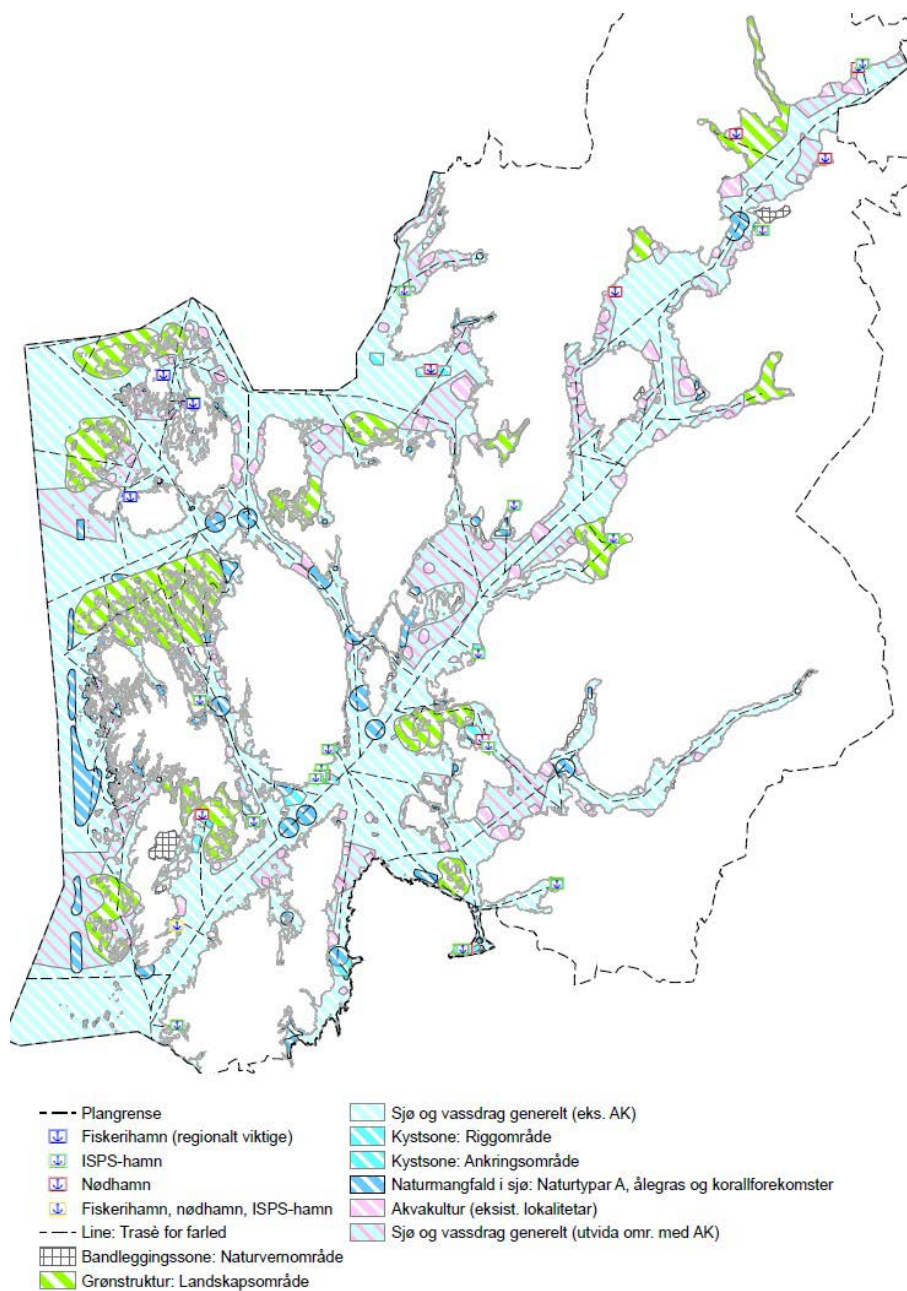
---

<sup>13</sup> Jf. Regional planstrategi for Hordaland 2010-2012.

<sup>14</sup> Jf. Planbeskrivelsen til Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger, høringsforslag datert 13.2.2017.

og før revidert planforslag ble det arrangert dialogmøter med alle kommunene. Til utarbeidelsen av planen ble bistand innleid fra konsultentselskapet Akvator, som også utarbeidet en egen akvakulturanalyse.

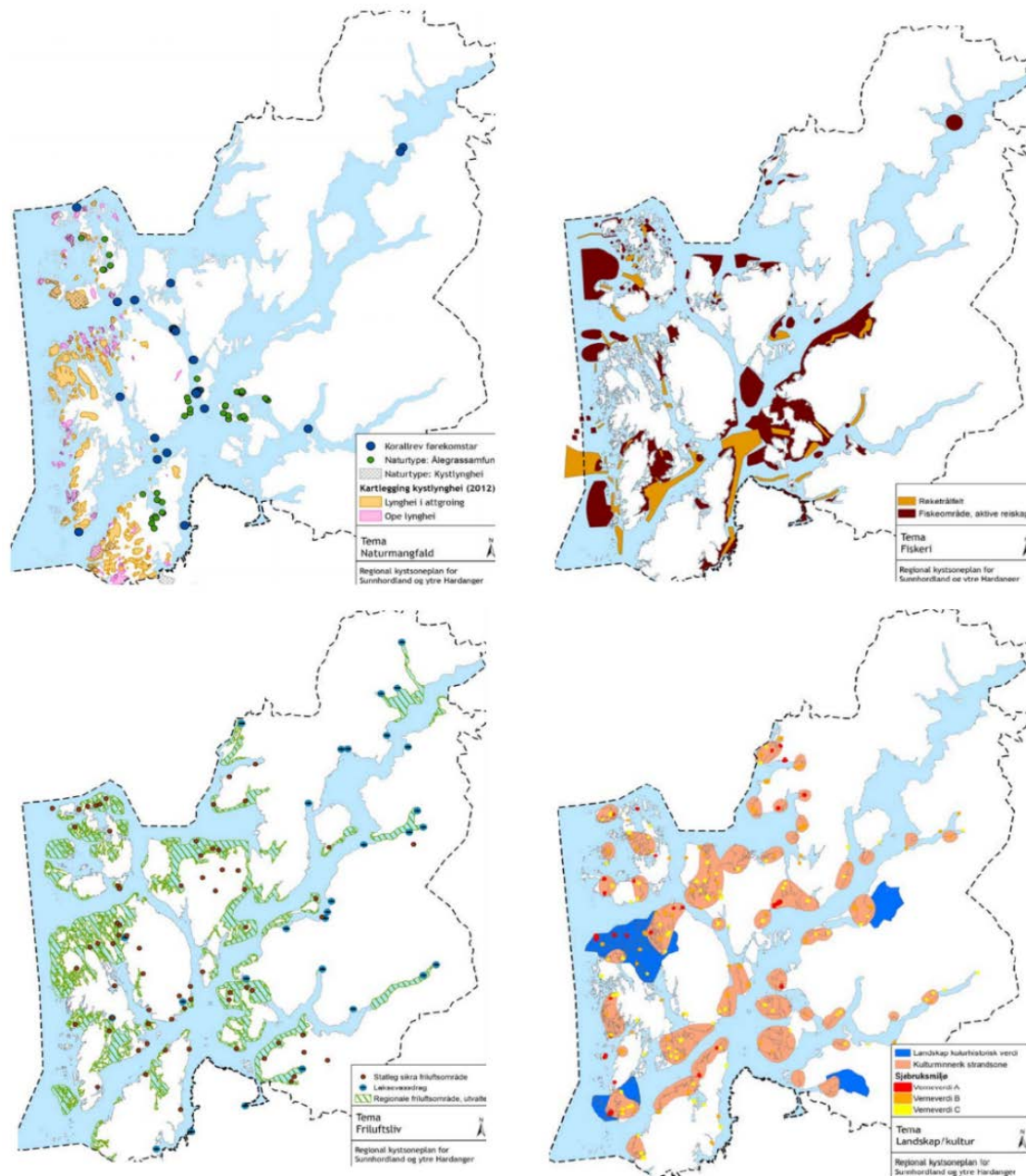
Figur 4.7 viser plankartet utarbeidet for den regionale planen. Inntegnet i kartet er ulike arealsoner: landskapsområder, riggområder, ankringsområder, naturmangfold i sjø samt flerbruksområder både med og uten akvakultur. I tillegg har ulike havner blitt markert. Dette inkluderer ISPS-havner, nødhavner samt (regionalt viktige) fiskerihavner. Fylkeskommunen har i plankartet tatt i bruk tegnereglene for regionale arealplaner.



Figur 4.7 Plankart for Regional kystsonerplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger



I tillegg til plankartet i figuren over har det blitt utarbeidet en rekke temakart for ulike temaer som kulturminner, ferdsel, regionalt viktige naturlandskap, akvakultur m.m. Et utvalg av disse kartene vises i Figur 4.8 under. I tillegg ble det utarbeidet en egen arealanalyse som viser grad av brukskonflikt mellom akvakultur og andre interesser, visualisert som et kart med røde (stor grad av konflikt), gule (uavklart) og grønne soner (ikke registrert konflikt). Basert på denne analysen ble det utarbeidet et forslag til overordnet struktur for havbruksnæringen.



Figur 4.8 Eksempel på temakart som viser marint naturmangfold, fiskeinteresser, friluftsliv og landskap/kulturminner.

Da planen var ute på offentlig høring, fikk den en noe blandet mottagelse. 8 av de 11 kommunene som er omfattet av planen leverte skriftlig innspill. To av kommunene, Austevoll og Tysnes, var sterkt

kritiske og omtalte planforslaget som en "verneplan", mens de andre ga uttrykk for at de i hovedsak var fornøyde med planen, men hadde noen innspill til enkeltområder. Både i høringsinnspillene og intervjuer med kommunene er man positive til det store arbeidet som er lagt ned i å kartlegge naturverdiene i sjøområdene. For eksempel skriver Vindafjord kommune at det er gjort en god jobb i kartlegging og prioritering av de ulike verdiene og interessene i området, og at metoden for vurdering av interessekonflikter, og struktur i plankartet bør videreføres i kommende regionale planer for kystsonen. Mange av kommunene er små, med begrenset plankapasitet. Å få fram og tilgjengeliggjøre denne informasjonen anses derfor som nyttig når kommunene selv skal revidere sine planer.

Det første planforslaget møtte kritikk fra flere av de berørte kommunene fordi man oppfattet at kommunenes ønsker for arealbruk i for liten grad ble tatt hensyn til. I høringsuttalelsene til planutkastet er en gjennomgående kritikk at det er for lite samsvar mellom den regionale planens plankart og de eksisterende kommunale arealplanene, særlig med tanke på akvakultur og spesielt viktige naturområder. I det reviderte planforslaget er kommunenes avsatte arealer til akvakultur tatt med i plankartet. Mye av kritikken har også vært rettet mot fylkeskommunenes opprinnelige bruk av hensynssone for regionalt viktig landskap, natur, friluftsliv og kulturminne (senere endret til arealsone "landskapsområde"). Den sterkeste kritikken kom fra havbruksaktørene, men flere kommuner reagerte på at eksisterende akvakulturanlegg lå innenfor et foreslått landskapsområde i den regionale planen, og oppfattet at en slik arealdisponering ville legge begrensninger på akvakulturnæringens mulighet for utvidelse og/eller endring av anlegg. Landskapsområdene ble i revidert planforslag justert slik at eksisterende akvakulturanlegg ligger utenfor.

I og med at den regionale planen ikke er vedtatt er det ikke mulig å si noe om hvorvidt, eventuelt i hvilken grad dens arealdisponeringer følges i de kommunale planene. Tilbakemeldingene fra kommunene så langt er delte. Flere kommuner stiller spørsmål om den regionale planen kan gi grunnlag for innsigelser fra fylkeskommunen. Planen legger riktignok ikke juridiske bindinger på arealbruken og hindrer dermed ikke kommunene i å sette av areal til et formål som ikke er tilrådet i den regionale planen. I planbeskrivelsen heter det at plankartet og retningslinjene i planen er retningsgivende for videre kommunal planlegging. De regionale retningslinjene vil kunne være utgangspunkt for vurdering av innsigelse, men dette kun skal benyttes når kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Fra enkelte av kommunene er man usikre på hvor tungt en slik regional plan vil bli vektlagt i tilfelle innsigelse.

Den regionale kystzoneplanen er et eksempel på et ambisiøst nybrottsarbeid og et forsøk på en mer helhetlig planlegging ved å utvikle en struktur for akvakulturnæringen på regionalt nivå. Det er også gjort et stort arbeid i kartlegging av ressurser og verdier i kystsonen. Dette er den første regionale planen med et plankart for sjøområdene, noe som førte til et behov for en oppklaring av bruk av arealsoner i plankartet, samt av hvor sterke føringer den regionale planen legger på kommunenes planlegging. Eksempelet viser også at denne typen pilotarbeid kan være utfordrende med tanke på forholdet mellom regional og kommunal planmyndighet. Erfaringene fra denne prosessen tyder på at de kommunene som har hatt jevn deltakelse i planprosessen er mer innforstått med hva planen innebærer og er mer fornøyde med resultatet. Dette understreker at god kommunikasjon og informasjon, både underveis i prosessen for å sikre gode innspill, og om hva sluttproduktet legger av rammer og føringer, er ekstra viktig når pilotarbeid gjennomføres.

## 5 Utvalgte tema

### 5.1 Valg av plantype

Dette underkapittelet vil i hovedsak dreie seg om kommuners motivasjon for å inngå i et plansamarbeid, eventuelt hvorfor enkelte kommuner har valgt å planlegge alene. Planleggerens valg av plantype avhenger blant annet av formålet med planarbeidet, finansielle rammer, kapasitet og kompetanse og geografiske forhold. Bruk av reguleringsplan, enten som detalj- eller områderegulering, er et aktuelt spørsmål, spesielt ved akvakulturetableringer, men vil ikke bli behandlet her.

