

Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet

Institutt for landskapsplanlegging

Masteroppgave 2014
30 stp

Kystsonerplanlegging i Askvoll kommune og Flora kommune med fokus på akvakultur og konsesjonstildeling med bakgrunn i plan

Coastal zone planning in Askvoll and Flora municipalities focusing on aquaculture and licensing according to plan

Torbjørn Solheim

Innhold

Abstract.....	1
Innleiing.....	2
Problemstilling.....	4
Metode.....	4
Kystzoneplanlegging og bruk av kystsona	5
Planleggingsteori.....	7
Kommunal planstrategi.....	12
Lover og reglar som behandlar akvakultur.....	15
Casekommunar	25
Konsesjonsmidlane.....	28
Erfaringar frå Flora kommune	30
Askvoll kommune	35
Erfaringar frå Askvoll kommune	36
Konklusjon.....	40
Kjelder:	43
Vedlegg:.....	45

ABSTRACT

Kystzoneplanlegging i Noreg femner om dei fleste kommunar i landet og store areal. Korleis ein nyttar desse areala på best mogleg måte er ei hovudutfordring i dette arbeidet. Gjennom å sjå på eksisterande situasjon i to kommunar på Vestlandet er målet å sjå korleis eksisterande plan har kome til, korleis utfordringane er handtert. Det er fokus på akvakultur i denne oppgåva. Intervju med kommunale planleggjarar har forsøkt å setje lys på situasjonen, og kva som trengst å endrast for høgare måloppnåing i desse kommunane.

Coastal zone planning in Norway consists of areas in the majority of norwegian municipalities. How to use these areas in the best possible way is a main challenge in planning. Through looking at the situation in two municipalities in western Norway, the goal is to see how existing plan has been made and how the challenges is met. The focus is on aquaculture and mostly fishplants in this thesis. Personal meetings with the planners is how most of the information is retrieved, and also talking to them to see what challenges lie ahead.

INNLEIING

Tema kystsonoplanlegging er noko som i utgangspunktet dekkjer svært store areal og mange potensielle konflikter i skjæringspunktet mellom sjø og land. Kystsona er definert som «.. sonen fra og med landområder direkte påvirket av sjø eller sjørelatert virksomhet og ut til grunnlinjen.» (www.miljolare.no). Grunnlinja er den linja som ein kan trekkje på yttersida av dei ytterste holmar og skjer. Dette gjer at det er stor forskjell på kor langt ut kystsona strekkjer seg, etter kor langt frå kysten dei ytterste øyene er. På Jæren er det ingen grunnlinje, medan området utanfor Vestfjorden i Norland kan ein ha så langt som 100km ut til grunnlinja. Kystsona ligg altså mellom strandsone (100-metersbeltet på land, som ikkje strekkjer seg ut i sjø), til havområder som ligg utanfor grunnlinja. Gjennom planleggjing kan ein forsikre seg om at bruken av areal føregår på ein berekraftig måte, som gagnar lokalsamfunn og næringsverksemd. I tillegg er planleggjing i større grad knytta opp mot regionale tilhøve dei siste åra. «Etter plan og bygningsloven er det i første rekke kommunene som gjennom planleggingen former det fysiske miljø» (Miljøverndepartementet 2008:5). Dette underbyggjer påstanden om at lokaldemokratiet er sterkt gjeldande i å bestemme arealbruk og strategi for framtida. «Arealdelen er et virkemiddel for å sikre at arealbruken i kommunen bidrar til å nå de målene som blir vedtatt for kommunens utvikling» (Miljøverndepartementet 2012:8). Arealdelen i kommunen skal tilleggjast ganske stor vekt i planarbeidet, og i sakshandsaminga etterpå. Gjennom ein godt utarbeidd arealplan vil ein kunne forenkla sakshandsaminga slik at ein unngår for mange dispensasjonssaker og undersøkingar (Miljøverndepartementet 2012).

Kystsonen har i alle tider vore ein viktig ressurs for norske fiskarar. Fiske som befinn seg i nærleiken av land vert sett på som attraktivt, på grunn av kort transport og tryggare forhold enn ein kan finne på storhavet. Båtfiske er underlagt planverket når ein skal plassere havneanlegg, samt (bevare) låssettingsplassar for sild og brislingfiske. Låssetting er ein tradisjonsrik metode, og dette ynskjer ein å bevare. Kystfiske er regulert gjennom havressurslova. Det som har sett plansystemet på prøve er framveksten av oppdrettsanlegg dei siste tiåra. Herunder ligg det både fisk og skjelopdrett, samt all anna aktivitet som fordrar faste installasjonar i sjø. Årsakene til at dette krev ei form for regulering er mange. Miljø, økonomiske interesser og landskapsvern er nokre av desse. I særstilling står oppdrettsnæringa. Denne næringa har vore i meir eller mindre kontinuerleg vekst sidan dei første starta opp på 70-talet. Gjennom tida har det vist seg at Noreg har til dels svært gode forhold for laks og torskeoppdrett i kystsona, og antalet konsesjonar har auka. Det har også størrelsen på lokalitetane, og antal tonn fisk produsert. Den første tida utnytta ein naturlege formasjonar for å lage merder, slik som å sperre av innerst i ein fjordarm og liknande. Ettersom kunnskapen om slik produksjon utvikla seg, oppdaga ein at for å maksimere produksjonen må det vere riktig vassstemperatur og vassutskifting. Dette, i tillegg til

at slike anlegg treng ein viss beskytting mot veir og vind har ført til at aktuelle lokalitetar er begrensa. I tillegg oppstår det ein del landskapsmessige konsekvensar med faste installasjonar. Ankring av slike anlegg går ofte ut over det arealet som er avsett i plan, og må også takast hensyn til. Lokal miljøbelastning er eit tema som er omdiskutert, då ein ofte ikkje kjenner dei direkte følgjene. Lokal forureining i forhold til akkumulert biomasse i og rundt anlegga er eit viktig poeng. I tillegg har ein komplikasjonar med rømt fisk, som kan regionale konsekvensar, og i verste fall påverke biologisk mangfald. Straumforhold, undersjøiske formasjonar og størrelsen på anlegget vil påverke dette, og langtidsverknadane er ofte svært vanskeleg å vite om.

Det tekniske i slike konsesjonssaker er det sektormyndigheitene som behandlar. Den endelege konsesjonstildelinga er det Fylkeskommunen som står for. Dei tek då innover seg dei merknader som dei ulike sektormyndigheitene har kome med. Dette er ein viktig del av prosessen med etablering av akvakulturanlegg. I denne oppgåva skal eg forsøke å belyse den andre delen av situasjonen, planleggingsdelen. Det er kommunen som har ein nærast suveren rett og plikt til planlegging av areal. På land har dette vore ein kjent faktor i svært mange år, medan planlegging i sjø er mindre kjent. Dette er understreka med poenget om at kommunen på land har planleggingsplikt medan i sjø har planleggingsrett.

PROBLEMSTILLING

Korleis er samanhengen mellom kommunal planlegging og gjennomføring av akvakulturetablering i kystsonen i Sogn og Fjordane? Med fokus på eksisterande planverk i Flora og Askvoll kommune og verknadane av dette, samt nye retningslinjer for planlegging som påverkar kystsonoplanleggjing.

Det eg forsøker å få fram her er samspelet mellom etablering av akvakulturanlegg og planlegging for dette. Kommunane har ein planleggingsrett i sjø, og 264 av 276 kystkommunar har ein kystsonoplan (Fiskeridirektoratet 2013a). God planlegging gir oversikt og forutsigbarheit for dei involverte partane, og bidreg til å få etablert anlegg som er gjennomtenkte og fornuftige, samtidig som litt av utfordringa er å følgje med i tida. Om eit selskap skal få konsesjon er ei totalvurdering gjort av konsesjonsmyndigheit. Kommunen kan her kun stille med tilgjengeleg areal gjennom plan.

Grunnlag for val av oppgåve

For å kunne gjennomføre ei masteroppgåve er det viktig at ein har ei grunninteresse for det ein ynskjer å skrive om. I mitt tilfelle fall det ned på at eg ynskjer å sjå nærare på kommunale prosessar, då eg meiner at dette har stor effekt på korleis samfunnet vi lever i som enkeltmenneske. Det at kommunen gjennom plan og bygningslova har veldig stor råderett over eige areal fordrar at avgjerdsleane er gode. I Noreg har vi mange små kommunar. Desse stiller med like stor makt over eige areal som større plassar, men ofte mindre tilgang på ekspertise innanfor ulike fagfelt, som kan ha konsekvensar for resultatet av ein plan.

METODE

I denne oppgåva har eg valt å nytte ein samansett del av litteraturstudie og kvalitative intervju. For å forstå mest mogleg har det vore viktig for meg å setje meg inn i prosessen på førehand, slik at det vert enklare å forstå når ein møter dette i praksis. Det som ofte syner seg er at i møte med informantar kjem det fram ein del personlege erfaringar som kan avvike frå det mønsteret ein trudde låg til grunn. Dette er årsaken til at eg har valt å nytte meg av kvalitativ metode i møte med informantar. Ettersom oppgåva er begrensa til to case-kommunar, har eg ikkje sett det som hensiktsmessig og nyttig å bruke kvantitativ metode.

Kvantitativ metode

Denne metoden kan kort forklarast i at ein nyttar eit visst kvantum av informasjon basert på mange informantar eller forsøk. Dette dannar så eit grunnlag for å trekkje konklusjonar.

Ved repetisjonar av informasjonsinnhenting basert på same mønster kan ein lett luke ut avvik og med godt samvit forkaste desse, då resten av forsøka vil danne grunnlag for konklusjon. Eit eksempel på slik forskning er mellom anna spørjeskjema og laboratorieforsøk. Vi undersøker variablar og verdiar, og metoden er oftast nytta for å undersøkje menneskjer og grupper av menneskje (Johannessen et al. 2011).

KYSTSONEPLANLEGGJING OG BRUK AV KYSTSONA

I lange tider har kystsona og havet vore ei rik kjelde for matauk og næringsverksemd for heile landet. Denne ressursen er noko av det første vi kjenner som ein reell eksportvare, og vil forhåpentlegvis vare lenger enn dagens hovudeksportvare som er petroleum i ulike former. Det er derfor særdeles viktig at ein har kontroll på utviklinga. Kystvakt, kystverk og ulike Havforskningsinstituttet samt Fiskeri- og kystdepartementet er inne og kontrollerer kvote, farty og reguleringar innan hav og kystfiske. Dette arbeidet baserer seg på kva marknaden etterspør, kva som er tilgjengeleg, kor mykje det er, trussel mot biologisk mangfold. Slik har ein helde på i uminnelege tider. Det som skil seg frå gamle dagar er berre størelsen på fangsten, størelsen på farty og rekkevidda. Heldigvis for oss og nær sagt alle kystkommunar sørga tidlegare havrettsminister Jens Evensen for ei stadig utviding av det vi kjenner som territorialgrense og økonomisk sone. Dette igjen har sørgja for at nasjonen Noreg har eit særdeles stort område som vi kan betrakte som vårt, når det kjem til utnytting av ressursane i havet.

Tidleg på sekstitalet byrja ein å tenkje at det kanskje gjekk an å ha fisk (særskild laks) i kontrollerte former. Dette er den spede starten på det oppdrettseventyret vi kjenner i dag. Dei første merdene vart plassert der naturen sjølv la til rette for det. Innerst i vika, i rolege farvatn der ein lett kunne sperre av med not var det første ein prøvde. Fordi ein ikkje hadde kunnskap om korleis vasskvalitet og for påverka veksten og fiskehelsa vart desse lokalitetane fort avvikla, då resultatet ikkje var tilfredstillande. Etter kvart byrja ein å nytte lokalitetar som var betre eigna, og gjennom mange utviklingsledd har ein funne ein resept som ser ut til å fungere relativt bra. Slik ståa er no er det kun ILA (infeksuøs lakseanemi) og lakselus som trugar næringa. Dei fleste andre sjukdomar er det utvikla vaksine for, eller utrydda. Utover dette er det sjølv sagt andre utfordringar i næringa. Rømt oppdrettsfisk kan blande seg med ein naturleg stamme og utvatne det genetiske materialet. Opphoping av organisk materiale på lokaliteten er også ei utfordring dersom det ikkje er tilstrekkeleg sirkulasjon sjøen rundt. Eit argument som ofte vert brukt for å framheve viktigheita av fiskeoppdrett er at ein art som laksen er i stand til å utnytte foret ekstremt godt, og skaper eit høgverdi matprodukt. Dette er for så vidt riktig, men ein må uansett tenkje på at dette foret også stammar frå ein plass lenger ned i næringskjeda, kva vil dette bety på sikt? Utfordringa er å kunne fortsetje etableringa av nye lokalitetar som held

tilstrekkeleg høg kvalitet, samtidig som ein ikkje går vekk frå hensyn til miljøvern, vassdirektiv, landskapsvern osb.