Det er gitt signaler om at kommuner i større grad bør inngå i interkommunalt samarbeid for planlegging av kystsonen (blant annet i Nasjonale forventninger til kommunal- og regional planlegging 2015). Interkommunalt samarbeid kan ta flere former. I noen tilfeller har kommunene stort fokus på utarbeidelse av en felles integrert plan, mens de i andre tilfeller heller kjører parallelle prosesser og først og fremst bruker det interkommunale plansamarbeidet som et planfaglig samarbeidsforum, som vist av Kvalvik & Robertsen (2017).

En kjent utfordring for flere småkommuner er manglende kompetanse eller kapasitet hva angår planarbeidet (NIVI Analyse 2014). Undersøkelser gjort av Nofima (Robertsen *et.al.*, 2014) viser at et større antall kystkommuner inngår i interkommunalt plansamarbeid, nettopp med den begrunnelse at planlegging for kystarealer oppfattes som et ressurskrevende arbeid og at man lokalt har manglende plankompetanse på det marine felt. Dette er en utfordring som blir ytterligere aktualisert etter hvert som planlegging i kommunene skal ivareta et stadig bredere spekter av interesser og hensyn. Bruken av interkommunalt samarbeid innenfor planlegging øker, men like fullt inngår enkelte kommuner ikke et fullverdig og forpliktende plansamarbeid, blant annet begrunnet med et ønske om å bevare lokal politisk styring i kommunen (Harvold & Stokstad, 2015).

Temaer hvor det er mest hensiktsmessig å planlegge for et større geografisk område kan også være gjenstand for en regional plan, heller enn en interkommunal plan. Hordaland fylkeskommunes valg av regional plan framfor en interkommunal kystsoneplan ble begrunnet blant annet med at det allerede var igangsatt en interkommunal planprosess for strandsonen, en prosess som hadde vist seg svært krevende for kommunene. Som nevnt startet arbeidet med strandsonenplanen opp i 2010, og er per våren 2017 ikke ferdigstilt. Man hadde også på fylkesnivå mye kompetanse samt store mengder relevante data tilgjengelig.

Planer utarbeidet på fylkesnivå har tidligere kun lagt overordnede føringer for utviklingen innad i fylket eller regionen, heller enn konkrete plankart og bestemmelser. Dette kan imidlertid endre seg; større behov for å se arealbruken på tvers av kommunegrensene kan åpne opp for at fylkeskommunen inntar en mer aktiv rolle. Regjeringen Solberg legger også opp til mer forpliktende regionale planer gjennom Meld. St. 22 (2015–16). Der pekes det på at fylkeskommunen i for liten grad benytter seg av PBLs virkemidler, blant annet regionale planbestemmelser, og at "*regionalt folkevalgt nivå må bruke plan- og bygningsloven mer aktivt som verktøy, for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen*" (Meld. St. 22 (2015–16:28–29)).

En mer konkret og direkte styring fra fylkeskommunene gjennom regionale planer for sjøområdene er imidlertid uprøvd, mens det har vært mer brukt innenfor planlegging på land. Erfaringene fra

Hordaland viser at mer detaljering i regionale planer ikke er en smertefri prosess, og kan gi grobunn for konflikter. Planprosessen har vist seg svært tidkrevende med betydelige politiske konflikter mellom kommuner, fylkeskommune og fylkesmann. Det er også stor variasjon mellom kommunene om hvorvidt og i hvilken grad de ønsker å følge opp den regionale planen i framtidige kommunale planer.

Mange kommuner har som kjent deltatt i interkommunale planprosesser. I tillegg til de nasjonale forventningene som er gitt er det liten tvil om at økonomisk og faglig støtte fra fylkeskommunen har vært viktig. I vårt materiale ser vi at særlig de små kommunene som har begrensede ressurser oppgir at deltakelse i interkommunale planprosesser har vært en viktig faktor for å delta, fordi man har fått ta del i et faglig forum og slik styrket sin fagkompetanse. Mange kommuner har også sett behovet for å planlegge over kommunegrensene, og ikke minst nytten av både å samle inn og sammenstille data etter samme mal. Et ankepunkt mot de interkommunale prosessene er at mange har dratt ut i tid og/eller ikke har resultert i vedtak av en plan. Planprosessene i Troms og interkommunal plan for Fensjorden ble gjennomført på kort tid og kommunene her synes mer positive til å gjenta samarbeidet. Dette i motsetning til Hitra, som deltok i en prosess som enda ikke har blitt ferdigstilt og nå ønsker å gjennomføre en kystsoneplan med kun nabokommunen.

En naturlig utfordring i interkommunalt samarbeid er hvilke kommuner som skal inngå i samarbeidet og hvordan plangrensene skal trekkes mellom sjø og land dersom det gjelder delplaner. Fra et økosystemperspektiv er det hensiktsmessig at plangrensene trekkes slik at fjorder i størst mulig grad planlegges i et helhetlig perspektiv. Det er like fullt mange tilfeller hvor dette ikke skjer. Et eksempel er Malangsfjorden, delt mellom kommunene Lenvik og Tromsø, to kommuner som riktignok har inngått i interkommunale plansamarbeid, men ikke med hverandre.

Indre del av Malangen er omfattet av ordningen med nasjonale laksefjorder for å beskytte villaksstammene i Målselva. Kommunene Lenvik og Tromsø forholdt seg til akvakulturavsetting i ytre deler av Malangen på ulikt vis. Tromsø kommune valgte i første omgang ikke å sette av områder i Malangen, delvis på grunn av nærheten til den nasjonale laksefjorden. Lenvik kommune har flere områder avsatt til akvakultur, og ønsket muligheten til å spre driften over et større område. Lenvik kommune sendte derfor et innspill til Tromsø kommunes planprosess hvor de argumenterte for at Tromsø kommune burde sette av flere arealer til oppdrett på Tromsø-siden av Malangen, mens Målselv kommune sendte innspill til Lenvik, og ba om det ikke skulle settes av flere områder til oppdrett ytterst i Malangen. Det var åpenbart behov for mer koordinering mellom kommunene som grenser mot Malangen, noe som kanskje kunne vært oppnådd dersom de hadde deltatt i samme planprosess.

Enkelte kommuner har forsøkt å løse denne problematikken ved å delta i mer enn én interkommunal planprosess. Som vist i kapittel 3.2 er det 2 kommuner som inngår i mer enn ett interkommunalt plansamarbeid: Lyngen og Nettet, hvor Lyngen kommune har deltatt i både Tromsøregionen- og Lyngenfjord-prosessen. Lyngen kommune omfatter to større fjorder, Ullsfjorden i vest og Lyngenfjorden i øst, som begge deles av flere kommuner. Framfor å delta i én prosess, noe som ville betydd at deler av enten Ullsfjorden eller Lyngenfjorden ville blitt planlagt i to uavhengige prosesser, ble plangrensen trukket ved nordspissen av Lyngenhavøya, slik at planområdene dekket sjøområder som det var relevant å se i sammenheng, framfor å følge kommunegrensen. En slik tilnærming er ut fra et faglig ståsted gunstig, men vil gi en økt administrativ byrde på kommunene som da vil delta i to planprosesser.

Fortsatt er det slik at de fleste kommunene planlegger alene. Som vist i kapittel 4.2 er det kun 65 av 275 kystkommuner som har inngått i interkommunalt kystsoneplanarbeid de senere årene. Alta kommune er en av kommunene som foretrekker å planlegge alene. Kommunens administrasjon knytter som nevnt dette til at kommunen ønsker å planlegge hele kommunearealet samtidig. Dette kan gjøre det enklere å få til en god sammenheng mellom sjø og land, for eksempel slik at man kan se på akvakulturområder og behov for infrastruktur på land i samme prosess. I tillegg uttrykker kommunen et ønske om å gjøre unna mulige konfliktavklaringer i samme prosess, for eksempel mellom hyttefelt på land og næringsaktivitet i sjø. Denne typen sammenhenger kan være vanskeligere å få med seg dersom man lager en egen kommunedelplan kun for sjø, hvor plangrensen går i vannkanten. Dette bekreftes av erfaringer fra den interkommunale planprosessen i Sør- og Midt-Troms, hvor et av spørsmålene var hvordan kystsoneplanen skulle forholde seg til blant annet kulturminner på land. Osterøy kommune forsøkte å bøte på denne utfordringen ved å sette i gang en samlet sjø- og strandsoneplan, hvor plangrensen gikk 100 m inn på land. Man valgte etter hvert å utvide planområdet til å gjelde hele kommunens areal, fordi man da kun ville få ett sett med plankart og planbestemmelser å forholde seg til, noe som ble ansett for å være mer oversiktlig enn separate kart og planbestemmelser.<sup>15</sup> I "Kysten er klar"-regionen valgte man å trekke plangrensen 300 m inn på land for å sikre samspill mellom sjø- og landområder i planen, men med mulighet for å innarbeide områder utover 300-meters beltet dersom det var hensiktsmessig. For eksempel anbefalte "Kysten er klar" kommunene å sette av hensynssoner for friluftsliv i forbindelse med etablert fritidsbebyggelse.<sup>16</sup>

Slikt sett kan valget av plantype også være et valg mellom hvilke områder som ses i sammenheng. En interkommunal arealplan vil gjøre det mulig å se større områder i sammenheng, men vil som oftest begrense seg til å dekke enten kun sjø eller land. En plan utarbeidet i en enkeltkommune vil derimot gjøre det enklere å se land- og sjøareal i sammenheng, men vil kun dekke kommunens egne arealer. Koordinering i planprosessene gir i uansett tilfelle mulighet for en større grad av samordning av arealavsetningen. En utfordring med å planlegge for flere kommuner samtidig er at store områder kan bli «låst» i påvente av ny plan (eksempelvis ved at det ikke gis dispensjoner fra gjeldende plan i påvente av ny plan, eller ved at kommunene nedlegger midlertidig forbud mot tiltak (jf. PBL § 13-1)). Dette var en tilbakemelding fra akvakulturnæringen under planprosessene i Troms, hvor oppdretterne opplevde noen år med lite fleksibilitet i alle områder, da søknader om nye områder eller endringer ofte blir stilt i bero under planprosessen. Når kommunene planlegger enkeltvis vil det vanligvis være mulighet for endringer og utvidelser i én kommune, mens nabokommunen planlegger, men her planla hele fylket samtidig. Dette vil være en generell utfordring med interkommunal planlegging.

## 5.2 Bruk av arealformål og planbestemmelser

Kommunale arealplaner består av plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Arealkartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner, og kommunene kan etter behov velge å detaljere plankartet med underformål, enten alene eller i kombinasjon (i denne rapporten kalt henholdsvis énbruk og flerbruk), hensynssoner og bestemmelser knyttet til disse. Sentralt for graden av avklaring i planene er planleggerens bruk av hoved- og underformål. Planleggerne må gjøre en

---

<sup>15</sup> Jf. Planskildring sjø- og strandsoneplan, vedlegg 1 av 19 til kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2017-2027.

<sup>16</sup> Jf. Forslag til interkommunal kystsoneplan. Plan- og prosessbeskrivelse med forslag til retningslinjer og bestemmelser. Kysten er klar for kommunene Hemne, Snillfjord, Agdenes, Frøya, Hitra, Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan og Osen.

avveining mellom ønske om fleksibilitet og om avklaring av arealbruk. Det følgende delkapittelet vil i hovedsak ta for seg hvilke arealformål som benyttes for å sette av areal til akvakultur, samt hvilke typer planbestemmelser kommunene benytter seg av.

Når det gjelder bruk av arealformål til akvakultur er det to hovedtilnærminger – enten énbruksområde for akvakultur eller fellesområder hvor akvakultur inngår. Innenfor disse vil det igjen være variasjon i hvordan man setter av områdene. Mens noen kommuner setter av større énbruksområder hvor det kan være plass til flere lokaliteter, setter andre av områder som tilsvarer anleggenes faktiske utstrekning (ofte omtalt som "frimerkeplanlegging"). Også når det gjelder bruk av kombinerte formål, vil det være variasjon med tanke på hvor store områder som settes av. Store områder satt av til hovedformålet omtales ofte som "uplanlagte".

En tilnærming hvor store områder settes av til hovedformålet, omtales ofte som bruk av "omvendt planprinsipp". Poenget er da heller enn å planlegge hvor man vil ha akvakultur, tar utgangspunkt i hvor man *ikke* vil ha det. Et eksempel på bruk av omvendt planprinsipp, finner vi i Kystplan Helgeland, hvor man definerte områder hvor man ikke ville ha akvakultur. I de resterende ("uplanlagte") områdene er det flerbruksområder, hvor selskaper kan søke om opprettslokaliteter. Begrunnelsen for denne tilnærmingen var at man ikke hadde kunnskap nok til å definere områder som var egnet for akvakultur og at dette ville gjøre planen mer dynamisk akvakulturnæringens skiftende behov. Kommunene samarbeidet om å definere områder som ikke skulle avsettes til akvakultur, mens nye, ikke-omstridte områder for akvakulturlokaliteter ble avsatt av den enkelte kommune. Flere sektormyndigheter har levert innsigelser til planen, blant annet med henvisning til at for store områder regnes som uplanlagte. Planen er derfor ikke vedtatt.

Omvendt planprinsipp kan gi aktørene fleksibilitet med tanke på framtidig arealdisponering, men det stilles spørsmål ved hvorvidt det gir den nødvendige avklaringen av framtidig arealbruk (Kvalvik & Robertsen, 2017). Årsakene til at kommuner velger enten å benytte seg av omvendt planprinsipp, eventuelt at de ikke avsetter områder til énbruksformål, kan være flere, men utilstrekkelig kunnskap om lokaliseringskrav for etablering av akvakulturanlegg har vært pekt på som en av årsakene (ibid).