Å løyse desse utfordringane er krevjande. Her er det svært mange problemstillingar som står ovanfor kvarandre, og ofte vil det være ein tapande part. Men ein er nøydd til å utnytte dei ressursane vi har, så utfordringa vert då å skape ei berekraftig utvikling i næringa og arealbruken. Måten dette kan gjerast på er å nytte seg av den kunnskapen som er tilgjengeleg, men kan være krevjande å få tak i. I motsetnad til landbasert naturforvaltning og arealbruk er det mykje vanskelegare å kartleggje sjøen. Vi veit allereie mykje om livet i havet, men på langt nær alt. Det vi har lært så langt er blant anna at fisken krev eit reint miljø å vekse i, slik at områder med god gjennomstrøyming er viktig for ein god lokalitet. På den andre sida er det ein del infrastruktur som må til for å drive akvakultur. Denne tåler ikkje belastninga som oppstår i opne havområder, så ei viss beskytting mot elementa er påkrevd. Ein er også avhengig av ein viss infrastruktur på land, slik at ein kan drifte anlegget på forsvarleg vis. Dei siste åra har det imidlertid vorte meir og meir vanleg med brønnbåtar. Desse kan ta fisken ut av merdene, for deretter å frakte denne til eit slakteri. Kombinert med bustadkvarter (på lag som ein oljeplattform), gjer at ein røktar kan ta båt ut til anlegget og bu der i periodar. På denne måten er det mogleg å etablere anlegg heilt utan landleg infrastruktur. Denne driftsmetoden opnar for etablering av anlegg på lag kvar som helst langs kysten. Sjølv om noko er teknisk mogleg er det ikkje sikkert at det er nødvendig å gjennomføre det. Derfor er det viktig å fortsetje med grundige analysar før etablering av akvakulturanlegg i norske farvatn.

Om kystsonoplanlegging og oppdrett i Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane var tidleg ute med planlegging i kystsona. Kommunane starta arbeidet med dette etter plan og bygningslova av 1986. Ettersom Sogn og Fjordane er eit fylke med svært mykje kyst er ikkje dette så rart. Kommunane er ikkje pliktig å gjennomføre planlegging i sjø, og dermed er det langt frå alle kommunar som har slike planar, men dei kommunane som såg utfordringar på dette området har ein altså vore tidleg ute med planlegginga (Sundby 2012). Mykje av bakgrunnen for at ein var raske til å starte opp med denne type planlegging var fordi ein såg potensial i ei ny næring som kunne vise seg å være attraktiv. Lokalt forankra suksesshistorier var draumen. Alle kystkommunar har etter kvart fått sine kystsonoplanar, men desse planane befinn seg på ulike nivå. Nokre er oppdaterte og detaljerte, medan andre er utdaterte og passar ikkje med dagens behov i akvakulturnæringa.

I 2010 lansert ein ny forvaltingsreform som omhandlar behndlinga av konsesjonssøknader innan akvakultur. Denne skulle søkje å få saksbehandlinga ned på regionalt nivå.

Fylkeskommunen er no saksbehandlar for konsesjon. Etter omstruktureringa mista

Fiskeridirektoratets regionkontor det samla ansvaret for tilsyn og konsesjonstildeling. Tilsynet

vert gjort av Fiskeridirektoratet, medan søknad om konsesjon vert behandla av fylkeskommunen.

For planlegging generelt er det i Sogn og Fjordane fylkeskommune etablert eit planforum. Dette skal være med å hjelpe kommunane med oppstart av nye planar, samt introdusere nye idear innan planlegging. Ulempen fylkeskommunen har er at dei har svært lite legal makt i forhold til pålegg om iverksetjing av planar og kva retning planlegginga skal gå i. Det er kommunestyret i dei enkelte kommunane som vedtek planane. Men som fagforum for arealplanleggjarane i kommunane er dette ein flott måte å utveksle informasjon og verte oppdatert på ny informasjon. For kystzoneplanlegging har planforum i Sogn og Fjordane blitt trekt fram som viktig for koordinering og samordning (Stokke et al. 2006). I tillegg er det lagt fram eit nytt dokument i forbindelse med ny Plan og Bygningslov. Dette dokumentet omhandlar kystzoneplanlegging særskild. Dokumentet er kalla «Retningslinjer for arbeid med kystzoneplanlegging i Fiskeridirektoratet». Her kan ein finne «oppskrift» på ynskjeleg arbeidsmetode for kommunar som har dette som tema. Eit av dei viktigaste momenta er kapittelet om samarbeid mellom kommunar som har samanfallande interesser i kystsona, meir om dette i neste kapittel.

PLANLEGGINGSTEORI

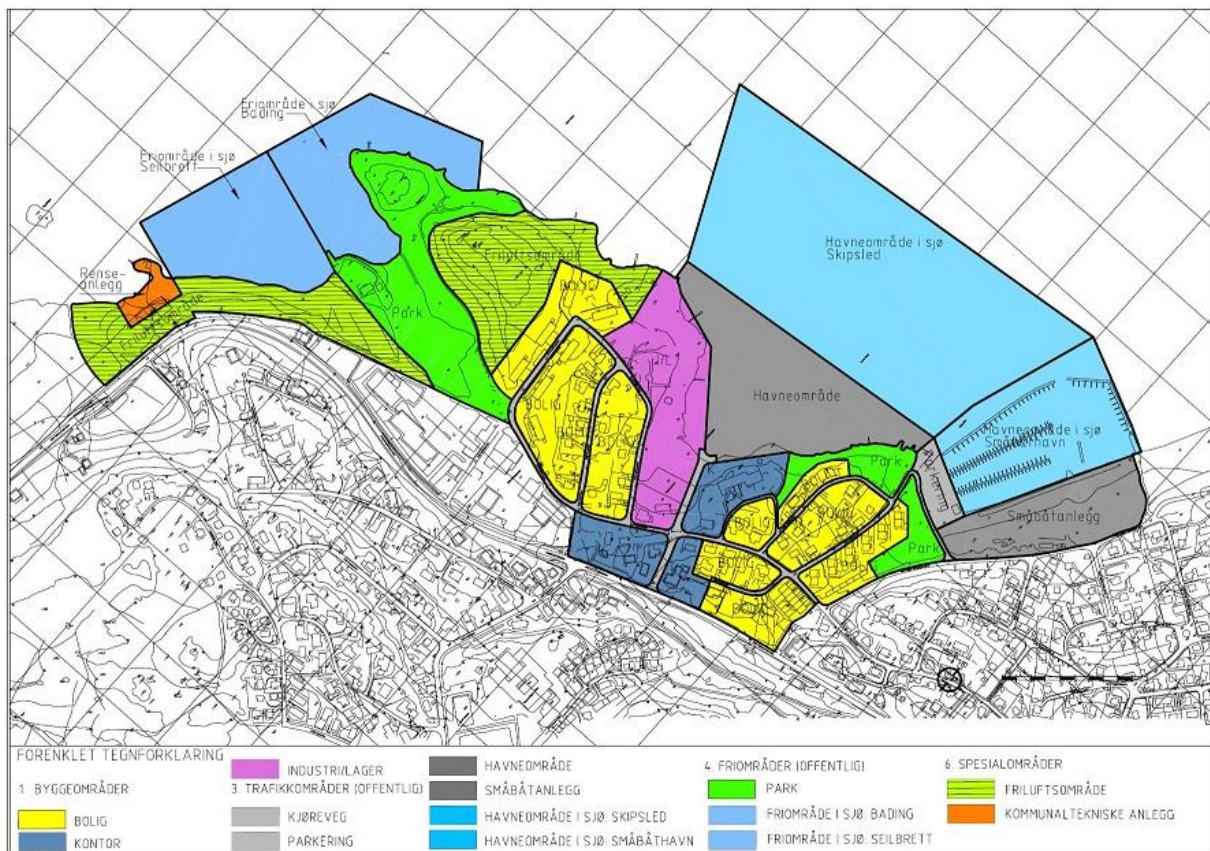
Planlegging har eksistert så lenge vi har hatt sivilisasjon. Vi kan gjennom nedskreve kjelder og arkeologiske utgravingar spore dette tilbake i tusenvis av år. Forsvar og marknader er vel dei vanlegaste behova ein måtte legge til rette for. Eit kjent eksempel er den klassiske romerske strukturen som var standardiserte gatesystem *fill inn kjelde Norsk Byhistorie*. Etter kvart som byan vaks seg større og forsvarsbehovet vart mindre, var det nokre kloke hovud som etablerte rutenettsstrukturen eller griden. Denne måten å byggje by på tillet i teorien uendeleg utviding så lenge ein har areal. Eit godt eksempel er Manhattan i New York. Dei aller fleste byar vi kjenner i dag er ein mellomting mellom planlegging og naturleg framvekst. Alt vi kjenner av by og tettstadsstruktur i Noreg i dag er underlagt eit planregime. Ein del tilfelle er kanskje mindre påverka av planlegging, nokre meir, men faktum er at ingen bygg eller arealbruk kan endrast utan at det er medhald i plan. Det er påbudd ved lov at alle kommunar skal ha arealplanar og reguleringsplanar for sine områder .

Kystzoneplanlegging i kommunane

Område innanfor det vi definerer som kystzone er ikkje styrt av reguleringsplanar. Her er det kommunens arealplan som gjeld. Det er også nokre som nyttar ein eigen kystzoneplan til dette, men det er mindre vanleg. Denne type plan inneber ofte lange horisontar, då dei sjeldan vert endra. I ny lov står det at ein planstrategi skal utarbeidast etter kommuneval. Denne

planstrategien er eit dokument som seier kva retning kommunestyret ynskjer at kommunen skal ha den neste perioden. Det er rom for å setje arbeidet med planstrategien saman med oppstart av planarbeid dersom kommunen ynskjer å rullere denne, men det er ikkje eit krav (PBL 2008). Dette gjeld både samfunnsdel og arealdelen. Samfunnsdelen inneheld planlagde strategiar for skule, helse og kva profil kommunen ynskjer utad. Arealdelen består av eit kart som omfattar heile kommunen. På kartet er det lagt inn fargekodar og skraveringar i ulike variantar, som syner eksisterande og evt. Framtidig bruk av arealet. Sjødelen, altså kystsoneplanen, inneheld færre kategoriar. Her kan ein i stor grad sjå dei områda som er opna for akvakultur, og evt. Om det er merknader på områda. Enkelte områder kan være spesifisert til kun å gjelde skjel, eller utelukke særskilde driftsformer. Denne type planlegging begrensar seg sjølvstilt til kystkommunane.

Eksempel på arealbrukskategoriar i kommuneplanens arealdel:



Henta frå planvegleiar (Miljøverndepartementet 2006)

I illustrasjonen ser vi at både sjø og land er tatt med i arealkartet, ulikt ein vanleg arealplan der sjøområda ikkje er med. Dette er måten ein vil utvikle nye planar på i framtida, ved å sjå heile kommunens arealdel under eitt.

Planleggjing i det 21 århundret

Dei gamle romerske og franske planane vi kjenner til frå tidlegare tider bar preg av total rasjonalitet. Ein hadde eit mål, og konstruerte verkty for å oppnå desse måla. Verktya var i denne samanhengen planleggjing ut frå behovet, for deretter å setje planen ut i livet. I meir moderne tid har dette endra seg litt. Vi kjenner eksempel på at ein ynskte å sanere store deler av Grunerløkka i Oslo, av di bygningsmassen vart sett på som ukurant, nedslitt og ikkje i pakt med samtida. Dette møtte imidlertid store protestar, då ein byrja å sjå verdien av å ta vare på fortida.

Dette kan sjåast på som eit symbol på den nye tid innan praktisk planleggjing. Ein mann som sette ord på dette er Andreas Faludi. Han skilte mellom «theory of planning» og «theory in planning» (Stokke 1997 : Faludi 1973). Teori *om* planleggjing omhandlar planprosessen. Medverknad og samhandling mellom dei ulike aktørane er ein del av dette.

Teori *for* planleggjing omhandlar tema som kan kallast kunnskap som knyttast til sjølve utforminga av planen. Konsekvensanalyser, tilstandsrapportar, framtidige behov osv. er eksempel på ting ein tar hensyn til i utforminga av plan.

Desse to omgrepa dekkjer i stor grad det vi treng når vi snakkar om moderne planleggjing. For å kunne utforme ein god plan er vi nøydd til å ha rutinar som styrer prosessen. Dette er ofte vegleiarar som omhandlar dei ulike tema ein skal ta hensyn til i den aktuelle planen. Vegleiarar kjem som regel frå dei etatar som har ansvar for tema. Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning er eksempel på dette. Dette er eksempel på teori *for* planleggjing.

Teori *for* planleggjing kan sjåast på som noko ein nyttar for å utforme prosessane rundt det å få ein plan vedtatt.

Korleis måle resultat?

Lat oss definere ein suksess eller positivt resultat som at planen vert oppfylgd til punkt og prikke. Negativt resultat vil då være at alt i planen er sett vekk ifrå og ting vert heilt annleis enn planlagt. Denne måten å planleggje på vert av Faludi og Korthals Altes kalla «the conformance approach» (Faludi 1988:Stokke 1997). Conformance approach betyr at ein har eit definert mål og tidsplan. Stokke (1997) trekkjer likskap mellom dette og prosjektplanleggjing, på den måten at alt er veldig målbart og ein har klare tidsfristar å forholde seg til.

Faludi og van der Falk (1994 s.3) (Stokke 1997) oppgir desse kjenneteikna for prosjektplanleggjing:

1. Planens funksjon er å styre arealbruken og forme det framtidige landskapsbilete.
2. Samhandling mellom aktørar føregår inn til planen er endeleg vedtekjen, planen vert gjennomført av nøytrale iverksetjarar
3. Planens framtidshorisont er klart avgrensa.
4. Planen skal være bindande til prosjektet er avslutta («blueprint-planning»)

For rein arealplanleggjing kan denne måten å planleggje på fungere. Ein har eit mål om 2000 bustader i eit område innan 10 år, og planleggjer etter dette. Etter 10 år er det bygt 2000 bustader og ein har måloppnåing, prosjektet kan avsluttast.

Dette er i følge Ellefsen og Røsnes (1989) ein litt for enkel måte å sjå det på. Meininga er at ein plan kan vere like vellukka dersom ingenting vert som opprinneleg planlagt, av di planprosessen og vedtaket skapar eit beslutningsgrunnlag. Om ein seinare oppdagar at målet eller retninga på planen ikkje stemmer med verkelegheita er det ingenting i vegen for å gå andre vegen av det ein har planlagt. Ein kan seie det slik at det er oppfølginga av planen som seier noko om kor vellukka den er, ikkje om planen vert fulgt til punkt og prikke.

Faludi og Korthals (1994) nemner her eit prinsipp dei kallar «The performance approach». Dette går ut på at planen ikkje nødvendigvis treng å vise kva som faktisk skal eller bør skje, men at planen nyttast som eit grunnlag til opplysning av forholda som planleggjarane skal jobbe med. For eksempel at det som diskuterast i eit kommunestyre etter at planen er vedtatt viser seg å vere annleis enn det ein såg føre seg under planprosessen, vil dette for mange kanskje sjå ut som at planen er nyttelaus. Men her argumenterer altså Faludi og Korthals med at det ikkje nødvendigvis er tilfelle, og at planen fortsatt har nytte og kan brukast, dog på ein anna måte enn først tenkt. Fleksibilitet i planleggjinga er det som skal være nytteeffekten her. Dersom ein kan bruke dei erfaringane planen gir, samtidig som ein oppdaterer planen med nye moment og utfordringar vil ein kunne til slutt komme ut på toppen, men den beste planen der alle moglegheiter er undersøkt og ein oppnår full effekt av planarbeidet. Utfordringa ligg i fleksibilitet. Det er viktig å ikkje binde seg for tidleg, slik at ein har valfridom dersom forutsetnignane endrar seg (Stokke 1997). Stokke (1997) skriv at det er viktig i strategiske planar å ikkje binde seg for tidleg, med tanke på at ein skal kunne endre undervegs etter kvart som erfaringar oppstår. I generell planleggjing er alle desse argumenta gyldige og gode poeng. Det handlar om at ein i størst mogleg grad skal optimalisere utviklinga gjennom fleksibilitet.

Breie arealbrukskategoriar og større områder vil hjelpe til med dette. Dersom beslutningsgrunnlaget er tilstades gjennom grundig forarbeid kan ein tillate seg ein mindre detaljert plan.

Ein interessant moment ved vurdering av planar er at ein kan ikkje etterprøve resultatet. Utviklinga av ein tettstad tek tid, og det er ikkje mogleg å gjenskape forsøket slik ein vil kunne i eit forskingsprosjekt. På grunn av at ein jobbar med blant anna arealforvaltning og bruk, næringsutvikling og befolkningsutvikling er det ikkje mogleg å verifisere effekten av ein alternativ plan. Ein går over til evalueringsmetoden, der ein kun kan sjå føre seg resultatet av ein eventuell anna plan basert på praktiske erfaringar frå andre stader (Ellefsen & Røsnes 1989). Basert på erfaringar med aktuelle plan kan ein seie om ein plan er bra eller dårleg ut frå dei utfordringane den vart laga for å løyse, men ein kan ikkje seie med sikkerheit at eit anna alternativ hadde vore betre. Ved lokalisering av ny verksemd eller endring av verksemd i naboområdet, vil forutsetningane for planen endrast. For å oppnå optimalisering av planen er det ein føresetnad at planløyisingar kan endrast før dei er gjennomført (Ellefsen & Røsnes 1989). Ved denne type tankegang kan ein nytte planleggjing og prosess som eit reiskap og verkty for arealbruksutviklinga. Planleggjing er ikkje ein metode for vellukka samfunnsutvikling skreve i stein. Kompleksiteten i samfunnsplanleggjinga oppstår i det ein skal lage ein plan som er open, begrensa, spontan og stabil. For å hjelpe på dette har lokale styresmakter (kommunen), ein dispensasjonsrett som kan nyttast i tilfeller der planen ikkje strekk til. Dette har vi sett mange eksempel på i kommunal planleggjing har vorte nytta. Særskild i forhold til strandsonoplanleggjing og hytteutbygging. Enkelte kommunar har, basert på ei heilskapsvurdering, kome fram til at gevinsten ved å tillate bygging i 100-metersbeltet er større enn prisen ein betalar i form av nedbygd areal. Dette er politisk styrt i lokaldemokratiet, og stikk i strid med intensjonar frå statleg hald. Grunnen til at eg nemner dette er som eksempel på at slik bygging aldri vil kunne planleggjast på tradisjonelt vis, då ein eventuell reguleringsplan for hyttebygging i strandsona aldri ville blitt godkjent på førehand, men som nemnt tidlegare vil situasjonen i den enkelte kommune tilseie at det vil vere høgare gevinst ved å sjå vekk frå plan og dispensere. Så kan ein sjølv sagt diskutere på generelt grunnlag om dette er riktig eller feil, men det skal ikkje bli gjort her.

Om ein ser vekk i frå særtilfelle med strandsona er måling av dispensasjonar ein måte å kvantifisere kor vellukka eller mislukka ein plan er. Mange dispensasjonar, særskilt om det dreier seg om same tema (fritidsbustader, akvakultur, næringsverksemd), tyder på at planen ikkje har vore godt nok gjennomtenkt. Det er imidlertid som ein kan sjå i empirien til denne oppgåva mange årsaker til at ein plan tenderer til å gi mange dispensasjonar. Lite kunnskap om

særskilde tema, samt begrensingar i administrasjonen hjå dei mindre kommunane er medverkande årsaker til at ein ikkje alltid lukkast med idealet om langvarige og stabile planar.

For vurdering av planar og historiske hendingar er vi nøydd til å sjå på ting i riktig perspektiv. Vi må gjenoppplive dei tankane som la grunn for plan (Ellefsen & Røsnes 1989:Collingwood 1946). I kystsoneplanlegging (innanfor akvakultur særskild), er dette viktige moment. Situasjonen er at ein skal forsøkje å planlegge ut i frå ei næring som har vore i meir eller mindre konstant utvikling sidan oppstarten, og difor set store krav til planleggjingsbiten.

Implementering

Etter at planen er laga, startar den viktigaste delen av arbeidet. Planen, med sine målsetjingar og strategiar er nøydd til å verte omsett i handling. Dette kallar vi implementering av planen. Det er vanleg at arealdelen har ein horisont på 12 år, eller det same som tre kommunestyreperiodar. For å skape truverde til utviklinga er det viktig at ein har lengre horisont enn berre ein valperiode, då det ville vore lett for sitjande kommunestyre å planleggje kortsiktig med rask gevinst og ikkje tenkje på framtida. Det er allikevel lagt inn ein rulleringsparagraf i plan og bygningslova. Dette skal gje valt kommunestyre moglegheit til å endre litt på eksisterande plan slik at utviklinga går i den retning som velgjarane har stemt på. I praksis betyr dette at planen kjem opp til behandling, seinast eit år etter innsetjinga av kommunestyret, og endringar kan leggjast inn. Dei ovanemnte tinga er ein prosess som er styrd av plan og bygningslova. Det som er interessant er å sjå meir på implementeringa, slik at vi kan sjå kva som faktisk skjer. Det er på det reine at ein kommuneplan er eit høgt verdsett dokument som forhåpentlegvis skal gje mange svar i den daglege saksbehandlinga. Ellefsen og Røsnes meinte at resultatet av planen måtte målast etter den faktiske utviklinga, og ikkje etter kvantitetskriterie om kor samanfallande planen var i forhold til faktisk situasjon (Ellefsen & Røsnes 1989:Stokke 1997).

Det er nettopp dette som gjer at planleggjing er eit fag i stadig utvikling. I retrospekt kan vi sjå på utviklinga og seie «Korleis er dette mogleg» og «Kva tenkte dei på her??». Planleggjing er eit fag som slitast mellom behovet for fastlåsing og behovet for fleksibilitet (Stokke 1997).

KOMMUNAL PLANSTRATEGI

Som i mange andre plansamanhengar er motivasjonen bak kystsoneplanleggjing å lage ein situasjon som er oversiktleg for alle partar. Dette er viktig fordi ein ynskjer å kunne skape verdiar for framtida som ikkje går på bekostning av miljø eller berekraftig utvikling. I Stokke 1997 kan vi lese om Bamble kommune som var tidleg ute med kystsoneplanleggjing. Årsakene til at denne kommunen ynskjer å setje i gang arbeidet med ein slik plan var at ein såg eit bestemt behov for å regulere den aktiviteten som var, særskild i strandsona. Desse områda langs «den

sentrale kysten» i Noreg er prega av mykje bruk, og bruk av strandsone som har innverknad på sjøareala. Det er kystfiskarane som i denne saka er nøgd med å kunne få eit talerøyr inn i forvaltinga (Stokke 1997). Dette fordi dei ser at den bruken som er, har stor innverknad på korleis dei kan nytte sine tradisjonelle fiskeplassar. Dei nyttar mellom anna samanlikninga med matjord på land, som i mange år har nytt godt av beskyttelse frå bruk gjennom kommunal planleggjing. Kommunale sjøområder som ikkje ligg under ein kommunedelplan for sjø har eigentleg ingen beskyttelse frå belastninga som hyttebygging og anna utbygging i strandsona fører med seg.