Fra fylkeskommunalt hold sies det at kommunale planer der A inngår i flerbruksområder gir større fleksibilitet. Søknader om nye lokaliteter for akvakultur etter akvakulturloven i slike områder blir stort sett regnet for å være i tråd med planen. Ofte er slike flerbruksområder et "restareal" hvor man ikke har funnet store interessekonflikter. Men konfliktavklaringen må da håndteres utelukkende når søknad om tillatelse til akvakultur behandles, og unndras derfor mange av de innspillsarenaene man har i planprosessen.

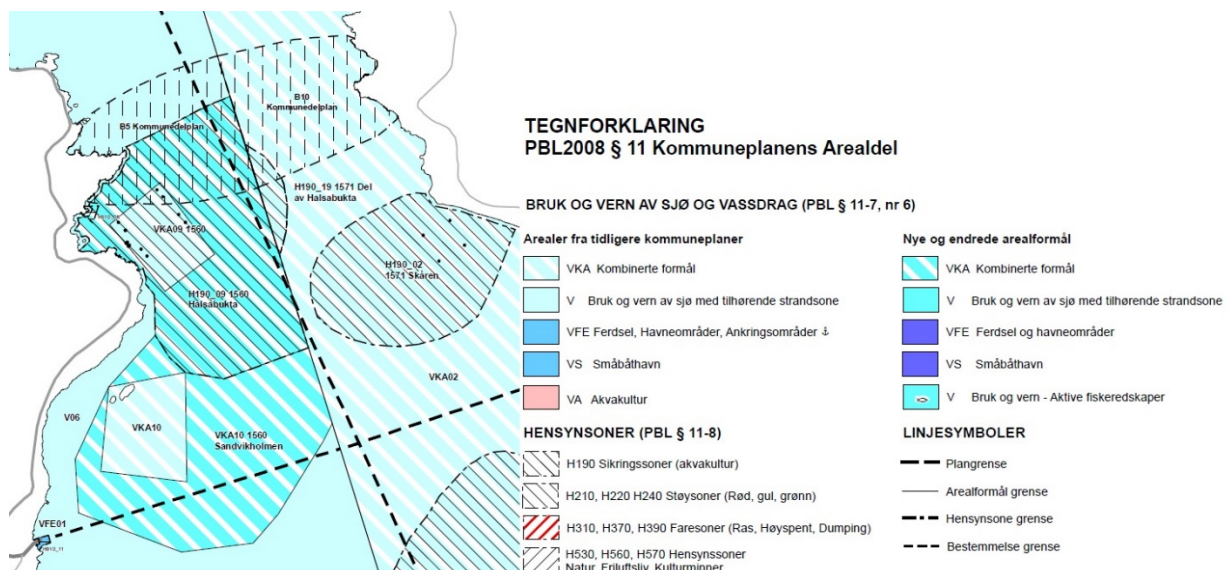
Store flerbruksområder kan generelt vanskeliggjøre medvirkning i planprosessen. Det er enklere å ta stilling til konkrete forslag til arealbruk på mindre områder. Enkelte av sektormyndighetene forteller at det erfaringsmessig oppstår flere konflikter ved søknad om akvakulturtillatelse i områder hvor kommunene ikke har prioritert mellom ulike formål. En anbefaling fra sektormyndigheter er altså at flerbruksområder med A ikke bør være for store, altså slik at de kan regnes som uplanlagte. Samtidig understrekes det at planbehovene varierer langs kysten, og at hvilket planprinsipp som er hensiktsmessig avhenger av både geografi, miljøforhold og næringsstruktur.

Bruk av énbruksområder for akvakultur, slik som i for eksempel Alta, Lenvik og Osterøy sine planer, regnes av sektormyndigheter for å være forutsigbart, men som også havbruksnæringen i Alta har påpekt, kan det gi mindre fleksibilitet for næringen. Samtidig er det vanskelig å forutsi hva som vil være behovene noen år fram i tid, hva som vil være morgendagens lokaliteter. Den teknologiske utviklingen og endring i driftsmønster i næringen går fort, og det som for noen år siden var ansett som uegnete lokaliteter, kan plutselig bli aktuelle igjen. Bruk av små énbruksområder forutsetter dermed at planene oppdateres ofte for å unngå at de blir utdaterte i forhold til næringens behov.

I flere av planene vist i kapittel 4 settes det av områder rundt selve akvakulturanlegget som inkluderer fortøyninger. I eksempelvis Midt- og Sør-Troms har man satt av runde områder, slik at anleggene kan roteres uten å komme i konflikt med planen. Dette er positivt sammenlignet med en del førstegenerasjons arealplaner som gjerne kun viste selve anlegget, da det gir en mer reell framstilling av den faktiske arealbruken til et oppdrettsanlegg i sjø. Utfordringen ved bruken av en slik framstilling vil imidlertid være at plankartet gir inntrykk av at svært store områder settes av til akvakultur, og i mange tilfeller vil dette kunne bli oppfattet som negativt. Det kan derfor være et behov for en avklaring for hvordan akvakultur og eventuelle sikringssoner rundt bør vises i plankart.

En mulig løsning kan være å bruke ulike soner rundt anlegget for i større grad å synliggjøre hva det omkringliggende området tillater og hva det ikke tillater. For eksempel har både Midt- og Sør-Troms og Osterøy lagt inn av flerbruksområder med A, hvor det framgår av planbestemmelsene at dette gjelder fortøyingsareal. Dette i motsetning til Nordmøre og Alta hvor samme formål brukes for å vise fram anlegget inkludert fortøyninger. For mange detaljer kan imidlertid gå på bekostning av lesbarheten i plankartet. Ulike kommuner har ulike behov, men det vil være en fordel med klarere retningslinjer for arealframstillingen.

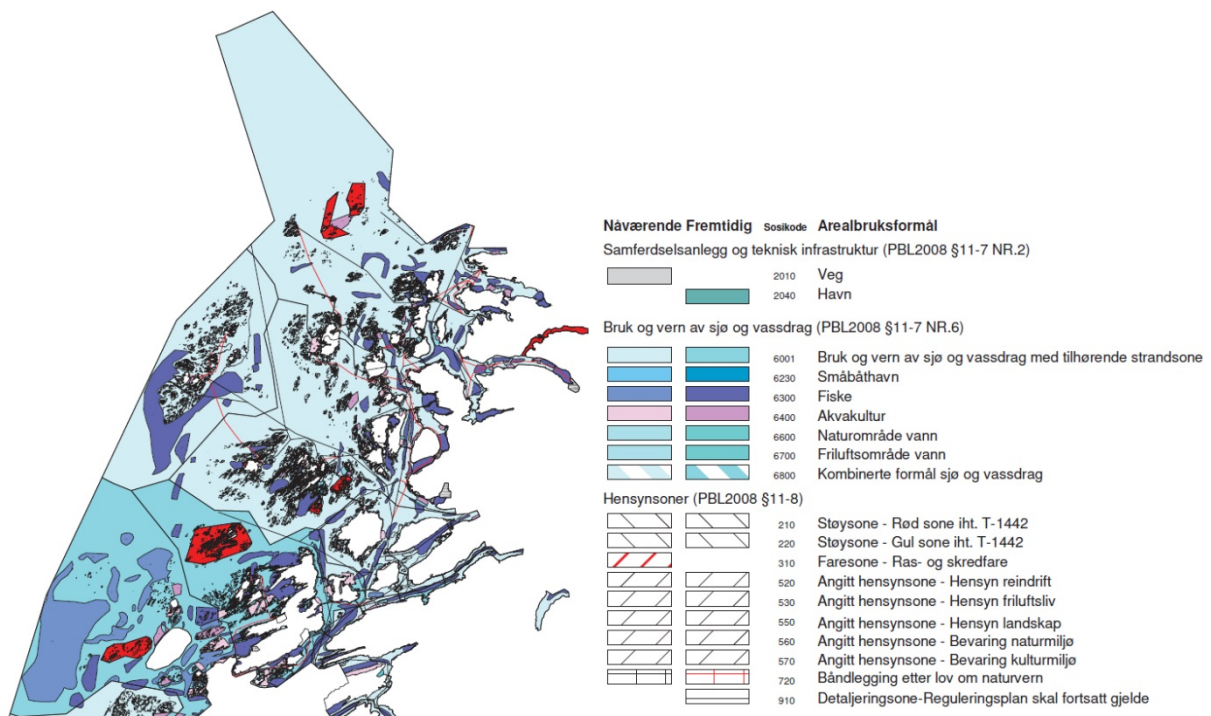
Under gir vi to eksempler på hvordan ulik bruk av arealformål vises i interkommunale plankart. I den interkommunale kystsonen på Nordmøre brukes det som nevnt i kapittel 4.2.3 ulikt planprinsipp for arealavsetting i de ulike kommunene.



Figur 5.1 Sjøområdeplan for Nordmøre – Halsafjorden

Et eksempel på dette kan sees i Figur 5.1 som viser en del av Halsafjorden, delt mellom kommunene Tingvoll (vestsiden av fjorden) og Halså (østsiden). Kartutsnittet viser hvordan Tingvoll kommune i vest har satt av avgrensede arealer til oppdrett og hvor øvrig areal ikke tillater akvakultur. Halså kommune i øst derimot har valgt omvendt tilnærming; akvakultur er tillatt i kommunenes sjøarealer såfremt ikke annet er spesifisert. I begge tilfeller er plasseringen til eksisterende anlegg synliggjort ved bruk av sorte kulepunkter som angir anleggenes ytterpunkt, samt hensynssone (sort skravering) som viser fortøyningens utstrekning.

Figur 5.2 viser et utsnitt av plankartet for Kystplan Helgeland. Her har det blitt brukt samme planprinsipp på tvers av kommunegrensene. Noen områder er satt av som énbruks A-områder, mens store områder er satt av til kombinerte formål.



Figur 5.2 Kystplan Helgeland – Utsnitt av plankart med tegnforklaring

Det er uvisst om de ulike tilnærmingene har en praktisk betydning for fremtidige arealavsetninger. Vi vil imidlertid hevde at lesbarheten i plankartet påvirkes i stor grad. Når man tegner et plankart må det gjøres en avveining mellom hvor mye informasjon som er nødvendig for i tilstrekkelig grad å vise arealbruken, og hvor mye som kan inkluderes uten at det går utover lesbarheten. I plankartene for både Alta, Osterøy og Midt- og Sør-Troms (se kapittel 4.2) vises det tydelig hvilke områder som åpnes for akvakultur og hvor den utvidede sonen rundt går. I Nordmøre-planen (se Figur 4.4) kan bruken av formål med relativt like fargekoder samt overlappende skraverete sikringssoner gjøre at plankartet i mindre grad synliggjør arealbruken. Lesbarhet for plankartet for Sjøområdeplan Nordmøre påvirkes også av at ulike kommuner innenfor samme planområde har ulike tilnærming til arealformål. Enkelte kommuner setter av avgrensede områder til akvakultur, såkalt frimerkeplanlegging, mens nabokommunen åpner for akvakulturetableringer i hele sitt planområde med unntak av mindre soner. I og med at planen ikke er vedtatt er det ikke mulig for oss å si noe om i hvilken grad ulike tilnærming på tvers av kommunegrens har en faktisk effekt.



Det er også er variasjon i hvordan kommunene utformer sine planbestemmelser. Noen kommuner bruker bestemmelsene utelukkende til å definere hvilken bruk som inngår i underformålet, slik for eksempel i Midt- og Sør-Troms, hvor planbestemmelsene presiserer at A i områder med kombinerte formål kun gjelder oppdrettsanleggenes fortøyninger. Alta kommune har også noen flerbruksområder med A, og her klargjør bestemmelsene at det ikke gjelder oppdrett av anadrome arter. I andre tilfeller ønsker kommunene å gå lenger i å styre havbruksnæringens aktiviteter. Osterøy har som vist stilt krav om ingen eller minimale utslipp ved noen av A-områdene. Om dette er i tråd med bestemmelsene i PBL er omdiskutert. Osterøy kommune mener selv at PBL gir kommunene myndighet til å stille krav om miljøkvalitet, mens andre mener dette går inn på sektormyndighetenes ansvarsområde. Av andre eksempler kan nevnes kommuner som forsøker å stille krav til utforming av anleggene (da gjerne som krav til lukkede anlegg). Osterøy kommunes planforslag er fortsatt på høring, og har en uavklart innsigelse fra Hordaland fylkeskommune, så hva som blir utfallet er fortsatt usikkert. Men eksempelet tydeliggjør at det er behov for å klargjøre hvilke krav kommuner har anledning til å stille i planbestemmelsene.

Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid<sup>17</sup> advarer mot mulig dobbeltsaksbehandling som følge av planbestemmelser som går inn på driftsmessige forhold. I havbruksaker skal kommunene selv uttale seg om hvorvidt tiltaket er i tråd med arealplan. Men hvem er rette myndighet til å vurdere dette når planbestemmelsene inneholder miljøkrav, som det er sektormyndighetene som har myndighet til å vurdere? Dobbeltsaksbehandling kan oppstå dersom kommuner sender spørsmålet om planavklaring på høring til sektormyndighetene, som igjen skal ta stilling til samme type spørsmål i saksbehandlingen av tiltaket etter sektorlovverk.

Kommunene er også var for initiativ som kan være med på å flytte beslutningsmyndigheten fra kommunenes bord og over til andre myndighetsnivå eller offentlige organer. Det samme kan sies om de ulike sektormyndighetene som også verner om det de anser som sitt bord. Samtidig er dagens ansvarsfordeling innenfor havbruk fragmentert med overlappende ansvarsområder (Robertsen *et al.*, 2016). Dette er en utfordring for akvakulturforvaltningen heller enn plansystemet, men all den tid akvakultur utgjør en såpass markant tilstedeværelse i kystsonen vil eventuelle utfordringer der også gjøre seg gjeldende i kommunenes planlegging. Akvakulturforvaltningen har blitt møtt med mange krav om forenkling. Erfaringene fra fylkeskommunenes akvakultursamarbeid viser også at plansystemet kan være krevende for sektorforvaltningen.

Kommuner har i dag en stor grad av beslutningsmyndighet innenfor flere områder hva angår næringsutvikling, men enkelte planleggere gir uttrykk for at det er en forskjell på planlegging for sjø- og landområder. Kommuner opplever at de har større handlingsrom for å bruke planbestemmelser til å styre næringsutvikling på land enn de har i sjøområder, og at forholdet mellom plan- og bygningslov og sektorlover er mer avklart på land enn i sjø. Det er åpenbart behov for en avklaring av hva slags ansvar som skal ligge hos planmyndigheten, og hva som skal inngå i sektormyndighetenes ansvar.

---

<sup>17</sup> Fylkeskommunenes akvakultursamarbeid (FAKS) er et formelt samarbeid mellom kystfylkene med oppdrett i sjø. Formålet er å utvikle, styrke og effektivisere fylkeskommunenes akvakulturfagmiljø.

### 5.3 Deltakelse og medvirkning

Kravene til medvirkning i planprosesser som omhandler areal i sjø er de samme som for arealplaner på land, men hvordan man ivaretar dette i praksis er noe ulik, særlig på grunn av mangelen på privat eiendomsrett i sjø.

Det er mange ulike brukere og interesser knyttet til bruken av kystsonen. Det er derfor viktig å sikre bred medvirkning til plan. Det framgår av plan- og bygningsloven (§ 3-2) at alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når planen berører deres saksfelt. Likevel ser man stor forskjell i hvor aktivt de deltar, eller er invitert inn, i planprosessen. I noen tilfeller er de invitert inn i selve planarbeidet, gjennom arbeidsgrupper eller liknende. Tidlig deltakelse kan bidra til å avklare arealbruk på et tidlig tidspunkt og spare tid ved å unngå innsigelser, omarbeiding (og omkamp) etter en høringsprosess. For eksempel har dialog med Kystverket tidlig i planprosessen ført til at man har blitt enige om tilpasninger i merking i farled i forbindelse med avsetning av områder til akvakultur. For mange sektormyndigheter vil det være et spørsmål om kapasitet til å delta i kommunale planprosesser, men erfaring viser at tidlig involvering av sektormyndigheter kan bidra til mer effektive prosesser. Generelt har Mattilsynets deltakelse i planprosessene blitt etterlyst i planprosesser hvor nye områder til akvakultur skal avsettes. Mattilsynet har fått en stadig viktigere rolle i spørsmål om lokaliseringen av akvakulturanlegg, og slik lokaliteter, med avstandsbestemmelser knyttet til produksjonsregimer og smittevern. Det har for eksempel hendt at Mattilsynet har levert innsigelse på en lokalitetssøknad i et område med en nylig vedtatt kystzoneplan, hvor de ikke leverte innsigelse på et avsatt område i høringsprosessen i planen. Selv om dette er et spesielt tilfelle, illustrerer det viktigheten av at sektormyndighetene både blir invitert inn og har kapasitet til å delta i planprosessen.

Nærings- og bruksinteresser (friluftsliv og verneinteresser) er vanligvis invitert inn i planarbeidet, gjennom faggrupper, innspillsgrupper og liknende. Det er likevel stor variasjon i når i prosessen de ulike aktørgruppene deltar og hvor godt organisert de er. I nyere planprosesser er ofte akvakulturnæringen invitert til å gi samlede innspill om deres ønsker og behov for nye og endrede lokaliteter. Fiskerinæringen er generelt representert gjennom sine interesseorganisasjoner. Fiskeri- og havbruksnæringens interesser ivaretas også av Fiskeridirektoratet og fylkeskommunen som sektormyndighet. Andre næringsinteresser, som for eksempel turismebedrifter, er generelt dårligere organisert og derfor sjeldnere representert. Det samme gjelder ulike friluftssinteresser, hvor deltakelse er avhengig av frivilliges innsats. Ofte blir ikke deltakelse i planprosesser prioritert, selv om det er en økt bevissthet blant tillitsvalgte om viktigheten av dette for å synliggjøre denne bruken og verdiene i kystsonen og slik sikre at friluftssinteressene i disse områdene ivaretas i planen.

Involvering av lokalbefolkningen er en annen måte å få innspill fra aktører som blir berørt og har interesser i kystsonen, og som ikke ivaretas like tydelig gjennom formaliserte organisasjoner og nettverk. Det er stor variasjon i når og på hvilken måte lokalbefolkningen involveres i planprosessene. Dette gjøres både gjennom høringsinnspill til planutkast og folkemøter. Folkemøter brukes til å gi informasjon om planarbeidet, men også til å få innspill. I noen kommuner, for eksempel i Midt- og Sør-Troms, Tromsøregionen og på Nordmøre, er deltakerne blitt utstyrt med kart over sjøområdene og bedt om å tegne inn områder som de bruker og som har stor verdi. Møtene fungerer slik som en måte å få fram lokal kunnskap, spesielt om områder for friluftsliv, viktige landskapsområder og fiskeområder. I Tromsøregionen ble disse dataene digitalisert og satt sammen i en digital innsynsløsning, og de ble brukt i arbeidet med konsekvensutredningen. Folkemøtene kan slik supplere informasjon fra offisielle databaser i planarbeidet. En viktig funksjon med folkemøter er at de gir

mulighet for innspill fra de som ikke er så kjent med det offentlige plansystemet at de ville sendt høringsinnspill, slik erfaringene fra Alta understreker. Tidspunkt og sted for folkemøter er også viktig. Tromsø kommune måtte for eksempel tåle hard kritikk fra lokale utviklingslag i kommunens fiskeribygd for å ha arrangert folkemøte på rådhuset i sentrum midt i skreisesongen, når fiskerne var på havet. I tilfeller hvor folkemøtene er organisert sent i prosessen har de ofte resultert i, til tider krasse, debatter om arealavsetninger til særlig akvakultur. Dette gir mer støy, og det er uklart i hvor stor grad informasjon som kommer opp på disse møtene faktisk fungerer som innspill til planen. Det er også stor variasjon i antall folkemøter. I den interkommunale planprosessen på Nordmøre som involverte 11 kommuner ble det holdt 4 møter, mens det i Alta kommune ble det avholdt folkemøter på sju ulike steder for å presentere planprogrammet, og deretter på åtte steder for å presentere planforslaget.

Å bringe ulike berørte parter inn i prosessen er ment å bidra til et godt kunnskapsgrunnlag ved at ulike bruksinteresser blir fremmet og tydeliggjort. For den regionale planprosessen i Sunnhordland og ytre Hardanger, har flere vist til utfordringer knyttet til det å sikre medvirkning i en planprosess som dekker et stort geografisk område med mange ulike aktører. Både fylkeskommunen og kommunene peker på utfordringer med både informasjonsflyt og deltakelse i prosessen. Fra enkelte av kommunenes side nevnes liten grad av involvering av de berørte kommunene, samt mangel på adekvat informasjon. Fylkeskommunen på sin side peker på varierende grad av deltakelse fra kommunene og utskifting av personer involvert i planarbeidet i enkelte av kommunene, noe som har vanskeliggjort kommunikasjonen i en såpass langvarig prosess. Én av våre informanter stiller spørsmål ved om en regional plan påvirker kommunenes eierforhold til planen i negativ retning, og om dette igjen kan virke inn på engasjement og deltakelse i planprosessen.

Det å bringe inn ulike interesseinnehavere på et tidlig tidspunkt tjener flere funksjoner. Først og fremst ved at beslutningsgrunnlaget forbedres. Medvirkning som verktøy kan også virke konfliktdepende ved at mulige interessekonflikter blir identifisert tidlig, og fordi folk kan føle en større grad av eierskap til den endelige planen når de har vært involvert i og har større forståelse for planprosessen og hva en plan er. Medvirkning fra de berørte kan slik skape en økt grad av legitimitet til både plan og prosess. Betydningen av dette også i regionale planprosesser har blitt påpekt av Brandtzæg (2016), men da i hovedsak med fokus på involveringen av statlige sektormyndigheter. Involvering og deltakelse i regionale planprosesser er derimot et lite utforsket tema sett i forhold til kommunale planprosesser og involvering av lokale interesseinnehavere. Regionale planer involverer en annen styringsmyndighet og et annet forvaltningsnivå enn kommunale planer. Samtidig er de berørte partene, her kommunene, selv planmyndighet. Det er dermed ingen selvfølge at de prinsipper man legger til grunn for deltakelse og medvirkning i kommunale planprosesser er umiddelbart overførbare til regionale prosesser av den typen beskrevet over.

Uavhengig av plantype vil vi hevde at god medvirkning forutsetter god informasjon. Flere aktører har pekt på behovet for å skille klarere mellom informasjonsmøter, hvor planleggende myndighet informerer om planarbeidet, og høringsmøter, hvor deltakerne er invitert for å gi innspill til plan. Ved å ha separate møter og ved å sende ut informasjon i god tid før et innspillsmøte får deltakerne tid til å forberede seg og eventuelt samordne sine innspill med andre. Dette kan bidra til bedre tilbakemeldinger og en tydeligere kommunikasjon mellom planleggende myndighet og andre aktører. Medvirkning tar tid og tilrettelegging av deltakelse i planprosessen må balanseres mot hensynet til framdrift i planarbeidet, og tidspunkt for og antall folkemøter vil avhenge av hvor store endringer som skal gjøres i forhold til eksisterende plan og hvem de berørte partene er.

## 5.4 Konsekvensutredning

Konsekvensutredning (KU) av kommuneplanens arealdel skal beskrive virkninger av både enkeltområder og av samlede arealbruksendringer i planforslaget. Formålet er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomføres.<sup>18</sup> Per april 2017 gjelder to forskrifter for konsekvensutredninger, én for tiltak etter sektorlover, og én for planer etter plan- og bygningsloven. Forskriftsverket er under revidering, og forslag til ny (samlet) forskrift for KU var på høring fram til 2. desember 2016 og trår i kraft sommeren 2017. Det er utarbeidet flere veiledere til KU, inkludert en samlet veileder for KU av kommuneplanens arealdel, i tillegg til veiledere for ulike enkelttemaer.

I veilederen for kommuneplanenes arealdel heter det at et sjekkspørsmål planleggerne kan stille seg er "hva må vi vite for å kunne ta stilling til ny eller endret arealbruk?". Videre vises det til relevante miljø- og samfunnstemaer listet opp i KU-forskriften<sup>19</sup>, slik som for eksempel forurensning, transportbehov, kulturminner og kulturmiljø og naturmangfold. Veilederen presiserer at listen ikke er uttømmende (Miljøverndepartementet 2013). Blant samfunnstema som kommunene trenger å ha kunnskap om for å ta stilling til arealbruk, nevnes ikke tema som næringsliv, verdiskaping eller sysselsetting, noe som er slående, gitt at dette er forhold en skulle tro har stor betydning for lokalpolitikere og kommuneadministrasjon.<sup>20</sup> Enkelte kommuner velger derfor å inkludere slike tema i listen over utredningstemaer, mens andre ikke gjør det. For eksempel har Osterøy kommune valgt å bruke temaet "Bærekraftig samfunnsutvikling", hvor det vises til at akvakultur bidrar til verdiskaping gjennom arbeidsplasser og matproduksjon, og at dette er viktig for en bærekraftig samfunnsutvikling.<sup>21</sup> Vi viser flere varianter av lokalt tilpassede utredningstemaer i eksemplene under.

Det er ingen fastsatt praksis ved bruk av KU i sjøområdene, for eksempel ved etablering av akvakulturlokaliteter (Andreassen *et.al.*, 2011). Veilederen for KU av kommuneplanenes arealdel viser til metode beskrevet i Statens Vegvesens håndbok for vurdering av konsekvenser, og videre til at selv om denne metoden er utviklet for bruk under planlegging av store veiprojekter, vil den kunne brukes i arealplansammenheng også, med noe tilpasninger. Den er derfor brukt som utgangspunkt for mange kommunale KU for sjøområdene.

Også ved konsekvensutredning av arealavsetting i plan, ser vi ulik praksis i kommunene, både med tanke på valg av utredningstemaer, og gjennomføring og presentasjon av utredningen. Under vises eksempler på konsekvensutredning av arealavsetting til akvakultur i kommunale planer. Noen utredninger er presentert i tekstform, andre i tabellform. Vi viser eksempler fra fem ulike utredninger, som alle har vært gjennomført for kort tid siden.

Første eksempel er fra Kystplan Tromsøregionen, som er en interkommunal plan for de fem kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen (deler av sjøarealet), Målselv og Tromsø. Planen var en del av satsningen under Kystplan Troms, som Troms fylkeskommune sto bak. KU ble utarbeidet av

<sup>18</sup> Jf. § 1 i forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.


<sup>19</sup> Jf. Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, vedlegg 4.

<sup>20</sup> Dette i kontrast til petroleumsforskriften, hvor det heter at konsekvensutredningen i nødvendig grad skal inneholde beskrivelse av blant annet "antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger av petroleumsvirksomheten" (jf. § 6c i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet).

<sup>21</sup> Se Konsekvensutgreiing sjø- og standsoneplan, vedlegg 4 av 19 til kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2017-2027.

Norconsult. Utredningen følger stort sett temalisten fra KU-forskriften, med noen få unntak, og er presentert i tabellform. Kunnskapsgrunnlaget for KU er beskrevet i eget delkapittel, og er ikke gjentatt for enkeltområder.

AK-19 FELLESHOLMEN

<b>Innspill nr: AK-19</b>	<b>Fellesholmen</b>	
<b>Planlagt arealbruk</b>	Akvakultur	
<b>Arealstørrelse</b>	4 695 759 m <sup>2</sup>	
<b>Gjeldende arealbruk</b>	Fiskeområde	
<b>Områdebeskrivelse:</b>	Arealet ligger i åpen sjø nordvest av Fellesholmen utenfor Vengsøya i Tromsø kommune.	