Kystzoneplanlegging er etter mine erfaringar eit relativt spredt felt metodemessig. Nær sagt alle kystkommunar har etter kvart fått dette, men det er tilsynelatande store forskjellar i dei ulike metodane for utarbeiding av plan. Dette har bakgrunn i mange ting, mellom anna forskjellig tidspunkt for planarbeidet, forskjellige behov og forskjellige politiske ynskjer i kommunane. I mine case-kommunar er det både forskjellar og likskapar i planprosessane.

I forhold til begrepa om top-down eller bottom-up-planleggjing i kommunane er det litt vanskeleg å seie korleis dette artar seg i relativt små kommunar. Rolla som planleggjar er å vere ein fagperson som skal kome med tilrådingar til kommunestyret. Ein har dermed ikkje reell makt, men ganske stor påverkningskraft. I dei små kommunane er det vanskeleg å skilje mellom top-down og bottom up-planleggjing. For kystzoneplanleggjing kan ein gjerne kalle top-down eller beslutningsorientert planleggjing, jamfør Kjellberg, Reitan (1995) og Björkemarken (1995) i Stokke (1997). Denne type planleggjing er beslutningsorientert med tanke på at ein ynskjer å avgrense planen med eit start og sluttspunkt (Stokke 1997). Dette i motsetnad til tradisjonell sentrums- og byplanleggjing der ein i større grad har ein kontinuerleg prosess gåande som ikkje er avgrensa av tid.

«Det blir påpekt at gjennomføringsorganer ofte ikke har tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre planens intensjoner» (Stokke 1997 s:26). Dette samsvarer godt med mine erfaringar i dei kommunane eg har besøkt. I samanheng med kystzoneplanleggjing fins det ikkje godt nok grunnlag for å bedømme kvar dei beste områda for akvakultur befinn seg. Dette er uansett ei umogleg oppgåve for kommunen å ta på seg. Dette igjen fører til at ein får ei einseitig og næringspåverka utforming av kystzoneplanen.

I Askvoll er dette framtreande. Det er fleire eksempel på at planen er nytta som ein breipensla plan, der avgjerdsler er tekne etter kvart som næringa har utvikla seg. Lokalitetar er endra, utvida eller flytta alt ettersom det er ynskjeleg frå brukar. Dette er greitt frå kommunen si side då dei ynskjer å legge til rette for næringsverksemdar i kommunen.

Ei utfordring for planleggjing generelt er samhandlinga mellom dei administrativt ansatte, planleggjarane, og dei folkevalde politikarane. Som planleggjar er det freistande å sjå i ein lenger tidshorisont og planleggje deretter. I spørsmål om bruk av sjøen er det også tilfredstillande å ha tilstrekkeleg kunnskap om konsekvensane, som er ei utfordring i dei små kommunane. Politikarane har ein fireårshorisont på sitt arbeid, styrt av valintervallen. I tillegg har dei programfesta ein politikk som er styrt av partigruppene og partistandpunkt sentralt. I eit demokrati er det naudsynt å skaffe stemmer slik at ein kan auke påverknaden i for eks. eit kommunestyre. For å få til dette må ein av og til ta eit populistisk standpunkt som samsvarer med velgjargruppa.

Planleggjarane kjem då ofte litt i beit, då ein må forsøkje å lage planar som vert vedtekne, og i tillegg inneheld moment som er riktige sett frå eit fagleg synspunkt. Planleggjarar er ansatte i administrasjonen og vert ikkje bytta ut ved val, og har som oppgåve å være profesjonell og lage planar som tilfredstiller kommunestyrets intensjonar. Samtidig er det umogleg å ikkje la fagdelen av og til leggje føringar for arbeidet. Det er ikkje alltid ein garanti for at det folkevalde organet treff riktig konklusjon. I tillegg kan kommunale retningslinjer som er utforma av kommunepolitikarane vere litt vage. Dette kan begrunnast med arbeidskapasiteten til kommunepolitikarane. Ettersom politikarar har ein ibuande eigenskap til å ynskje attval er det freistande for dei å ikkje ha bastante meiningar om framtida. Dette fører til ei avrunding og lite konkretisert grunnlag for planleggjarane å arbeide etter (Stokke 1997).

Det er imidlertid ikkje grunn til å stengje nokon ute av planprosessen. Både næringsverksemdar, lokalkjende og kommunepolitikarar bør være deltakarar i prosessen med å utforme ein plan. Dette er med på å skape eit forhold til den ferdige planen som aukar legitimiteten og verdien for dei deltakande partane. Dette vil igjen føre til konfliktsenkning og auka forståelse for dei berørte partane (Stokke 1997). Dette kan vi sjå igjen i dei siste vegleiarane frå staten, der det er lagt større og større vekt på medverknad tidleg i prosessen.

I plan og bygningslova er det presisert i sterkare grad at kommunane er nøydder til å utvikle ein kommunal planstrategi. Denne skal hjelpe i arbeidet med å konkretisere kommunens behov slik at det vert enklare å handsame problemstillingar som oppstår. For dei aktuelle kommunane i denne oppgåva er kystsoner med i planstrategiane, og er sjølv sagt ein viktig del av korleis kommunane utviklar seg. Det er ting som tyder på at interessen for kystsonerplanleggjing er aukande i dei aktuelle kommunane. Bakgrunnen for dette er nok mangedelt, men ein viktig del trur eg må være det aukande fokuset på landskapsvern og miljøvenleg ressursutnytting. Det skjer svært mykje spennande innanfor dette området. Korleis skal vi klare oss i framtida? Då må vi byrje å utnytte dei ressursane som er tilgjengeleg for oss. Dersom vi klarar dette utan å

ødelegge for framtida er det sannsynleg at dette kan være med på å hjelpe oss med å oppretthalde den standarden vi har fått på bakgrunn av petroleumsressursane som har hjelpt oss fram dit vi er i dag. I innlandet ser vi stadig fleire saker som omhandlar utnytting av areal som tidlegare har vore forbeholden skog og tradisjonell utmarksbruk. Vindmøller for kraftproduksjon er for mange den hellige gral. Dette skapar konflikter, då desse vindmølleparkane ofte kan sjåast over store områder, og områder som tidlegare har vore sett på som urørt.

Hensikta med kommunal planstrategi kan oppsummerast i få delpunkt:

- Forenkle vurderinga av viktig og mindre viktig planarbeid
- Knytte politikarane opp mot planarbeidet i større grad
- Auke medveta rundt regionale planoppgåver

(Miljøverndepartementet 2011a)

Planstrategien er ikkje ein plan. Det er eit dokument som gir innsikt i kommunens utfordringar og framsette mål. Strategien skal rullerast kvart fjerde år, same som tidlegare kommuneplan. I samanheng med denne rulleringa skal det verte enklare å sjå på kommuneplanen og skilje ut delar som krev ny behandling, og late velfungerande planar stå. På denne måten skal det verte enklare for kommunen og setje ressursane inn mot hovudutfordringane. For behandlinga av planstrategien krevst det ikkje like stor forståing av plansystemet og eksisterande planar. Dette skal vere med på å hjelpe politikarar til å verte meir deltakande i prosessen rundt planarbeidet. Dette igjen vil vere med å auke legitimiteten i plan (som nemnt i kapittelet om planteori).

Eit grep som gjer prosessen med planstrategi effektiviserande i forhold til planarbeidet er at planstrategien ikkje er eit juridisk bindande dokument, slik som ein vedteken plan. Dette gjer at ein ikkje må i gjennom same behandling som ved ein plan gjennom høyringsrundar og medverknad. På denne måten kan ein ha ein meir fleksibel og raskare prosess.

LOVER OG REGLAR SOM BEHANDLAR AKVAKULTUR

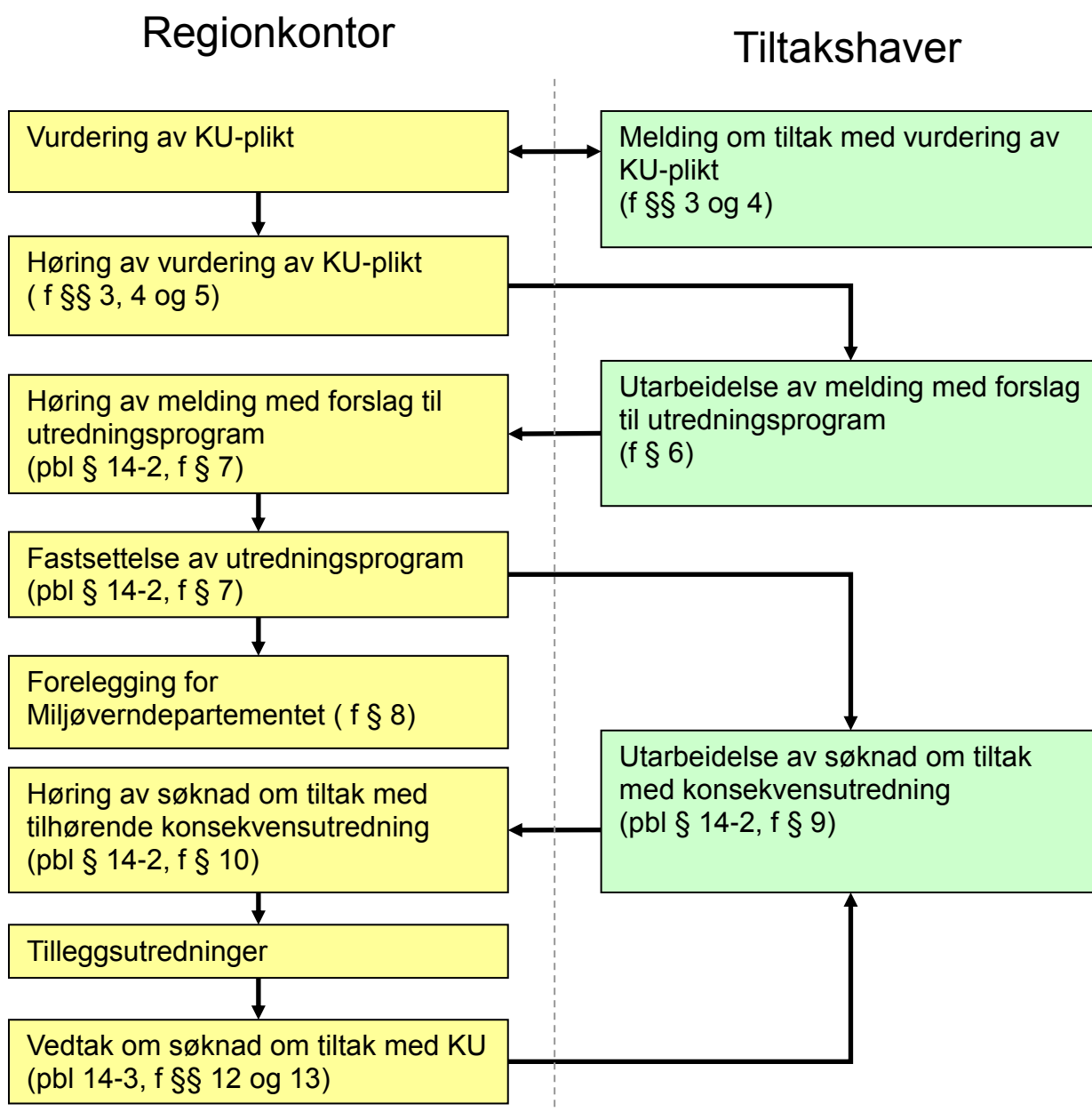
Innanfor tema som omhandlar arealbruk er det i stor grad kommunen som styrer dette gjennom sine strategiar om planvedtak, om ein ser vekk frå enkelte tilfeller av statleg reguleringsplan og nasjonalparketablering. Dette gjeld også i forhold til planlegging i sjø. Her er det kommunen som gjennom plan og bygningslova styrer arealformål og utvikling. Eit viktig poeng er at sjølv om kommunen styrer arealbruken, er det fortsatt statleg sektormyndigheit som gjennom ulike nivå styrer viktige faktorar som miljøpåverknad og tillatelsar for arealbruk gjennom nasjonale og til

dels internasjonale lover og reglar. Dette gjeld særskilt aktivitet som har stor miljøpåverknad, enten i sjø eller som landlege installasjonar. På land er for eks. vindmølleparkar eit omstridd tema for tida, utan at eg skal gå inn på dette her. Hovudtrekket er at kommunen står med relativt mykje makt i forhold til bruk av kommunalt areal. Så lenge ikkje det tiltenkte formålet er i strid med pbl. eller andre lover som styrer miljøpåverknad og så vidare, er det mykje som skal til for at stat eller fylkesmann kan gripe inn og stanse formålet. På den andre sida kan kommunen velje, gjennom godkjenning/forkasting av planforslag, å ikkje legge til rette for etablering av for eksempel avkalkultur eller vindmøllepark. Sjølv om det aktuelle arealet er sett på som svært godt eigna, er det ingenting som seier at kommunen *må* nytte arealet til eit slikt formål. Denne overgangen mellom forvalting og politikk tek av og til uforutsette vendingar, men er ein svært viktig del av lokaldemokratiet.