Tema	Verdi	Omfang	Konsekvens	Merknad	
Kulturminne og -miljø	Liten	Intet	Ubetydelig	Ingen registrerte automatisk fredete kulturminner.	0
Naturmangfold	Liten/middels	Lite negativt	Liten negativ	Sjøfuglreservat på Auvær ca 4 km vest for det foreslåtte akvakurområdet. Holmer og skjær i området er inngrepsfri natur. Forekomster av store tareskogområder (marin naturtype, svært viktig) i grunne områder sør for og vest for ak-området.	-
Friluftsliv	Liten	Intet	Ubetydelig	Arealet ligger i åpen sjø, ingen kjent friluftslivsverdi.	0
Landskap	Middels	Lite negativt	Liten	Landskapsregion 37 Kystbygdene i Troms, underregion 37.3. Hillesøy/Nordkvaløy. Området ligger i åpen sjø og er ikke påvirket av tekniske inngrep.	-
Fiskeri	Middels	Middels negativt	Middels negativ	Det foreslåtte akvakurområde overlapper med fiskeområde for aktive redskap (torsk) og passive redskap (hyse og kveite).	--
Forurensning og mattrygghet	Det vil være gode strømforhold og vannutskiftning i området.				
Folkehelse	Arealbruken vil ikke ha virkninger på folkehelsen.				
Barn og unges oppvekstvilkår	Arealbruken vil ikke ha virkninger for barn og unges oppvekstvilkår.				
Klimatilpasning	Området ligger meget værutsatt til uten skjerming fra åpent hav. Anlegg som legges her må tåle store bølgehøyder og vindkast.				
Transportbehov, energiforbruk og -løsninger	Hovedleden går lenger sør, men arealet ligger inne i Kystverkets forvaltningsområde.				
Samisk natur- og kulturgrunnlag	Arealbruken kommer ikke i konflikt med samisk natur- og kulturgrunnlag.				
Støy og lys	Det vil i liten grad være støy fra anlegget. Oppdrettsanlegg vil lyse opp i et ellers uberørt område, men vil ligge relativt lite eksponert i forhold til landarealer.				
Beredskap og ulykkesrisiko	Stormflo – forventet stormflonivå i 2050 er 213 cm (Sommarøy). Vind – ligger vindutsatt til.				
Bosetting og fritidsbebyggelse	Arealet ligger langt fra bebyggelse.				
Samlet konsekvens	Akvakurområdet er primært i konflikt fiskeinteresser. Det er knyttet en viss usikkerhet til drift av oppdrettsanlegg så langt til havs. Samlet konsekvens er liten/middels negativ.				-/--

Ros- analyse:

Fare	Sårbarhet	Kommentar og oppfølging i plan
Vind	Moderat	Merder og annet må bygges robust for bølgepåvirkning og vind.
Høy vannstand	Liten	Merder og annet må bygges robust for forventede stormflonivåer.






Oppsummering:

	Oppsummering
KU	Arealet ligger i et område med fiskeinteresser i åpent hav.
ROS	Ligger i et eksponert område ut mot havet. Sårbart for bølger og vind.
Tilråding	Området anbefales.

Figur 5.3 Eksempel på konsekvensutredning for avsetting av akvakulturområde i planen for Tromsøregionen.














I eksempelet i Figur 5.3 er samlet konsekvens av å sette av dette området til akvakultur satt til liten/middels negativ, mens tilrådingen er at tiltaket anbefales. Hvilke vurderinger som ligger bak anbefalingen er ikke lett å lese direkte ut av KU, siden ingen positive konsekvenser er synliggjort i oversikten, heller ikke hvorfor denne lokaliteten er ønsket av næringen. Denne utfordringen har andre søkt å bøte på ved å ta inn egne tema som dekker for eksempel sysselsetting, næringsliv eller kommuneøkonomi.

Under følger eksempler på slike utredningstemaer fra konsekvensutredninger fra Sjøområdeplan Nordmøre og Kystplan Helgeland. Vurderingen er i begge tilfellene utført av prosjektleder for planprosessen. For Sjøområdeplan Nordmøre foreligger utredningen som tabell i Excel-format, hvor det også finnes en kolonne som i stikkordsformat sier hvor informasjonen kommer fra i hvert enkelt tilfelle. (Figur 5.4)

1 VURDERINGSSKALA FOR KU	
Betydning	
	= Positivt
	= Ingen negative konsekvenser
	= Noe negative konsekvenser
	= Kan medføre stor skade
	= Store negative konsekvenser

### Utsnitt fra KU for avsetting av oppdrettslokalitet i Tingvoll kommune

I alle KU'ene og ROS'ene er det prosjektleder som har foretatt vurderingene på bakgrunn av informasjon gitt i offentlige tilgjengelige kilder, se utredningene 1 til 20. Prosjektleder har også foretatt alle andre vurderinger i KU'ene. Arealer i KU'ene som gis rød farge er tatt ut av planene.

<b>Næring og transport</b>			
Næringsliv og sysselsetting	Oppdrett gir arbeidsplasser.		
Ferdsels- og trafikksikkerhet	Hindrer ikke ferdsel.		
Havner	Ingen hindring for havner i nærheten.	Kr.sund og Nomøre havn IKS.	
Kilenøter	I registrering av kilenot N av Honnhammeset.	Merknad fra folkemøte.	
Fiske: aktive redskaper (rekestrål)	Ankere og liner krysser et rekestrålfelt og blokkerer en del av det.	Fiskeridirektoratet.no	
Passive redskaper (gar, line, jukse)	Blokkerer gamfelt. Avbøtende tiltak.	Fiskeridirektoratet.no	
Låssettingplass (for sei, sild bl.a)	Ingen registrerte.	Fiskeridirektoratet.no	
<b>Samlet vurdering</b>			
	Egnet som oppdrettslokalitet, ingen vesentlige hensyn mot.		
	Positivt for kommunen/arbeidsplasser.		
	Lakselus fra og romming av oppdrettslaks er et problem generelt sett.		
<b>Konfliktpotensiale</b>	Lavt konfliktpotensiale.		
<b>Konklusjon - oppsummering</b>	De nye områdene tas inn i planen.		
	Lokaliteten videreføres.		

Figur 5.4 Utsnitt fra KU for Tingvoll kommune fra Sjøområdeplan Nordmøre

Utredningen i Figur 5.4 gjelder en eksisterende lokalitet som videreføres, men arealet avsettes på en ny måte sammenlignet med forrige plan.<sup>22</sup>

Figur 5.5 viser et utsnitt av KU for nytt areal til akvakultur i Vega kommune, som er en del av Kystplan Helgeland. Figuren viser kun et lite utdrag av gjennomgangen for området. I arbeidet med Kystplan Helgeland er det laget et omfattende KU-dokument, til sammen nesten 250 sider, hvor hver nyavsetting av areal gjennomgås over 4–6 sider, med både oversiktskart, plankart og annen informasjon. Det framgår dermed tydelig hvor informasjonen som ligger til grunn for KU er hentet fra. Utsnittet i figuren viser et utdrag av oppsummerende tabell for området.

	positiv konsekvens	ingen konsekvens	negativ konsekvens	stor negativ kons.
	+	0	-	--
<b>Samfunn og sikkerhet</b>				
Ferdseil og farleder		Forutsettes godkjent av Kystverket		
Friluftsliv og rekreasjon				
Barn og unge				
Transportbehov (energiforbruk)				
Næringsliv og sysselsetting				
Befolkningsutvikling				
Kommuneøkonomi				
Annet (universell utforming, helse)				
Klimarisiko ved havstiging		landheving > havstigning		
Beredskap og ulykkesrisiko			havari av anlegg	
Estetiske forhold			subjektiv oppfatning	
<b>Vurdering av konsekvenser</b>				
Det er viktig å ta hensyn til kultur- og naturverdiene som ligger til grunn for verdensarvstatusen, og nye tiltak må ta hensyn til den visuelle virkningen av tiltaket slik at landskapsbildet ikke forringes. Deler av omsøkte tiltak ligger i landskapsvernområde med dyrevernsfredning. Jf. § 5. i bestemmelsene kan forvaltningsmyndigheten, etter søknad, gi tillatelse til havbruksvirksomhet dersom det ikke strider mot formålet med vernet. Jf. Pkt. 5. I 2011 godkjente UNESCO (via MD) oppdrett i verdensarvområdet med begrunnelse i at tiltaket er reversibelt og ikke var noen trussel mot Outstanding Universal Values som er ærfugldrift. NINA (Rapport 773, 2011) har dokumentert at akvakultur ikke har konsekvenser for ærfugl, lomvi, alke, alkekonge, krykkje, toppskarv og storskarv og at samlet konsekvens for sjøfugl er lav. Tiltaket er viktig for næringsliv, bosetting og i sysselsettingssammenheng.				
<b>Konklusjon:</b>				
<b>Tiltaket tas inn i planen.</b>				

Figur 5.5 Utsnitt av KU for nyavsetting til akvakultur i Kystplan Helgeland.

Som Figur 5.5 viser, har planleggerne bak Kystplan Helgeland valgt å inkludere temaene næringsliv og sysselsetting, befolkningsutvikling og kommuneøkonomi i KU. I tillegg framgår det av teksten som vurderer konsekvenser at man anser tiltaket som viktig for næringsliv, bosetting og i sysselsettingssammenheng. Felles for både Sjøområdeplan Nordmøre og Kystplan Helgeland er altså at man har valgt å inkludere utredningstema som synliggjør positive konsekvenser ved å sette av områder til akvakultur, i motsetning til hva som ble gjort i planen for Tromsøregionen. Derimot er det ikke gjort noe forsøk på å kvantifisere hverken verdi av områdene eller omfang av konsekvens. I neste eksempel, som er fra Kystplan Midt- og Sør-Troms, er dette også inkludert i utredningen.

<sup>22</sup> Selve KU finnes som Excel-dokument hentet fra høringsdokumenter på Tingvoll kommunes nettside. Vurderingsskala er hentet fra "Utredning A 1 til 9", også tilgjengelig på kommunens nettsider. <http://www.tingvoll.kommune.no/filOversikt.aspx?MId1=1187&FilkategoriId=119> [Lastet ned 5.4.2016]

Også denne utredningen inkluderer næringsliv og sysselsetting. I tillegg er også akvakultur et eget utredningstema, som her brukes for å synliggjøre avstand til andre aktører, tetthet av anlegg i området og lignende. Konsekvensutredningen er utført av hver enkelt kommune, men etter en felles mal utarbeidet av prosjektlederen for kystplanen. For å sikre samsvar mellom de ulike kommunenes arbeid, ble det utarbeidet instruktstabeller for verdisettingsfaktorer og vurdering av konsekvens. I utredningen for Midt- og Sør-Troms er det brukt tre begreper i vurderingen: Verdi, omfang og konsekvens. Med verdi menes en vurdering av hvor verdifullt området som vil bli påvirket av et tiltak er, beregnet på en skala fra 1–3, hvor 1 er mindre eller liten verdi, mens 3 er svært stor eller stor verdi. Omfang viser til hvor stor påvirkning et tiltak forventes å ha. Her er det brukt en skala fra -3 for stort eller svært stort negativt omfang, til +3 for stort eller svært stort positivt omfang. Konsekvens er beregnet ut fra følgende formel:  $\text{Konsekvens} = (\text{verdi} \cdot \text{omfang}) / 3$ , og uttrykt etter tilsvarende skala som for omfang.

I Figur 5.6 vises et eksempel på instruktstabellen og vurderingsfaktorene for "Næringsliv, sysselsetting og påvirkning av konkurranseforhold". I tabellen som viser konsekvenser av mulige tiltak ser man et eksempel på hvordan man i den aktuelle planen har kategorisert og kvantifisert og sysselsetting.

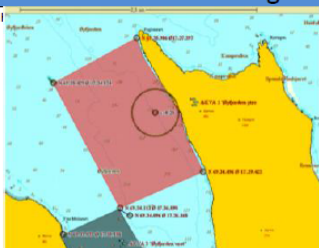
Samfunn	Hva er vurdert	Verdisettingsfaktorer	Verdisettingsfaktorer	
Næringsliv og sysselsetning, påvirkning av konkurranseforhold	Vil tiltaket ha betydning for næringsliv og sysselsetting i området?	Verdisettingen er basert på lokale vurderinger	ikke registrert	0
			lite viktig	1
			middels viktig	2
			Viktige områder	3
<b>Konsekvens</b>		<b>Konsekvens</b>		
Hvor mange arbeidsplasser er berørt?		Mer enn 7 arbeidsplasser		3
		3-7 arbeidsplasser		2
		1-3 arbeidsplasser		1
		ingen arbeidsplasser		0
		Tap av 1-3 arbeidsplasser		-1
		Tap av 13-7 arbeidsplasser		-2
		Tap av mer enn 7 arbeidsplasser		-3

Figur 5.6 KU og ROS-analyse for Midt- og Sør-Troms – Eksempel på temaer og instrukskala for utredningsarbeidet.

Dette viser hvordan man har søkt å møte behovet for lik praksis når KU gjennomføres i enkeltkommuner som deltar i en samlet planprosess. Her er det klare instruks med terskelverdier for når et tiltak regnes for å ha liten, middels eller stor konsekvens. Spørsmålet er om slike detaljerte instrukskalaer kan gå på bekostning av muligheten til å utøve lokalt skjønn. Vil eksempelvis 7 nye arbeidsplasser ha like stor betydning i alle kommunene som har deltatt i planprosessen? Dette illustrerer at det kan være en krevende øvelse å tilfredsstillе både behovet for lik praksis og for lokal tilpasning.

Figur 5.10 viser eksempel på en KU for et foreslått akvakulturanlegg, og viser tydelig med fargekoder og tall hvilken verdi et område har i forhold til måleindikatorene, hvor stor påvirkning et tiltak vil ha på de ulike indikatorene og en utregnet samlet konsekvens. I tillegg gis en kort skriftlig vurdering av tiltaket for hver indikator og en samlet vurdering.