Forskrift om konsekvensutgreiing vart gjeldande 26 juni 2009. §2-b seier at kommuneplanens arealdel går under tiltak og planar som skal konsekvensutgreiast (Miljøverndepartementet 2009). Det er imidlertid sett begrensningar på kva tiltak innan avkalkultur som faktisk skal utgreiast. Anlegg med maksimal tillatt biomasse (MTB) over 3600 tonn er ansett som «større anlegg». Dette gjeld også eksisterande anlegg som søker utviding frå tillatt MTB under 3600 tonn til over dette målet. Då må utgreiing føreliggje for å kunne få gjennomslag for søknaden. Dette går for så vidt ikkje direkte på planarbeidet i kommunen, men det er eit viktig moment i utviklinga av ei berekraftig næring. Kunnskapen frå ei konsekvensutgreiing vil jo gi ny kunnskap om området, og kan med dette føre til ei omregulering på sikt. Fiskeridirektoratet er ansvarleg for konsekvensutgreiing, men saken skal først leggjast fram for fylkeskommunen. Dette fordi fylkeskommunen er regionalt ansvarleg som miljøvernmyndigheit og kulturminnevernmyndigheit (Fiskeridirektoratet 2013c). Deretter vert saken overført tilbake til Fiskeridirektoratets regionkontor der ein endeleg tek stilling til om konsekvensutgreiing skal igangsetjast. Kven som har plikt eller ansvar for å melde tiltak som er under vurdering til konsekvensutgreiing er noko uklart i vegleiaren. Det kan verke som om dette er eit todelt ansvar, jamfør illustrasjonen under. Det som er klart er at tiltak som er av typen tvilstilfelle skal først sendast (frå fiskeridirektoratets regionkontor) til fylkeskommunen, og deretter tilbake med ei utgreiing som regionkontoret igjen skal nytte i si avsluttande vurdering av eventuell igangsetjing av konsekvensutgreiing.

Saksgang i behandlinga av akvakultursøknader

Som vi kan sjå i illustrasjonen under, i øverste boks til høgre, er det tovegs pil mellom tiltakshavar og regionkontor. Om vi tar inn oversikta over tidsbruk ved behandling av akvakultursøknader ser vi at det er Fylkeskommunen som første mottakar av søknad som har ansvaret for å sende vidare til sektormyndigheit (og kommunen der det omsøkte tiltaket ligg), etter ei førstegongsbehandling på 2 veker.



(Illustrasjon henta frå Fiskeridirektoratet 2013c)

Konsesjonstildeling for akvakultur

Når det gjeld styringa av næringa spesifikt er det akvakulturlova som gjeld. Denne er frå 1.1.2006. Lovas formål er spesifisert i §1 som er attgjeven i neste avsnitt. Som styringsmiddel i kystsoneplanlegging spelar denne liten rolle. Det er Fylkesmannens konsesjonstildelingsmyndigheit som nyttar denne, for å fastslå om søknaden er innanfor dei vilkåra som er skissert i lova. Det er imidlertid spesifisert gjennom §15 at tillatelse ikkje kan gis dersom det ikkje førelegg vedtak frå kommunen gjennom PBL at det er tillete med akvakultur på det omsøkte arealet. Dette gjeld dersom det ikkje førelegg samtykke frå planmyndigheit (kommunen) om at etablering likevel kan gjennomførast (Stokke et al. 2006).

Formål: Akvakulturlovas §1 seier «Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten» (Akvakulturloven 2005). Herunder ligg det meste av det som er utfordringane i kystsonen, og vi kan finne dette igjen i blant anna styringsdokumentet frå Sogn og Fjordane Fylkeskommune som skal være med å styre konsesjonstildelinga. §6 i lova er styrande for konsesjonstildeling. I denne paragrafen ligg dei viktigaste punkta som må oppfyllest for tildeling. Miljø, planar og vernetiltak (§15), avveiging mot andre arealbruksinteresser (§16) og tillatelse etter matlova, forureiningslova, havne og farvatnslova og vassressurslova. I behandlinga av ein konsesjonssøknad er det først Fylkeskommunen som mottok søknaden, og videresender denne til den kommunen som har det omsøkte arealet. I tillegg skal komplett søknad vidaresendast til alle statlege sektormyndigheiter som tek føre seg dei ulike lovene og ser om krava er oppfylgt. Fristen for dette arbeidet er 12 veker. Etter dette går søknaden ned på regionnivå til fylkesmannen, Mattilsynets distriktskontor, Kystverkets regionkontor og Fiskeridirektoratets regionkontor. Desse ser etter om deira ansvarsområde er teke vare på, og kjem med merknader. Etter denne behandlinga går søknaden tilbake til Fylkeskommunen for endeleg behandling. Denne behandlinga er fastsett til å ta maksimalt 22 veker. På tross av dette er det mogleg å utsette fristen for vedtak med inntil 4 veker i særlege tilfeller (Fiskeri- og 2010).

Som ein ser er det mange lover og reglar som omhandlar aktivitet i kystsona. Allikevel er det lagt opp til ein søknadsprosess som tillet relativt grei behandling av søknader og etablering av anlegg. Dette er ei følgje av lanseringa av ny forvaltingsreform for akvakultur. Eit viktig poeng er at alt tek utgangspunkt i kommunal planlegging. Dersom ein ikkje har lagt inn områder for akvakultur i kommunal kystsoneplan er det ingen utgangspunkt for å søkje. Så situasjonen blir slik at kommunen sit med stor makt ovanfor denne næringa. Eit viktig punkt tykkjer eg er §15 i lova. Den sier at «Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med: a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven...Tillatelse til akvakultur kan likevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet» (Akvakulturloven 2005). Dette betyr i praksis at

kommunen har dispensasjonsmoglegheit frå eigen plan. Igjen betyr dette at det er relativt enkelt å få etablert anlegg der det måtte vere ynskjeleg for næringa. Dette vert behandla politisk, og kan vere skadeleg i forhold til ei berekraftig og kontrollert utbyggjing i kystsona. Ein ser at i mindre kommunar er ein svært opptatt av næringsutvikling og arbeidsplassar, og kanskje då ikkje klarar å sjå det store biletet. Gjennom tilrettelegging for akvakultur er det også mogleg for kommunen å skape attraktiv næringsverksemd innanfor ein sektor som dei siste åra har hatt tildels stor inntening, men ting tyder på at dette ikkje alltid er tilfelle.

Om forvaltningsreformen

Etablering av den nye reformen var meint å skulle lette arbeidet med konsesjonssøknader, og heve kvaliteten ved at vedtak skulle fattast på eit meir lokalt nivå. Lokal medverknad skulle få auka merksemd og effekt av reformen (også ein intensjon generelt i planarbeidet gjennom ny lov). Reformen etablerer eit tidsbruksregime som er lett å forholde seg til. Dersom kommunen ikkje følgjer fristen for sine moglege uttalselsar i saken er det faktisk mogleg å gå vidare utan. Dette er fordi prosessen ikkje skal stoppe opp. I tillegg til moglegheiten for å utsetje fristen i inntil 4 veker i særlege tilfeller opnar dette for ein fornuftig og fleksibel måte å behandle desse spørsmåla på. Informantane gjev inntrykk av at reformen har endra eit vinnande lag, og difor har ført med seg ekstraarbeid og stress, som ikkje nødvendigvis aukar verken kvalitet eller effektivitet. Ettersom svært mange gjekk frå Fiskeridirektoratet til Fylkeskommunen har direktoratet mista mykje av den strukturen og kompetansen dei hadde. Mange i Fylkeskommunen sit med same kunnskapen som dei hadde i Fiskeridirektoratet, men uansett når ein endrar ein struktur kraftig på kort tidsrom vil effekten av den nye strukturen ikkje nå opp til den gamle. Meir om reformen i seinare kapittel.

Arealbrukskategoriane er ikkje endra i forhold til ny pbl. Det som er endra er måten ein utformar planane på. Det er no eit større fokus på denne type planlegging og trykket frå næringa er større enn før. Som eit ledd i å forbetre forvaltninga såg departementet seg ut ein ny forvaltningsreform, som har til hensikt å effektivisere prosessen med tildeling av konsesjon. Med tidsfristar for alle ledd i prosessen er det lett å halde kontroll på dette.

Forvaltningsreformens betydning for planleggjing i kystsona

Fylkeskommunen har lenge stått mellom to stolar, stat og kommune. Fylkesmannen er statens representant i fylket, og skal sørge for at kommunane følgjer dei strategiar stat og regjering gir gjennom ulike direktiv og meldingar. Fylkeskommunen er eit organ som står til disposisjon for kommunane, hjelper til med interkommunalt samarbeid og har koordinerande funksjon (i tillegg ansvar for ein del av vegnettet og vidaregåande opplæring). Ettersom sjø og hav ikkje kjenner våre oppmålte kommunegrensar er det sett eit behov for å dekke over eit større areal i planlegginga av desse områda. Kommunane har i enkelte samanhengar oppretta

interkommunale råd for forvaltning av ynskja regionpolitikk (Follorådet, koordinerer arealbruken i dei ulike Follo-kommunane), og mellom anna forvaltninga av fleire nasjonalparkar i sør-Noreg er styrt gjennom interkommunale råd. Det fins mange eksempel på dette. Felles for slike råd er at tildeling av arealbrukskategoriar må skje gjennom eit kommunestyre. Dette kan by på komplikasjonar, då det er mogleg at eit kommunestyre vel å gå imot den interkommunale strategien. Dette går som regel bra, men moglegheiten er der. Innføringa av forvaltingsreformen for kystzone er meint å skulle unngå slike komplikasjonar. Fylkeskommunen er tildelt konsesjonstildelingsmakt, for å bringe dette ned på eit meir lokalt nivå. Gjennom ulike kjelder kan ein registrere at Fylkeskommunen er tiltenkt ei viktig rolle i planarbeidet med kystzone. Dette er fordi rekkevidda på denne type planleggjing er såpass stor at kommunane ofte kan få problem med å sjå dei store linjene. I tillegg er det vanskeleg for ein liten kommune å måtte ta hensyn til begrensingar som ikkje nødvendigvis verkar hensiktsmessig for den enkelte kommune.

«Vi må hele tiden prøve å overbevise primærkommunene langs kysten at kommuner som deler samme fjord- og strømsystem bør samarbeide mye bedre ved produksjon av planer som omfatter kysten og de nære sjøområdene» sitat frå rapporten «Retningslinjer for arbeid med kystzoneplanlegging i Fiskeridirektoratet» (Fiskeridirektoratet 2013b). Dette kan berre tolkast på den måten at ein i mykje større grad enn før ynskjer samarbeid mellom kommunar i kystsonen, og at dette er viktig for ei heilheitleg behandling av problemstillingane. Dette er jo fornuftig tankegang når ein ser på dei utfordringane ein har i kystsonen, spesielt med fokus på miljøutfordringar som lett kan forflytte seg over kommuegrenser. I dei to kommunane eg har sett på vart det nemnt at dette kanskje kunne vere ein måte å gjere det på. Men dette hadde ein ikkje tatt stilling til i starten av arbeidet med å utforme ny plan i begge kommunar. Slik det framsto for meg er det vanskeleg for kommunane å få dette til grunna små administrasjonar og manglande retningslinjer, men dette kan kanskje endre seg no. Innføring av ny plan og bygningslov vil ha ein effekt på all form for planleggjing i kommunenoreg. Ifølgje rapporten frå Fiskeridirektoratet er det eit uttala mål at planleggjinga skal opp på eit meir regionalt nivå. Dette vil ifølgje rapporten føre til eit meir oversiktleg bilete av situasjonen, og fiskerimyndighetene kan lettare følgje med på endringar. Det er føreslått at Fylkeskommunen skal administrere desse planane. Dette er interessant sett i lys av valet hausten 2013. Høgre har sagt at dei ynskjer mindre byråkrati i forvaltninga, og ynskjer å legge opp til to nivå (stat og kommune) (Høyre 2013). Om dette er ei fanesak eller valflesk vil jo etter kvart syne seg, men det er jo kanskje verdt ein tanke.

Uansett er det noverande situasjon som er reell, og trenden er at meir av forvaltninga flyttast til eit høgare nivå. Dette vil vere eit regionalt plansamarbeid, der det er mogleg å hente inn støtte

frå Fylkeskommunen. Dette vil auke kompetansen i det regionale rådet. Det er som nemnt fleire stader i teksten eit problem for dei minste kommunane og ta hensyn til alle sider av saken i prosessen med å planleggje for akvakultur. Det er etter mitt skjøn ein sær fornuftig tanke å opne for regionale råd og plansamarbeid. Særskild i kommunane Flora og Askvoll vil dette være midt i blinken, jamfør målsetjinga om å få samarbeid mellom kommunar som deler fjordsystem. Når det gjeld kystsoneplanleggjing i Fylkeskommunen er ikkje dette særleg framtreddande av det eg kan lese ut frå offentleg informasjon. Det er imidlertid nyleg lansert eit planstrategidokument som er gjeldande for komande periode. I dette er det presentert eit mål om ein fylkesdekkjande kystsoneplan. Innhaldet i denne planen er ikkje kjent for meg, og den skal ikkje være klar før mot slutten av planperioden. Dette kan kanskje være ei utfordring for kommunane som eg har undersøkt, sett i lys av problemstillinga rundt at kommunane ynskjer hjelp frå regional myndigheit til utforming av dei nye planane.

Sett i lys av ny plan og bygningslov er det som før fordelt eit stort ansvar på kommunane. Det er med andre ord ikkje lagt vekt på at regional eller nasjonal myndigheit skal ta over planleggjing i kystsona. Eg trur at dette kunne vore ein aktuell måte å behandle problemstillinga på for å sikre overblikk og ikkje at lokale hensyn og ynskjer skal ta over for dei langsiktige måla i forvaltinga.

Punktet om medverknad er lagt stor vekt på frå Fiskeridirektoratet si side. Dei framhever at dei har ein særskild rett til å underrettast om oppstart av planarbeid, utover den generelle opplysningsplikta kommunane har i lokalaviser og eigen heimeside. Det er i tillegg presisert at Fiskeridirektoratet ynskjer å vere med i planforum, gi faglege råd og elles dele ressursar som er relevante for planleggjinga i det aktuelle området (Fiskeridirektoratet 2013b). Det er også presisert at næringa oppfordrast i stor grad til å bli med i planleggjinga på eit tidleg stadium, slik at deira interesser kan bli tatt høgde for i prosessen. Dette kan være viktig og riktig, men det kan også føre til ei einssidig framstilling og påverknad i kommunar der forholda er små. Eit kommunestyre (som er dei som sit med vedtaksmakt til slutt i planprosessen) kan utvise litt for stor velvilje dersom ein ikkje er på vakt i dei regionale myndigheitene, herunder Fiskeridirektorat og Fylkeskommune. Det er viktig å ta høgde for desse momenta, og det er også presisert hjå kommunale planleggjarar eg har vore i kontakt med. Som planleggjar går ein balansegangen mellom eit kommunestyre som skal godkjenne og vedta planen, samtidig som ein har faglege hensyn å ta som profesjonell. Eit kommunestyre har ein fireårssyklus, og handlar deretter, medan planleggjar må sjå på dei større linjene. Fiskeridirektoratet påpeikar også i vegleiaren at dei ikkje har plikt til å undersøkje og vurdere regionale og nasjonale fiskerihensyn opp mot andre samfunnshensyn, då dei åpenbart ikkje har kompetanse til dette. Dette igjen fører til at ballen vert kasta over til kommuneplanleggjarane og deira administrasjon. Kvar går skiljet mellom viktig og mindre viktig hensyn? Det er nok ei problemstilling planleggjarar må ta hensyn

til, og når ein i tillegg legg på press frå eit kommunestyre om ei viss utvikling i den eine eller andre retninga skal takast med i berekninga. Dette er samtidig ei utfordring hjå fiskeridirektoratet. Det er grunn til å tru at Fiskeridirektoratet sine uttalingar i høyringsrunda vert lagt vekt på i planleggjinga. Dette fordi det er ei regional og nasjonal myndeigheit, som i mange saker vil inneha større kunnskap enn i kommunen. Det er derfor viktig at kommunane tør å stå på sitt slik at ein ikkje får for stor påverknad frå andre. Det er tross alt kommunen som skal forvalte sitt eige areal. Det er imidlertid ingenting eg har lese i vegleiaren som seier at dette skal bli eit problem, men det er ikkje umogleg at dersom næringa og faglege institusjonar vert vektlagd for mykje i prosessen kan ein få låg måloppnåing for god samfunnsnyttig arealbruk.

Konsekvensutgreiing

I den nye forvaltingsreformen er det preisert at konsekvensutgreiing skal nyttast i større grad enn før. Det er allikevel sett krav til når det skal vurderast konsekvensutgreiing. Ved større anlegg og setjefiskanlegg over 5 mill. fisk. Maksimal tillaten biomasse (MTB) er sett til 3600 tonn (Fiskeridirektoratet 2009). Kva som vert rekna som større anlegg er ikkje presisert, men det er grunn til å tru at nye anlegg, samt anlegg som søker utviding opp mot dette talet vert underlagt konsekvensutgreiing. Det er Fylkeskommunen som tek stilling til om det skal utarbeidast KU, basert på ei heilheitsvurdering av situasjonen, og Akvakulturlova er lovverket som skal nyttast i vurderinga (Miljøverndepartementet 2009 vedlegg 1) Ifølge Fiskeridirektoratets representant i Sogn og Fjordane er trenden at anlegga vert større. Dette vert støtta opp om av undersøkingar gjort i kommunane. Omsøkte akvakulturanlegg innan desse kommuane er i stor grad utviding av eksisterande anlegg, og til slutt vil jo desse vekse til maksgrensa. Ei interessant problemstilling der er jo når ein skal starte KU. Bør dette iverksetjast på omsøkte lokalitetar tidlegare enn «ved større anlegg», då ein kanskje skal forvente at desse etter kvart vil vekse? Kva med tilbakeverkande kraft? Det er grunn til å tru at dette vil måtte gjennomførast ved utarbeiding av ny plan, slik kommunane Askvoll og Flora er i gang med. Det er fleire etablerte anlegg som presser på formuleringa «større anlegg», altså anlegg med MTB opp mot 3600 tonn.

Fiskeridirektoratets rolle i planleggjinga

I rapporten om retningslinjer for kystsoneplanlegging står det spesifikt at ei hovudoppgåve for planleggjinga er å «...ivareta fiskeriinteressene på best mulig måte der de står for den samfunnsmessige beste utnyttingen av arealer og ressurser, i et lokalt, regionalt, nasjonalt og berekraftig perspektiv» (Fiskeridirektoratet 2013b: s. 46). Ivareta fiskeriinteresser og sørge for den samfunnsmessig beste arealbruken kan i enkelte tilfeller verke mot etablering av fiskerirelatert verksemd. I områder der den samfunnsmessige vinsten er større ved ei anna form for arealutnytting vil nødvendigvis det eine måtte gi tapt for det andre. Kva tiltak som skal konkurrere ut det andre vil sjølvsagt variere frå sak til sak, og det er vanskeleg å kome med

eksempel på dette då alle sakene er komplekse og individuelle, men for eksempel etablering av hyttefelt eller feriebustader mot oppdrettsanlegg vil kunne vere ei slik sak. Fiskeridirektoratet sit jo ikkje med kunnskap om reiseliv. Uavhengig av dette tar direktoratet på seg å vurdere ein heilskap for eller imot etablering av akvakultur. Det er imidlertid grunn til å tru at lokale krefter er betre på dette.

Å tenkje på heile pakka vil kanskje i enkelttilfelle svekke etablering av fiskerirelatert verksemd enkelte plassar. Samtidig i eksempelet Lovund som eg har kort fortalt om seinare i oppgåva er det vel på det reine at samfunnsmessige hensyn i aller høgste grad heng saman med den utviklinga akvakulturnæringa har hatt der. Det eg forsøker å få fram er at det kan verke som om dei planleggjarane eg har snakka med sit med ei følelse av at all etablering av fiskerirelatert verksemd er greitt, så lenge det skapar ei minimal etablering av arbeidsplassar. Er det mogleg at dersom ein tenkjer litt annleis at det går an å utnytte ressursane annleis og slik skape større vekst? Årsaken til dette argumentet er at det er eit fåtall plassar som kan vise til den suksessen ein har sett på Lovund, og at håpet om slik eventyrleg utvikling kanskje ikkje er reelt. Oppdrettsnæringa er komen dit at marknaden er global, aktørande er store og investeringane likeså. Kravet til effektivisering rundt heile operasjonen, frå produksjon til logistikk er stort, og eg er usikker på om områda i ytre Førdefjord er istand til å handtere dette på ein kostnadseffektiv nok måte. Hensynet til biologisk mangfald (særskild villaks, jamfør nasjonal laksefjord), vegutfordringar og gode lokalitetar gjer at totalinvesteringane vert for store. Med dette er det ikkje meininga å slå foten under alt som kan verke positivt med fokus på akvakultur i små kystkommunar. Men det er grunn til å utvise måtehald i korleis ein tenkjer på denne situasjonen som planleggjar, då det kanskje finnast andre moglegheiter for arealutnytting i desse områda, og at kommunal påverknad gjennom planarbeidet bør kunne oppmuntre til dette.

Fiskeridirektoratet er ikkje ein planinstans, men direktoratet kan gjennom regionkontor påklage eller rette innsigelse til kommuneplan der dei føler det er gjort urett. I lova er det imidlertid presisert «...*spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*» (PBL 2008 § 5-4). Det er for meg lite sannsynleg å tru at dette skal ha stor innverknad på kystsoneplanleggjing under dei forholda vi snakkar om her. Imidlertid vil eg anta at Engebøsaka i Naustdal kan kome til å verte påklaga av direktoratet.

Forprosjekt for lokalisering av akvakultur i Sogn og Fjordane

Dette prosjektet tar føre seg å løyse nokre av dei utfordringane eg også har oppdaga gjennom arbeidet med kommunane. Lokalisering av akvakultur er den største utfordringa ein har i planarbeidet. Resten let seg ofte løyse gjennom lover og reglar samt praksis på området (då tenkjer eg på konsesjonstildelingar og utbygging). Forprosjektet hadde oppstart i 2011, og ser

føre seg å kartleggje ein del utfordringar, og kanskje også leggje fram ein konkret handlingsplan for korleis ein kan kome fram til ein regional plan som styrer all lokalisering av anlegg i fjordfylket (Norconsult 2011). Dette er for så vidt ganske nøyaktig det som informantane i kommunane har etterlyst. Dei slit med lokaliseringsproblematikk og er prisgidd næringa sine egne ynskjer, og arbeider etter det. I tillegg slit dei med å sjå heilskapen i lokaliseringsproblematikken. Dette heng saman med at kysten og havet ikkje opererer innanfor kommunegrenser, men som ein større heilskap. Same problemet kan ein finne igjen hjå konsesjonstildelar. Dersom det ikkje fins grunnlag for å seie nei innan gjeldande lover og reglar vert konsesjon gjeven. Dei baserer seg på den kunnskapen Mattilsynet, Fylkeskommunen og evt. Miljøverndepartementet sit med, og den er også nødvendigvis noko begrensa, då ein ikkje har komplette undersøkingar som kan belyse situasjonen hundre prosent. Undersøkingar av straumforhold og påverknad mellom lokalitetar er det som er kritisk i denne situasjonen, og dette kan ein slik undersøking på langt veg løyse.