Kystplan Midt- og Sør-Troms - Konsekvensutredning					
Kommune	Lenvik				
Nummer	1931-A01				
Navn	Øyfjorden - ytre				
Tidligere arealbruk/planstatus	Ky.pl-02; Ikke planlagt område				
Forslag til ny arealbruk	Flebruk - Akvakultur				
Arealstørrelse (km <sup>2</sup> )	5,1				
Forslagsstiller	Innspillsgruppe akva				
Områdebeskrivelse:					
Ny lokalitet i Øyfjorden, Forslag A1					
Ny lokalitet i Øyfjorden, Forslag A1					
<b>Konsekvensutredning</b>	<b>Verdi</b>	<b>Omfang</b>	<b>konsekve</b>	<b>Beskrivelse/kommentart til konsekvensene</b>	
<b>Naturens mangfold</b>					
Bestander av andromne laksefisk	0	0	0	Avstander til lakseførende vassdrag mv.: Målselva - 59 km, Rossfjordv. - 48 km, Lysbotnvassdr - 35 km, nasj.laksefjord - 33 km. Etablering av lokaliteten vurderes derfor å ha begrenset påvirkning i forhold til lokale laksestammer.	
Gyteområder/oppvekst område yngel	1	-1	0	Gytfelt i fjorden innefor, oppvekstområde yngel utenfor. Innsig av gytefisk kan bli påvirket, men lokaliteter som allerede er etablert har trolig mer innvirkning.	
Naturvernområder			0	Det er ingen naturvernområder, viktige naturtyper eller andre forhold av betydning for naturmangfoldet i fjorden.	
Viktige naturtyper			0		
Prioriterte arter			0		
Annet			0		
<b>Miljø og forurensning</b>					
Forurensning - vannmiljø	1	-1	0	Forventes noe økning av forurensning fra dagens situasjon. Samtidig vil dybde- og strømningsforhold på lokaliteten redusere den negative effekten av organisk materiale. Utbyggingen vil kunne føre til noe støy og lys, men det 3 km fra bebyggelse. Tiltaket kan medføre økte klimagassutslipp.	
Støy /lys	1	-1	0		
Utslipp av klimagasser	1	-1	0		
<b>Kulturminner og kulturmiljø</b>					
Samisk natur- og kulturgrunnlag	0	0	0	Ingen kjente konsekvenser for samiske utmarksnæringer. SEFRAK bygg og verna kulturminner finnes på andre siden av fjorden i Breivik, ca 3 km unna. Et akvakulturanlegg vurderes til ikke å ha noen innvirkning på kulturminnene. Anlegget vil ikke være lett synlig for fastboende. Noe negativ betydning for opplevelse av landskapet	
Andre kulturminner og kulturmiljø	1	-1	0		
Landskap og estetikk (inkl geologi)	1	-1	0		
<b>Samfunn</b>					
Friluftsområder og friluftsliv	0	0	0	Tiltaket er ikke i konflikt med friluftsområde	
Fiskeområder	2	-2	-1	Tiltaket berører fiskeområde med passive redskaper. Området brukes av lokalflåten. Overlapper 12% med fiskefelt for torsk og hyse. Redskaper står i aktuelt område hele året.	
Akvakulturområder	1	-1	0	Avstand til godkjent lokalitet Hundbergan ca. 3,5 km, og flere lokaliteter ligger innenfor samme fjordsystem. Det er en viss fare for smittespredning mellom lokalitetene. Effekter som følge av strømforhold bør vurderes nærmere.	
Næringsliv og sysselsetning	2	3	2	Vil ha positiv betydning for næringsliv og sysselsetning	
Påvirkning av konkurranseforholdene	1	1	0	Vurderes å ikke påvirke konkurranseforholdene negativt. Positivt mht. øvrige konkurranseforhold	
Havner, farled	1	0	0	Får ikke konsekvens for farleden. Men må tas hensyn til farled ved etablering, jfr. billed.	
Forsvaret	0	0	0	Ingen konsekvenser for forsvaret	
Trafikksikkerhet og transportbehov	0	0	0	Tiltaket vil føre til økt trafikk	
Andre innbyggerinteresser, barn og unges op	0	0	0	Berører ikke andre innbyggerinteresser	
Forholdet til kommuneplan/annen utviklings	2	3	2	Kystsonenplan (02): Ikke planlagt område. Utviklingsstrategi: ønske om økt oppdrettsaktivitet - jfr. næringsplanlegging	
<b>Risiko- og sårbarhetsanalyse</b>					
Hendelse	Aktuelt?	Sannsyn	Konsekve	Risiko	kommentar
Skredfare/grunnforhold	ja	3	4	7	Lokaliteten ligger i nærheten av et fjellområde, potensielt steinskred.
Vær, vind, nedising	ja	3	3	6	Lokaliteten kan være eksponert for vær og vind
Islegging og isdrift	nei	1	2	3	Lite trolig med islegging og isdrift
Industri og næringsliv	nei	1	1	2	Lite trolig med øvrig industriell / næringsaktivitet her.
Trafikk	ja	3	3	6	Jfr båttrafikk i området.
Annet	nei	1	1	2	Ingen øvrige faktorer vurderes som relevant
<b>Samlet vurdering og eventuelle alternativer/avbøtende tiltak</b>					
<b>Naturmangfoldsloven (§§ 8-12):</b> Kunnskapsgrunnlag som er lagt til grunn for vurdering av påvirkning av naturmangfoldet er beskrevet i felles redegjørelse av data og kilder i KU dokumentet. Basert på denne redegjørelsen er kunnskapsgrunnlaget vurdert som tilstrekkelig for å vurdere gjeldene tiltak på kommuneplannivå jfr. NML § 8.					
Det er vurdert å foreligge nødvendig kunnskap til å vurdere risiko for skade på verneverdier og naturmangfold for øvrig, og til å fatte avgjørelse i saken. Føre-var-prinsippet i NML §9 tillegges derfor mindre vekt.					
Området berører ikke trua, sårbare eller viktige naturtyper, prioriterte arter, inngrepsfrie naturområder eller utvalgte kulturlandskap.					
Når det er snakk om samlet belastning må en forvente at belastningen under og nært et akvakulturområde blir ganske store på et konsentrert område, men tiltaket samlede belastning på økosystemet vurderes likevel å være akseptabel og lokaliteten er vurdert som egnet til formålet jf. NML §§ 10 og 12.					
Det er ikke relevant å gjøre ytterligere vurderinger i henhold NML §11 og 12 da eventuelle tiltak som skal gjøres for å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet antas ivarett på lavere plannivå og i enkeltsaker. Det forutsettes at kostnadene ved enkelttiltak bæres av tiltakshaver, jf. 11 og alt man benytter miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder ved gjennomføring av tiltak, jf. NML 12.					
<b>Vurdering av samfunnsmessige interesser:</b> Samiske interesser: Planlagt etablering vurderes å ikke gi negative konsekvenser for samiske interesser. Næringsutvikling: Planlagt etablering vil gi grunnlag for økt næringsengasjement og økt sysselsetning i området.					
<b>ROS-vurdering:</b> Akseptabel, med vilkår om skredutredning.					
<b>Konklusjon</b>					
Aktuell lokalitet anbefales tatt i bruk til akvakultur. På bakgrunn av det som er vist til ovenfor, vurderes den samla belastningen på økosystemet i området som liten og lokaliteten er vurdert som egnet til formålet jfr. NML §§ 10 og 12. Det settes vilkår om skredutredning med sikte på klargjøring vedrørende sikkerhet mot ras.					

Figur 5.7 Eksempel på KU av foreslått akvakulturområde. Fra interkommunal plan for Midt- og Sør-Troms.

Eksemplene vist til i det foregående viser alle en skjematisk og standardisert framstilling av KU. Under vises en annen måte å framstille konsekvensutredninger på. Kvæningen kommune i Troms vedtok ny kystsonenplan i 2015. Kommunen har selv vært ansvarlig myndighet for KU, men har hatt bistand fra et konsulentfirma. Kommunen har valgt å vise KU som en 3–4 siders lang tekstlig framstilling for hvert utbyggingsområde, det vil si akvakultur eller småbåthavn. Temaene som er vurdert i KU er listet opp i Figur 5.8 under. Kommunen har valgt å inkludere næringsliv og sysselsetting blant utredningstemaene, men det ser ikke ut til at dette er vurdert eksplisitt for enkeltområder. Under utredningstema "havbruk" framgår det at de fleste akvakulturområdene er utvidelser av eksisterende områder, noe som gjennomgående begrunnes med behovet for bedre utnyttelse av lokaliteter og et ønske om å legge til rette for større fleksibilitet, slik at merder og fortøyninger kan flyttes på uten at dette strider med arealplanen.

Følgende tema er vurdert i verdi- og konsekvensutredningen:

<b>Miljø og naturressurser:</b> Naturverdier, biologisk mangfold Kulturminner, kulturmiljø Forurensing, støy Andre miljøkonsekvenser	<b>Samfunn:</b> Fiskeri Havbruk Friluftsliv og rekreasjon Barn og unge Samfunnssikkerhet Transportbehov Næringsliv og sysselsetting Samiske interesser, herunder reindrift Infrastruktur og kommunalt tjenestetilbud Annet
--	--

Figur 3-1: Aktuelle tema i konsekvensutredningen

Disse temaene er vurdert med en kortfattet beskrivelse og en sammenfatning etter en firedelet skala. For hvert enkelt område er det vurdert hvor verdifullt området er for hvert tema. Deretter skal konsekvensene ved den foreslåtte arealbruken vurderes.

Følgende er benyttet ved vurderingen av områdene:

<b>Verdivurdering:</b> Verdien vises med 1 til 4 stjerner: * Liten verdi ** Middels verdi *** Stor verdi **** Svært stor verdi	<b>Konsekvensvurdering:</b> Konfliktgraden vurderes fra -4 til +4: -1 = små negative konsekvenser -2 = middels negative konsekvenser -3 = store negative konsekvenser -4 = svært store negative konsekvenser 0 = ingen konsekvenser +1 = små positive konsekvenser +2 = middels positive konsekvenser +3 = store positive konsekvenser +4 = svært store positive konsekvenser
---	---

Figur 3-2: Verdi- og konsekvensmatrise

Utgangspunktet er at denne framstillingen, sammen med tekstdelen i planen, skal tilfredsstillende kravene i forskrift om konsekvensutredninger

I kapittel 3.2 med påfølgende underkapitler er det redegjort for hvilke tema som er vurdert nærmere i konsekvensutredningen jf. figur 3.1:

Figur 5.8 Oversikt over utredningstemaer og verdivurdering i KU for Kvæningen kommunes kystsonenplan.

Figur 5.9 viser utdrag fra oppsummering av KU for et av enkeltområdene som var foreslått avsatt til akvakultur, énbruksformål. Her framgår det hvordan kommunen har vurdert behovet for akvakulturområdet opp mot andre hensyn og interesser.

I praksis har Kvænangen kommune to valg; Enten må eksisterende lokalitet i Karvika tas ut av kystsoneplanen, eller så må denne gis en arealbruk som sikrer en normal drift innenfor dagens krav. Og da må kommunen også vurdere andre hensyn, og da spesielt hensynet til fiskeriinteressene i og med at hele Kvænangsfjorden i praksis er et viktig gyteområde for torsk. Kvænangen Fiskarlag mener at lokaliteten i Karvika bør bestå framfor å legge til rette for akvakulturområder i nye områder, og det har ikke vært spesielle konflikter mellom denne lokaliteten og fiskeriinteressene. Kvænangen kommune deler fiskarlagets syn, og ønsker en lokalitet i Karvika som legger til rette for større fleksibilitet mht. utnyttelse av sjøarealer for oppdrettslokaliteten. Dette gjør det enklere for næringen å flytte merder, fortøyninger etc. innenfor lokaliteten uten at dette strider med kystsoneplanen.

Innenfor egne regelverk stilles det stadig strengere krav til oppdrettsnæringen mht. sikkerhet mot rømmingsfare, begrensning av lakselusspredning etc. Kommunen har tillit til at aktørene til enhver tid forholder seg til de regler og retningslinjer Staten har satt, og at dette er en forutsetning for å sikre villaksbestandene i våre fjorder uavhengig av vernestatus.

Ingen lakseplasser berøres direkte av en utvidelse av akvakulturområdet, og båtutsett i området blir ikke berørt av en utvidelse av akvakulturområdet. Foreslåtte arealbruk krever kun adkomst fra sjø.

Konsekvensvurderingen må ses i sammenheng at lokaliteten i Karvika allerede er etablert, og at det her dreier seg om utvidet arealbruk for å tilpasse kystsoneplanen til dagens bruk.

Konsekvensvurdering: Middels negative konsekvenser.

Område	Verdivurdering	Konsekvensvurdering
Karvika	Middels verdi	Middels negative konsekvenser

Konsekvensvurderingen utløser ikke behov for avbøtende tiltak.

Figur 5.9 Utdrag av konsekvensutredning av akvakulturområde i Kvænangen kommunes kystsoneplan fra 2015

Oppsummert ser vi altså at kommunenes praksiser når det gjelder konsekvensutredning varierer svært mye, både med tanke på utredningens omfang, valg av utredningstema, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen og hvordan den ferdige utredningen presenteres. KU for Helgeland er svært omfattende, og inneholder mye bakgrunnsinformasjon i tillegg til informasjon om enkeltlokaliteter. Andre utredninger framstår atskillig enklere basert på hvordan de er presentert, men samtidig er det ikke lett å vite om det er materiale som ligger til grunn for utredningen som ikke er tatt med i presentasjonene. Det trenger dermed ikke være slik at en tilsynelatende enkel utredning er basert på et mindre omfattende materiale.

I noen tilfeller brukes innleide konsultentselskaper, andre kommuner gjennomfører utredningen selv, mens i enkelte av de interkommunale planprosessene gjennomføres utredningen av prosjektleder. I vårt materiale er matriser en vanlig presentasjonsform. De gir mye informasjon samlet på ett sted, men utfordringen ligger i å synliggjøre hvilke vurderinger og bakgrunnsmateriale som ligger bak matrisen. Flere av utredningene benytter seg av fargekoder for å synliggjøre positive og negative konsekvenser. I vårt utvalg skiller de ulike utredningene seg fra hverandre med tanke på hvordan man fargekoder 'ingen konsekvens' eller 'ingen negativ konsekvens', som er fargeløs i utredningen for Tromsøregionen og Sør- og Midt-Troms, men grønn (samme som positiv konsekvens) i utredningene for både Helgeland og Nordmøre. Utredninger i tekstform, slik som Kvænangen kommunes, gir et godt innsyn i de vurderingene og vektingene som er gjort, men gir ikke en like rask oversikt som matrisene. Kystplan Helgeland valgte en kombinasjonsform, som gir mye informasjon, men som er omfattende og antakelig svært ressurskrevende å produsere.

Hvorvidt denne variasjonen i praksis faktisk har noe å si for utfallet av planleggingen, er vanskelig å si noe om innenfor rammene av dette prosjektet. En viss variasjon må også forventes, gitt at KU skal være tilpasset plannivået, og relevant for de beslutninger som tas, og videre at omfang og nivå på utredning av enkeltområder må tilpasses områdets størrelse, utbyggingens omfang og antatte konfliktgrad.<sup>23</sup> Hvilke forhold som vil være relevant for de beslutninger som tas vil variere, og derfor også behov for informasjon.

Fra flere kommuner hører vi like fullt at det er behov for en tydelig avklaring av hva en KU for arealavsetting i sjø skal inneholde. Noen ønsker en form for "minstekrav" for hva som skal være med, andre ønsker tydeligere beskrivelse av metoder både for å hente inn kunnskap og for å vurdere verdier og omfang av konsekvenser. Flere påpeker også at kunnskapsgrunnlaget er dårligere for sjøområdene enn landområdene, og etterspør klarere signaler for når det er behov for nye kartlegginger. Forskriften sier at konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne, og at der hvor slik kunnskap ikke foreligger om viktige forhold skal det i nødvendig grad innhentes ny kunnskap,<sup>24</sup> men ifølge våre informanter er det altså usikkerhet rundt hvordan dette skal tolkes i praksis. Det er derfor behov for en klarere og mer konkret veileder når det gjelder konsekvensutredning av arealplaner.

---

<sup>23</sup> Jf. Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, § 7.

<sup>24</sup> Jf. Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, § 7.

## 6 Framtidige utfordringer

Kystsoneplanlegging var i sin tid drevet fram av utviklingen i havbruksnæringen. Før oppdrett ble en industri var det sjøtransport og fiske som dominerte de nære kystarealene, og det var lite behov for eksplisitte planer for arealbruk. Seinere har en rekke andre interesser kommet på banen. Men selv om oppdrett i dag er selve driveren i planleggingsvirksomheten, må det understrekes at kystsoneplaner (enten egen eller som ledd i kommuneplanen) er ikke havbruksplaner. Kystsoneplaner har et ansvar for mange interesser og for å samordne disse på best mulig vis, innen rammen av bærekraftig bruk, både i økologisk, økonomisk og sosial forstand.

Det er likevel ikke til å komme forbi at utviklingen i havbruksnæringen vil prege kystsoneplanleggingen i tiden framover. I det følgende skal vi se spesielt på tre utviklingstendenser, som vi antar vil kunne få stor betydning for hvordan vi planlegger og især, hvilke områder som kommer til å bli mest konfliktfylte.

### 6.1 Produksjonsområdeinndeling

Den første gjelder det nye produksjonsregimet som er beskrevet nærmere i Meld. St. 16 (2014–2015). Regimet er ment å iverksettes fra 1. oktober 2017. Det går i korthet ut på at kysten deles i 13 ulike produksjonssoner, hvor vekst skal reguleres etter miljøtilstanden i området. Miljøtilstanden måles foreløpig utelukkende ut fra antall lakselus i anleggene, men kan seinere utvikles til å omfatte flere miljøindikatorer. Basert på antall lus, vil et område kunne gis en farge ("trafikklysregulering"): grønt hvis rom for fortsatt vekst, gult hvis produksjonen må holdes stabil, og rødt hvis produksjonen må reduseres. Bakgrunnen for hele systemet er å gi oppdretterne mer stabile rammer for vekst, noe både regjeringen og næringen mener er nødvendig. Grønt lys vil da gi grunnlag for inntil 6 % vekst hvert annet år, gult stabil produksjon og rødt vil medføre reduksjon i den enkelte oppdretters MTB (maksimalt tillatt biomasse) i området. Systemet er for øvrig sterkt omstridt i næringen og både Sjømat Norge og NSL har hatt mange reservasjoner til det å bruke en lusemodell med gitte grenser som eneste regulator. For å gjøre innføringen mer smertefri har fiskeriministeren bestemt at eventuelle nedkortinger ikke vil finne sted før i 2019. Videre vil hver oppdretter ha mulighet til å flytte MTB over produksjonssonene (fra en rød sone til en grønn nabosone), mens systemet med interregionalt biomassetak (muligheten til å operere i tre soner) vil bli opprettholdt for de selskaper som driver aktiv videreføring i Norge.

Det nye produksjonssystemet vil ha fokus på (et aspekt ved) biologisk bærekraft og vil, hvis det fungerer som planlagt, møte mange av de innvendingene som har vært reist fra miljøvernhold. Samtidig vil systemet innebære nye utfordringer for plansystemet. Sonene vil omfatte mange "kommunehav" og vil også gå på tvers av fylkesinndelinger og andre administrative regioner. Det vil på sikt drive fram et behov for å se større sjøområder i sammenheng, i tråd med de interkommunale initiativ vi har beskrevet tidligere. Én mulighet er at kommunene går sammen og planlegger etter inndelingen i produksjonsområder, men om det lar seg gjøre er foreløpig uvisst. I praksis vil planleggingen av nye lokaliteter (eller utvidelse av gamle) kunne foregå uavhengig av oppdelingen i soner. Nasjonale retningslinjer vil kunne gi noen føringer, og de vil ideelt sett også påvirke fylkeskommunenes påtrykk på kommunene, men så langt er det sjelden at departementet (KMD) vil overkjøre kommunale prioriteringer. En del innsigelser tas riktignok til følge av KMD, men kun der det er *tydelige brudd* på nasjonale og regionale hensyn. Inndelingen i soner med tilhørende trafikklys vil

over tid gi klare indikasjoner på hvor det er ekspansjonsmuligheter og hvor næringen må holde igjen eller trappe ned. Men det vil i neste omgang avhenge sterkt av teknologiutviklingen i havbruksnæringen.

## 6.2 Ny teknologi og nye muligheter

Som vi tidligere har påpekt gir kart over oppdrettslokaliteter et litt misvisende bilde av den faktiske situasjonen. De knapt 1000 lokalitetene legger maksimalt beslag på omkring 420 km<sup>2</sup> (ankringsareal) eller mindre enn 0,5 % av det arealet kystkommunene forvalter. Det som begynte med en rekke mindre lokaliteter innerst i fjorden (første generasjon) ble gradvis flyttet utover, på dypere vann med bedre strømutskifting (andre generasjon) mens vi nå står overfor tredjegerasjons lokaliteter, som legges lenger ut og mer eksponert. Men igjen er det viktig å minne om at areal og spesielt tilgjengelig areal er avhengig av teknologi. På det feltet skjer det nå mye som kan få innflytelse på arealplanleggingen.

For det første er det gjennom ordningen med utviklingskonsesjoner lansert en rekke prosjekter som vil ta næringen lenger til havs (jf. f.eks. Salmars havrigg og Nordlaks sitt produksjonsskip). Dette er store konstruksjoner, som vil kreve mer plass og som vil kunne produsere store volumer på sine lokaliteter. Slik de foreløpig er planlagt ligger de innenfor det som er kommunenes ansvarsområde (ut til grunnlinja + en nautisk mil), men i framtida vil de trolig også kunne legges lenger ut, noe som vil medføre et helt nytt regime, trolig med tillatelse fra staten/departementet sentralt. Å legge produksjonsrområder lengre ut vil frigjøre omstridte fjordarealer, men vil samtidig åpne for nye konflikter, ikke minst med fiskerne som i dag bruker disse arealene. Dette har allerede blitt et tema i Hadsel kommune hvor Nordlaks har planlagt lokaliseringen av et produksjonsskip. Utviklingen av slik "offshore"-teknologi er opplagt noe kommunen må ta inn i beregningen når dagens kystsoneplaner skal revideres i nær framtid.

Samtidig går det en bevegelse i motsatt retning. Mens flere kommuner tilbake i 2010 så for seg at sjøarealer grunnere enn 25–30 m ville være uaktuelle for havbruksnæringen, så har både teknologi og luseutviklingen gjort at slike arealer igjen er høyst aktuelle for oppdrett. Lengst inn i fjordene er det gjerne stort tilsig av ferskvann, noe som medfører atskillig mindre luseplager (jf. f.eks. oppdrett i Skjerstadjorden sør for Bodø). Det gjør at flere selskap nå (igjen) ser etter slike lokaliteter. Kombinerer vi det med teknologi som går i retning av lukkede anlegg (jf. f.eks. Marine Harvest "Egget") vil flere grunne fjorder med dårlig vannutskifting igjen kunne bli aktuelle. Utfordringen her blir energikostnadene, samt hvordan bli kvitt avfallet (fôr-rester, etc.).

Endelig er det grunn til å peke på utviklingen i retning av landanlegg. Rene landanlegg (med all produksjon på land) er foreløpig en sjeldenhet; ett anlegg er under bygging og noen flere i planfasen. Mer aktuelt er større smoltanlegg, for produksjon av stor smolt eller fisk helt opp til 2 kg. En slik utvikling er allerede i gang, nettopp med sikte på å redusere produksjonstiden i sjø, og dermed luseplagen. Samtidig vil en slik produksjon gi muligheter til å maksimere utnyttelsen av selskapenes MTB. Store smoltanlegg på land krever vanlig planlegging etter Plan- og bygningsloven på lik linje med annen industriutbygging (bruk av reguleringsplan). Samtidig vil et slikt driftskonsept bringe med seg økt transport av fisk, noe som vil måtte reguleres etter andre lovverk (Akvakulturloven og Lov om dyrehelse).

Samlet vil de tre tendensene vi har beskrevet bidra til at arealbehovene kan komme til å endre seg relativt raskt. Det innebærer at planenes omløpstid bør reduseres, det vil si at revideringsbehovet bør

trolig vurderes oftere enn hvert fjerde år. Det tilsier igjen at både plankapasitet og plankompetanse må økes, enten dette skjer i regi av kommunene, interkommunalt eller via fylkeskommunen.

### **6.3 Betydningen av større kommuner og regioner**

Vi har tidligere påpekt at fra et helhetlig og økosystemperspektiv vil større kommuner kunne være en fordel i plansammenheng. Det gir mulighet til å planlegge større sjøarealer i sammenheng.

Utfallet av kommunereformen er ikke avklart, og det er færre kommuner som slår seg sammen enn det som har vært målet. Kommunereformen kan også bli delvis reversert i neste valgperiode, avhengig av regjeringskonstellasjon. Det vil også ta tid før de eventuelle virkningene av reformen får betydning for planlegging i sjøområdene. Gevinstene ved større kommuner vil også til en viss grad kunne oppnås gjennom interkommunalt samarbeid. Den viktigste gevinsten ved eventuelle kommunesammenslåinger er at en større og styrket kommuneadministrasjon vil kunne ha en større planfaglig kompetanse, slik vi ser i f.eks. Lenvik kommune, som med sammenslåingen med de tre andre Senja-kommunene tar mål av seg til å bli en viktig havbrukskommune (i tillegg til allerede å være en viktig fiskerikommune).

Utfallet av regionreformen er heller ikke avklart. Større regioner/fylker vil gi større planfaglige miljøer i fylkeskommunene, som inntil noe annet blir bestemt, har hovedansvaret for å koordinere lokalitetsprosessene. Det kan gi muligheter til å påvirke planprosessene på en mer effektiv måte enn i dag, jf. Troms fylkeskommune sitt initiativ til samordnet planlegging i samtlige kystkommuner.

Et mer helhetlig økosystemperspektiv hvor utviklingen i kystsonen ses på tvers av ulike administrative grenser vil aktualisere spørsmålet om hvorvidt mer ansvar for arealplanlegging bør flyttes høyere opp i systemet. Det samme spørsmålet kommer opp i debatten om kommune- og regionreformen. Å gi mer styringsmyndighet til det regionale nivået er på ingen måte en ny tanke og ble pekt på av blant annet Planlovutvalget i 2001 og 2003. Også Brandtzæg (2016) har pekt på behovet for et sterkere juridisk grunnlag for regionale planer. Det er tenkelig at en sterkere juridisk forankring av fylkeskommunenes ansvar for utviklingen i fylkene vil muliggjøre en mer helhetlig og effektiv planlegging, og slik bedre utnyttelse av kystområdene. Det kan imidlertid også skape konflikter og det er tvilsomt om kommunene vil stille seg positive til et grep som i så stor grad vil innskrenke deres handlingsrom. Det vil kreve tydelige retningslinjer for hvordan planlegging på best mulig måte kan ta opp i seg både nasjonale, regionale og kommunale hensyn, og at man gjennom prosessen avklarer de ulike partenes ønsker til framtidig arealbruk.

Større kommuner og fylkeskommuner gir også større utfordringer, for eksempel med sikte på å involvere ulike interessenter. Erfaringene fra Troms viser at dette lot seg effektivt gjøre i mange småkommuner, mens prosessen, oppmøtet og kvaliteten på innspillene var langt dårligere i de større bykommunene (Harstad og Tromsø). Også den manglende involvering og deltakelse av kommunene i den regionale planen for Sunnhordland og ytre Hardanger understreker at deltakelse kan være utfordrende i prosesser som omfatter større områder. Det er naturligvis ikke slik at større enheter i et hvert tilfelle vil skape dårligere vilkår for medvirkning, men en følge av kommune- og fylkessammenslåing vil være økt avstand mellom brukere og beslutningstakere. De ulike demokratiske utfordringene større enheter kan medføre har blitt påpekt flere ganger, og vil ikke utdypes nærmere her.