Sintef ferdiggjorde i 2011 ein statusrapport om Sognefjorden og situasjonen der. Rapporten syner eit godt talmateriale om akvakultur i indre og ytre Sognefjord, og korleis dette påverkar villfiskstammen. I mine intervju har eg forsøkt å undersøkje litt korleis planleggjarar og konsesjonstildelarar tek hensyn til smitterisiko og sjukdom i samband med fiskeoppdrett. Det som er kome fram er at utslepp og medisinbruk ikkje påverkar livet i havet nevneverdig, då dette er såpass kontrollert. Gjennom dosering i mat og at fisken vert tatt opp av havet for vaksinerer gjer at ein har god kontroll på dette. Det einaste som kjem fram som utfordring her er lakselus. Det er påvist samanheng mellom mengden lakselus på villfisk og tettleiken av oppdrettsanlegg (Solbakken et al. 2011). I tillegg vart det tidleg på 1990-talet observert for tidleg tilbakekomst av sjøaure til elvane. Desse individa var sterkt infisert av lakselus, og ein reknar med at årsaken til den tidlege tilbakekomsten har årsak i at anadrom fisk (fisk som lever i både fersk- og saltvatn), nyttar ferskvatn til å avluse seg. Dersom fisken kjem for tidleg inn i elvane (før kjønnsmoden alder) er det åpenbart at dette påverkar reproduksjonen, og dermed det biologiske mangfaldet. I ein allereie truga villfiskstamme er dette alvorleg, og biologisk mangfald er noko av det viktigaste vi har å ta vare på. Det er også eit viktig poeng i all planlegging som omhandlar naturområder.

Alt dette er ting som ein er nøydde til å ta hensyn til, men som kommuneplanleggjarar ikkje kan ha overblikk over. Det er heller ikkje noko Fiskeridirektoratet kan ta full hand om, då det er ressurskrevjande. Usikkerheit i forvaltninga er noko ein må akseptere til ein viss grad, men det er viktig å kunne underette seg om alt som ein kan vite noko om, slik at ein reduserer feilkildene til den minimale. Miljøvernavinga i Fylkeskommunen er vel dei som skal ha mest kunnskap om

biologisk mangfald og bevaring av dette. Det er difor viktig at dei kan komme med høyringsuttalingar i prosessen. Dette har dei anledning til, som første mottakar av søknad.

CASEKOMMUNAR

I denne oppgåva har eg valt å sjå på Flora og Askvoll som case. Dette er fordi begge er i prosess med å rullere kommuneplanen, og har til dels store kystområder som treng å planleggjast. I desse områda finn ein allereie relativt mange lokalitetar for oppdrett, slik at planlegging og koordinering er viktig. Ettersom desse kommunane også er nabokommunar er det naturleg å sjå etter samanhengar her. Kommunane er i tillegg lokalisert på høvesvis nord og sørsida av innløpet til Førdefjorden, som er nasjonal laksefjord. Fiskeridirektoratet seier i sin nye vegleiar at nabokommunar i større grad treng å samarbeide regionalt for å optimalisere kystzoneplanleggjinga i sine områder. Kanskje i særskild grad desse to kommunane, gitt nærleiken til Førdefjorden.

Som nemnt er det omformingar på gang i begge kommunane, som har sin årsak i fleire ting. Ny plan og bygningslov omrokkerer litt på måten ein lagar planar på. I tillegg er det på tide i begge kommunar å «rydde litt» i planane, slik at ein kan dra nytte av ny kunnskap og unngå framtidige potensielle konflikter i samanheng med plan.

I tillegg er det interessant å sjå på utviklinga for planlegging i desse kommunane. I fylkessamanheng er dei svært forskjellige. Flora var lenge den største byen i fylket, og Askvoll som alltid har vore ein relativt liten kystkommune. Flora har hatt eit aktivt næringsliv i mange år. Verft, oljebase og fiskeforfabrikk er nokre av desse, medan Askvoll er ein mindre kommune basert på landbruk, fiske og småbedrifter. I tillegg har dei ei oppblomstring om sommaren med ei godt utbygd småbåthamn, minifestivalar og naturmessige attraksjonar som dreg besøkande. Nærleiken til havet og sjøen har sett sitt preg på samfunnet der, og vil sannsynlegvis fortsetje med det i overskueleg framtid.



Florø by, med Fjord Base i bakgrunnen (Kjelde (www.framtidsfylket.no 2014)

Kystzoneplanlegging i Flora kommune

Flora kommune kan vel seiast å vere ein ekte kystkommune. Plassert nesten lengst vest i Noreg er det kort veg til rikdomen, både i form av fisk og olje. Fjord Base er lokalisert i Florø, og er landstasjon for Statoils aktivitet i nordlege områder av Nordsjøen. Basen er landbasert, så forutan ein del skipstrafikk har ikkje basen direkte påverknad i forhold til kystzone. I tillegg husar byen ein av Ewos fabrikkar, ein av dei aller største produsentane av fôr til fiskeoppdrett. Sjøen og havet har vore eit viktig utgangspunkt for byens utvikling. Som kystkommune er det også ein del akvakultur i området. Kommunen har hatt kystzoneplanlegging med i planarbeidet sidan 1993. I desse tider ynskjer dei å rullere planen slik at ein får oppdatert denne.

Planprogram for kommande treårsperiode nemner akvakultur som viktig område i revideringa av kommunens arealdel. Dette tyder på at ein ynskjer å auke merksemda rundt kystzoneplanlegging. Det kan også tyde på at ein ser viktigheita av slik planlegging, og at presset på kystsona no har blitt så stort at ein må ta tak i det. Ein velbegrunna, synleg plan, uforma ved hjelp av gjennomsiktighet og medverknad vil verke konfliktsenkande for alle involverte aktørar i framtidig utbygging og utnytting av kystsona.

Kystzoneplanen i Flora

Etter at kystzoneplanlegging vart introdusert på 80-talet, vedtok Flora sin første kystzoneplan i 1993. I 1998 vart denne integrert i arealdelen, og gjeldande plan er frå 2003. Dette er den planen som har hatt mest fokus på tilrettelegging for akvakultur (Stokke et al. 2006). Når det gjeld lokalisering av akvakulturanlegg er det i følgje informanten relativt gode analyser som ligg til grunn for dette i gjeldande plan. Det er ikkje kome fram kva som var tilfelle før denne planen. Eksisterande plan er ikkje rullert sidan 2003. Dette skapar problem i ei næring som er i konstant utvikling, og fører også til problem for konsesjonshandsamar og kommune, då alle nye søknader

om etablering eller endring krev uforholdsmessig mykje arbeid (Informant 2012b). Dette er det første teiknet på at ein plan ikkje er god nok, eller har vorten utdatert. I Flora planleggjer ein å starte rulleringa av planen før jul 2012, men den er sannsynlegvis ikkje klar før i 2014.

Informanten nemner også at den nye planen vil ta føre seg strandsona. Med bakgrunn i nye statlege retningslinjer for strandsoneforvaltning er det mogleg å få fleire føringar inn i plan. Nye retningslinjer frå 2011 seier at kommunane bør evaluere eksisterande strandsonestruktur og deretter vurdere behovet for utvikling eller om desse områda bør ut av plan. Det er (ny) plan og bygningslovs skjerpa krav til utbygging i strandsonen som er bakgrunn for denne presiseringa i retningslinjene (Miljøverndepartementet 2011b) Dette skal igjen lette behandlinga av søknader om bruksendringar av bygg i strandsona for eksempel. Korleis dette vil utarte seg i praksis er endå vanskeleg å seie, men er sannsynlegvis eit forsøk på å samle planen til å gjelde alt areal i kommunen.

Flora kommune sin kystsonoplan kan betraktast som ei blanding av frimerkeplan og omvendt planprinsipp. Frimerkeplan betyr at ein har lagt ut små områder for akvakultur, medan omvendt planprinsipp tyder at ein har lagt ut områder der det ikkje skal etablerast akvakultur. Planen har områder for akvakultur, i tillegg til lokalitetar som ligg utanfor desse områda. Årsaken til dette kan være fleire, men det er mest sannsynleg eldre anlegg som eksisterte før planen vart vedteken. Planen har arealbrukskategoriar som tillet akvakultur innan eit bestemt område, men desse områda er no for små. Konsekvensen av dette er omfattande saksbehandling for kvart enkelt tilfelle av endringar på desse lokalitetane.

I planavdelinga er situasjonen den at ein ikkje har tilstrekkeleg kompetanse innan akvakultur (Informant 2012b). Dette fører til lågare kvalitet på ferdig plan. Dette har også blitt påpeika av Fylkeskommunens akvakulturavdeling. Dersom Mattilsynet hadde vore meir inne på plansida i prosessen kunne ein komt seg unna ein del konflikter og problematiske konsesjonstildelingar.

Eit problem som kommunane har i arbeidet med kystsonoplanlegginga er å finne dei rette lokalitetane. Dette baserer seg i dag i stor grad på eksisterande anlegg eller dispensasjonar frå eksisterande plan. Dette fører igjen til ei bakvendt planlegging, der anlegg som eksisterer vert føya inn i ny plan. Dette ser kanskje greitt ut i ferdig plan, men sparkar bein under heile årsaken til at ein legg ned såpass mykje ressursar i planlegginga.

For å løyse dette problemet fins det fleire hjelpemiddel ein kan nytte. Fylkeskommunen arbeider med å utforme strategiar og hjelpemiddel for dette. I Flora meiner ein at næringa er viktig for å finne ut av dette spørsmålet (Informant 2012b). I tillegg vert eksisterande kompetanse i Fylkeskommunen nytta. Det som kjem fram er at det manglar ein heilskapleg strategi for dette arbeidet. Det har kanskje samanheng med at næringa har vore i konstant utvikling, i tillegg til at

næringa har vokse seg større enn ein kanskje har trudd. I Flora har ein også i større grad enn Askvoll merka konflikter med hyttefelt og anna landbasert aktivitet. I slike saker kjem ein inn på tema om samfunnsinteresser. Dersom ein kan rettferdiggjere det skal samfunnsinteressene stille høgare over private interesser.

Antalet søknader kommunen får inn har vorte lågare med åra. Dette har nok bakgrunn i at store delar av planen er «ferdig utbygd». Dersom det vert endringar i ny plan vil ein oppleve auka trykk på dette frå næringa. I ein slik situasjon vil også den nye forvaltingsreforma slå inn for fullt. Kommunen har ikkje for vane å leggje til merknader til desse før dei går vidare til Fylkeskommunen. Dette har bakgrunn i eit problem som eksisterer i dei fleste kystkommunar. Ein har rett og slett ikkje kompetanse på dette innad i kommunen (Informant 2012b). Så, med mindre det er heilt opplagte hensyn for å anbefale at søknaden ikkje bør godkjennast er det lite kommunen har å kome med i slike saker. Den siste tida har det stort sett vore utvidingar av eksisterande anlegg. Dette fører ofte til at ein er nøydd til å dispensere frå plan, med bakgrunn i at eksisterande lokalitetar er for små. Det er størrelsen på fortøyingane som ofte er utslagsgjevande, fordi anlegga gjerne er plassert lenger ut og meir eksponert. Desse fortøyingane går ofte utanfor areal avsett i plan, slik at ein må gjennom ein dispensasjonsbehandling. Som oftast er kommunen smidige i denne behandlinga, då det sjeldan er grunnlag for å avslå. Dette har nok bakgrunn i to årsaker. Kommunane er på generelt grunnlag glad i næringsverksemd, ein «ta det ein får»-mentalitet. I tillegg er det begrensa kompetanse på dette feltet.