Større administrative enheter kan også by på utfordringer dersom administrative bevilgninger ikke er tilpasset det økte administrative ansvaret en kommune- og regionreform medfører. Mange kommuner har i dag et kapasitetsproblem knyttet til flere kommunale tjenester, deriblant planlegging (NIVI Analyse 2014), og man kan i mange tilfeller oppleve at planlegging blir bortprioritert til fordel for andre kommunale oppgaver. Det er lite trolig at kommunenes prioriteringer vil endre seg dersom de økonomiske rammene ikke endres tilsvarende.



## 7 Nøkler til vellykket planlegging

Det er hevet over tvil at planlegging i kystsonen har blitt bedre, både kvantitativt (flere kommuner med godkjente og oppdaterte planer) og kvalitativt (omfang av registreringer, kvalitet på kartverk og bestemmelser og antall interessenter involvert i prosessen). Samtidig har kompleksiteten økt betraktelig og stadig flere interesser skal tilgodeses innenfor et begrenset område (innenfor grunnlinjen + en nautisk mil). Som vi har påpekt tidligere er det et stort misforhold mellom skiftende regjeringers enorme forventninger til kommunal planlegging i retning av full samordning og kommunenes ressurser i form av planleggingskapasitet og -kompetanse (Hersoug & Johnsen, 2012).

Planlegging av sjøarealene er fortsatt en frivillig aktivitet, men nesten alle kommuner har enten latt sjøarealet inngå i kommuneplanens arealdel, eller som separate kystsoneplaner. Kommuner som tar sikte på å ha oppdrettsvirksomhet MÅ ha en plan, selv om den kan være gammel og utdatert. Interkommunalt samarbeid kan være hensiktsmessig for å møte kapasitets- og kompetanseutfordringen. De interkommunale samarbeidsprosjektene vi har redegjort for tidligere viser at det har vært betydelige gevinster med sikte på datainnsamling, kartgrunnlag (felles standarder), innhenting av ny kunnskap, involvering av interessenter, m.m. Når det gjelder å få planen fram til politisk beslutning har det derimot vært utfordringer. Noen av de interkommunale initiativene har strandet, andre venter på en godkjenning, mens noen har vist at det går an å produsere gode planer i løpet av 2 år (f.eks. planen for 13 kommuner i Midt- og Sør Troms). På samme tid er det stor variasjon også mellom de kommunene som har valgt å produsere sin egen plan alene, uavhengig av nabokommunene. Noen har fått fram gode planer på rimelig tid, mens andre holder på i årevis og vil ofte ha en utdatert plan når den endelig er ferdig. Det er også uvisst hvordan regionale planer fungerer som styringsverktøy for lokal planlegging. Kort sagt, det finnes ikke noen form for "one size fits all" eller noen standardløsning som i løpet av rimelig tid kan produsere gode kystsoneplaner. Likevel vil vi peke på noen elementer som har vist seg virksomme i de prosessene vi har studert. Enhver planprosess vil kunne evalueres i forhold til et sett kriterier. Vi legger til grunn at planlegging i og av kystsonen bør vurderes etter (minst) seks kriterier:

Det første gjelder **tidsbruk**. Som vist, er det mange av planprosessene som tar uforholdsmessig lang tid. Det medfører at interessen taper seg og at engasjementet forvitrer. I en slik situasjon må kommunene enten allokere plass via dispensasjoner fra gjeldende plan eller at det ikke vil bli mulig å gjøre noen arealendringer i påvente av ny plan. Samtidig ser vi at gode planer kan utvikles på rimelig kort tid (2 år), slik som den interkommunale planen for Midt- og Sør-Troms, som omfatter 13 kommuner. Det var i planprosessen et sterkt fokus på å vedta en plan på kort tid, og det ble lagt vekt på betydningen av å vedta planen innen én og samme kommunestyreperiode. Det ble i arbeidet med planen lagt opp til relativt stramme tidsfrister og tett oppfølging av arbeidet for å sikre at fristene ble overholdt. Erfaringer fra denne og lignende planprosesser bør tas med når ny planveileder skal utvikles.

Det andre kriteriet refererer seg til **ressursbruk**, både i form av kostnader og tidsbruk, både administrativt og blant involverte politikere. God planlegging er dyrt, men koordinert innsamling av data, gode systemer for lagring og presentasjon og klare tidsfrister for framdrift vil kunne redusere både tidsbruk og kostnader. Som vi har sett er det bare noen enkeltkommuner som har kapasitet, kompetanse og tilstrekkelige økonomiske ressurser til å drive planlegging i egen regi. De fleste av kommunene som er omtalt foran har vært avhengig av ekstra ressurser fra fylkeskommunen eller fra fylkesmannen. Hvis man på sentralt hold er opptatt av at flest mulig kystkommuner skal ha oppdaterte

planer for sjø- og kystområdene er det derfor nødvendig med tilførsel av ekstra ressurser. Det gjelder i særdeleshet i en situasjon hvor det nye Havbruksfondet foreløpig har gitt små uttellingene til kommuner med omfattende havbruksvirksomhet.

Det tredje kriteriet refererer seg til **konfliktnivå og konflikthåndtering**. Andre forhold like, vil vi anse planer med lavt konfliktnivå som mer vellykket enn planer som har medført betydelige konflikter. Gjennomgående finner vi at konfliktnivå er knyttet både til prosess (organisering og deltakelse) og til substansielt innhold. Tidvis gjelder konfliktene ulike verdier, noe som ikke helt enkelt kan samordnes. Likevel vil også de som eventuelt "taper" i en verdikonflikt, kunne akseptere utfallet dersom prosessen oppfattes som fair og legitim. Det har igjen sammenheng med deltakelse.

Om en kystzoneplan er mer eller mindre vellykket vil også kunne vurderes ut fra i hvilken grad den har lagt til rette for **medvirkning og deltakelse**, og bidratt til at flest mulig interessenter har kommet på banen med sine målsettinger og ønsker. Gjennomgangen av flere planprosesser tyder på at mange planprosesser primært har engasjert litt eldre menn, gjerne direkte berørt (slik som oppdrettere, fiskere, sportsfiskere, etc.). Andre grupperinger, slik som kvinner, ungdom eller representanter for turistnæringen ser ut til å være langt dårligere representert. Det er selvsagt legitimt at de mest berørte føler sterkest engasjement, men deltakelsen vil i stor grad avhenge av hvordan planleggerne (og kommunene) legger til rette for deltakelse, gjennom blant annet folkemøter og offentliggjøring av materiell og planutkast. Med dagens internettløsning ligger det vel til rette for at framdrift i planprosessen kan publiseres på nett, på samme måte som utkast til endelig plan og merknadsbehandling. Større åpenhet i planprosessen vil gjennomgående kunne bidra til større engasjement hos befolkningen og dermed større legitimitet for den ferdige planen.

For det femte, vil en planprosess vurderes ut fra **fleksibilitet**. Det ligger i planleggingens natur at hensikten er å binde opp politikerne (og administrasjonen) til mer langsiktige prioriteringer. Næringsaktører og befolkningen generelt vil ha behov for en viss langsiktighet når det gjelder arealbruk i sjø og i kystsonen. Fleksibilitet her refererer seg til muligheten av å ta opp ulike utfordringer. Som påvist vil problemstillingene og utfordringene variere langs kysten. Mens det i nord i særlig grad har vært konflikter mellom oppdrett og tradisjonelt fiske, har det lenger sør, som i Hordaland, vært større konflikter tilknyttet bruk av selve kystsonen, både til permanent bosetting og til fritidsbruk. Konflikter mellom oppdrett og vill-laksefiskere ser ut til å være mer jevnt geografisk fordelt, selv om dette er konflikter som i særlig grad har omfattet kommuner med store og viktige lakseelver. Omfanget av verneinteresser og turistinteresser varierer også betydelig, slik vi også ser i forholdet til andre energiformer. Poenget er at planrammeverk og veileder må ta hensyn til at problemstillingene langs kysten varierer, og at det som i noen kommuner er høyt prioritert vil i andre kommuner ha marginal interesse.

Det siste kriteriet dreier seg om forståelse av **roller og handlingsrom**. Som eksemplene fra Alta og Osterøy viser, ønsker noen kommuner å utforske sitt handlingsrom for hvor langt de kan gå i å stille krav til havbruksnæringen gjennom kommunale planbestemmelser. Gjennom forslaget til planbestemmelser i kommunedelplanen for sjø og strandsone har Osterøy utfordret tolkningen av regelverket som definerer hvor langt kommunene kan gå i å stille krav til havbruksnæringen. Samtidig uttrykker enkelte sektormyndigheter en bekymring for mulig dobbeltsaksbehandling når det gjelder akvakultursaker, dersom kommunene legger inn planbestemmelser som angår miljøforhold eller andre forhold knyttet til drift av anleggene, som er sektormyndighetenes ansvarsområde. Uklare grenser mellom myndigheter og ulike lovverk utgjør i dag en utfordring for planleggingen og utviklingen i

sjøområdene, spesielt med tanke på havbruk. Det er derfor behov for en avklaring knyttet til hva som er planmyndighetenes ansvarsområde, og hva som inngår i sektorforvaltningens myndighetsområde.

Det foregår mye godt planarbeid i kommunene og fylkeskommunene, men samlet tilsier disse kriteriene at det like fullt er rom for atskillige forbedringer i kystsoneplanleggingen. Om de planprosessene vi har beskrevet foran er representative for all kystsoneplanlegging er vanskelig å si, men utvalget omfatter mange av de kommunene som har vært mest offensive med hensyn på planlegging av sjøarealer og kystsonen.

## 8 Litteratur

- Andreassen, O., R. Robertsen, B. Hersoug & P. Holm (2011). Konsekvensutredninger – verktøy for mer bærekraftig akvakultur. Rapport 42/2011, Nofima, Tromsø.
- Bodø kommune (2017) Melding om oppstart av interkommunal kommunedelplan for sjøområdene i Skjerstadjorden og høring av planprogram. <http://bodo.kommune.no/skjerstadjorden/melding-om-oppstart-av-interkommunal-kommunedelplan-for-sjoomradene-i-skjerstadjorden-og-horing-av-planprogram-article68494-10864.html> Hentet 02.06.2017
- Brandtzæg, B.A. (2016). Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer. Telemarksforskning, TF-notat 54/2016.
- Falleth, E. & I.L. Saglie (2012). Kommunal arealplanlegging. I *Utfordringer for norsk planlegging*, Aarsæther, N., E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen. s. 85–101. Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Harvold, K. & S. Stokstad (2015). Interkommunal planlegging – muligheter og utfordringer. NIBR rapport 2015:3.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. Juni 2015.
- Kyst.no (2011). 95 prosent har kystsoneplan. <http://kyst.no/nyheter/95-prosent-har-kystsoneplan/> Hentet 05.05.2017.
- Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 20. mars 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt. Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. februar 2017, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg).
- Miljøverndepartementet (2013). Veileder: Konsekvensutredninger. Kommuneplanens arealdel. Publikasjonskode: T-1493.
- Namdalsavisa.no (2017) Kystsoneplan i emning. <http://namdalsavisa.ald.no/bestillpluss?11&artRefId=14038100&aviskode=NAM&targetUrl=http%253A%252F%252Fwww.namdalsavisa.no%252F%253Fservice%253DpaywallRdirect%2526articleUrl%253Dhttp%253A%252F%252Fwww.namdalsavisa.no%252Fartikkel%252Farticle14038100.ece> Hentet 02.06.2017
- NIVI Analyse (2014). Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1.
- NOU 2001:7 (2001). Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planlovutvalgets første delutredning. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2003:14 (2003). Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kvalvik, I. & R. Robertsen (2017). Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning? *Ocean and Coastal Management*, **142**, pp. 61–70.

- Robertsen, R., I. Kvalvik, O. Andreassen, B. Hersoug & J.P. Johnsen (2014). Interkommunale planleggingsprosesser – et bedre verktøy for lokalitetstilgang? Rapport 27/2014, Nofima, Tromsø.
- Robertsen, R., Andreassen, O., Hersoug, B., Karlsen, K.M., Osmundsen, T., Solås, A.M., Sørgård, B., Asche, F., & R. Tveterås (2016). Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Tromsø: Nofima AS 2016 (ISBN 978-82-8296-416-6) 67, p. Nofima rapportserie (37/2016)
- Salten Regionråd (2016). Regionrådsmøte 02-03.06.2016. <http://www.salten.no/sites/s/salten.no/files/d582be378b118c1127ab74027a630637.pdf> Hentet 02.06.2017
- Solås, A.-M. (2014). En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsoneplanlegging. Avhandling for PhD-graden. Universitetet i Tromsø, 223 pp. Tilgjengelig: <http://hdl.handle.net/10037/6304>.
- Stokke, K.B., M. Hansen & S. Hovik (2006). Kommunal kystsoneplanlegging – Et redskap for balansert utvikling av havbruk og fiske. NIBR-rapport 2006:17.
- Vesterålen Regionråd (2017). Arbeidsutvalgsmøte 24.03.2016 [http://www.vestreg.no/sites/v/vestreg.no/files/protokoll\\_fra\\_moete\\_i\\_vesteraalen\\_regionraads\\_au\\_24.3.2017.pdf](http://www.vestreg.no/sites/v/vestreg.no/files/protokoll_fra_moete_i_vesteraalen_regionraads_au_24.3.2017.pdf) Hentet 02.06.2017
- Øst-Finmark Regionråd (2017) Regionrådsmøte 20-21.02.2017 <http://www.ofr.no/skoleeierskap-er-viktig-for-kommunene.5959535-146071.html> Hentet 02.06.2017