Konsesjonsmidlane

Midlane som kjem inn til FK ved kjøp av konsesjonar bør kunne førast tilbake til arbeidet med lokaliseringsproblematikken. Dette er i høgste grad i næringas og forvaltingas interesse¹. Tydelegvis har ikkje formålet med dette fondet vore kommunisert ut til kommunane, då det er om lag dette informantten etterspør. Dette fondet skal altså nyttast tilbake hos kommunane, eller i alle høve formål som kjem kommunane til nytte. Det er her ein er nøydd til å setje inn støtet. Kommunane treng hjelp i henhold til dei utfordringane dei står ovanfor i forbindelse med utviding av akvakulturnæringa.





¹ Midlane som kjem inn ved sal av konsesjonar havnar i eit fond. Fondet vert kalla «Marint verdiskapingsfond for Sogn og Fjordane». I formålsparagrafen står det mellom anna «Primært skal fondet nyttast til å finansiere tiltak/prosjekt som kan bidra til ei berekraftig utvikling av akvakulturnæringa. Med berekraftig meiner ein i denne samanhengen utfordringar knytta til lokalitetsval og -struktur, tilpassing til klimaendringar, motverke sjukdom og smittespreiing, og opparbeide kunnskap om kva effekt oppdrettsfisk har på villfisk» (Fylkeskommune 2010)

Arealbrukskategoriar

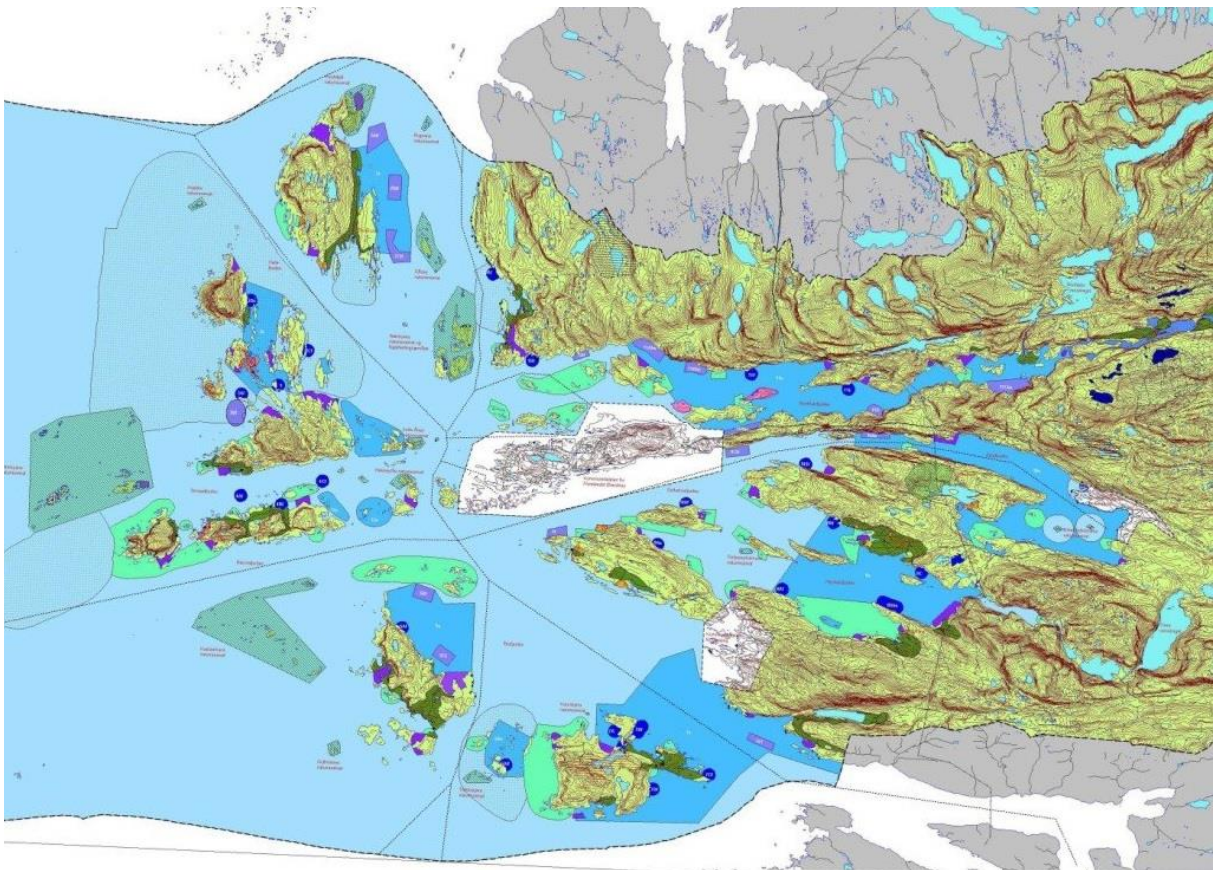
I eksisterande plan er det nytta sju ulike kategoriar.

PBL §20-4, 1.ledd nr.5
Område for særskild bruk eller vern av sjø og vassdrag

Miljømål for vassførekomstane i Flora kommune
For dei ulike arealbruksføremåla i sjø og vassdrag har Flora kommune som målsetting at vasskvaliteten skal oppfylle minstekrava til vasskvalitet slik det går fram av rettleiar SFT 97:02 «Retningsliner og anbefalte miljøkvalitetsnummer».

	FFFN (Fiske, friluftsliv, ferdsel og natur)
	Vassareal for ålment friluftsliv
	Fiskeområde Kaste- og Låssettingsplassar
	Fiskeområde Gyte og oppvekstområde for fisk
	FFFNA (Fiske, friluftsliv, ferdsel, natur og akvakultur)
	Område for akvakultur, eksisterande
	Område for akvakultur, framtidig

(Flora-kommune 2003)



Utsnitt av Flora kommunes arealdel med kystsoner. (Flora kommune)

Hovudnytta av plan for sjøområda ligg i tillatelse eller ikkje til å etablere akvakulturanlegg.

I tillegg kjem landskapsvern og anna arealklassifisering.

Under samlebetekninga akvakultur finn ein alle dei ulike aktivitetane, frå skjel til lakseoppdrett. Det som skil seg ut er kaste og låssettingsplassar, som har fått ein eigen kategori. Årsaken til dette er fordi desse treng særskild beskytting frå anna arealbruk.

Dispensasjonar

Dispensasjon frå plan er noko kommunen har lov til å gjere dersom det er tilrådeleg.

Bakgrunnen for dispensasjon ligg ofte i det at eksisterande plan ikkje fungerer tilfredstillane, slik at dersom ein skal få etablert ynskja aktivitet i kommunen må ein ty til dispensasjon.

Informanten seier det er lite eller ingen dispensasjon frå eksisterande plan i forhold til nyetableringar. Dei aktuelle lokalitetane er stort sett nytta. I perioden 2007-08 og fram til 2011 vart det gjort mykje dispensasjon frå plan. Dette skuldast ekspansjon i næringa, som medførte at ein ynskte større merdar og dermed vart områda med eksisterande akvakultur for små. Det er grunn til å anta at det ikkje fins andre lokalitetar som er aktuelle for dei verksemdene som søkte dispensasjon. Dette er nok også stor del av årsaken til at ein ynskjer å gå i gang med ny plan. Ein ser at utviklinga i næringa er slik at ein må planleggje på litt anna vis enn ein har gjort i eksisterande plan. Kommunen har ikkje sett behovet for å begrense dispensasjonar på grunnlag av auke i produksjon. For ein lokalitet som allereie er nytta vil det ha marginalt å seie for for eksempel landskapsoppfatting om ein legg til nokre merdar. Det som kan skape konflikt er kanskje fortøyingar, dersom desse strekk seg veldig langt ut frå anlegga. Desse er sjølvstøtt ikkje synleg frå land, men kan skape problem for kystfiske og skipstrafikk.

Vern

I forhold til etablering av nye anlegg og plassering av akvakultur i plan vil vern være noko av det første ein ser på (Informant 2012b). Dersom slik aktivitet kjem i konflikt med verneområder skal det særdeles sterk argumentasjon til for å tillate det. Område- og flora/fauna-vern er det stort sett Miljødirektoratet, Fylkesmannen eller Miljøverndepartementet som halder oppsyn med. Det betyr at kommunane i stor grad kun tek hensyn til lokale forhold for friluftsliv og andre verdiar som er høgt ansett i lokalsamfunnet. På den måten er vern noko er relativt lett å forholde seg til i kommuneplan (Informant 2012b). I distrikta er det ofte politisk vilje for at næringsverksemd går foran vern, så informanten meiner dette ikkje er lagt stor vekt på frå kommunalt hald.

Erfaringar frå Flora kommune

Flora har ikkje ein eigen kystzoneplan, men 2003 vedtok dei ein kommuneplan med arealdel. I denne låg det eit relativt grundig arbeid for lokalisering av akvakulturanlegg. Informanten er usikker på om ein kan kalle dette ein kystzoneplan, men det er på det reine at dagens gjeldande arealdelplan også omfattar sjøområda.

Informanten er relativt ny i denne jobben, og kan ikkje svare på kva som var tilfelle før 2003.

Merknad: «...vedtok Flora sin første kystzoneplan i 1993. I 1998 vart denne integrert i arealdelen, og gjeldande plan er frå 2003. Dette er den planen som har hatt mest fokus på tilrettelegging for akvakultur (Stokke et al. 2006).»

Eksisterande plan er ikkje rullert. Dette arbeidet skal starte før jul 2012. vedtak i 2014. Blant anna sjøområda er viktige satsingsområde. Eksisterande plan er mangelfull ifh til dei utfordringane ein har når det kjem til å nytte seg av sjøområda på ein berekraftig måte. Plan skal være langsiktig, men også oppdatert, slik at ein unngår disp. og «elendigheit». Dagens situasjon er at anlegga vert større, og areala i plan frå 2003 er for små. Dermed må ein gjennom dispensasjonssaker som tyngar administrasjonen i kommunen. Denne aktiviteten går også utover andre ting som ein heller burde nytta tida si på. Informanten nemner også fritidseigedommar i 100-metersbeltet der ein er nøydd til å foreta nye vurderingar. Med nye, statlege planretningslinjer for strandsoneforvaltning er det lagt til rette for ei evaluering i samband med planleggjing. I eksisterande plan er det ikkje i særleg grad planlagt for landbasert aktivitet i forbindelse med akvakultur. Dette er heller ikkje i utgangspunktet ein del av formålet med ein kystzoneplan. Men formålet med planarbeidet er jo nettopp å kunne tilretteleggje for framtida, og dette er kanskje eit tema ein er nøydd til å sjå nærare på. For ny plan er det aktuelt å snakke med næringa for og diskutere om det er plassar som er ynskjeleg. Men kommunen kan heller ikkje legge for godt til rette for noko som kan skje eller ikkje om lang tid. Flora har fleire settefiskanlegg som er landbasert, men dei fleste matfiskanlegg er sjøbasert. Planleggjaren i Flora ser på tilrettelegging av landbaserte anlegg som ein del av planleggjing for akvakultur, sjølv om det ikkje er direkte sjørelatert. «Det må jo ligge til rette i kommuneplanen. Dette er kanskje ikkje ein del av kystzoneplan teknisk sett, men ein er nøydd til å sjå dette i samanheng med oppdrettsnæringa» (Informant 2012b).

Ettersom kommunane er svært interessert i utvikling av næringslivet må ein også forsøkje å tilrettelegge for landbasert aktivitet i samanheng med akvakultur. Det er særleg settefiskanlegg som her diskuterast. Lokalisering av dette er om mogleg meir krevjande enn lokalitetar i sjø, då ein er avhengig av tilgang til både fersk- og saltvatn. Næringa sjølv er best til å svare på dette, då det fins svært lite kompetanse på dette innad i kommunen. Desse anlegga må behandlast som byggesak, og fell derfor utanfor det vi tradisjonelt oppfattar som kystzoneplan.

Ei hovudutfordring er å komme fram til kor ein skal plassere arealbrukskategori for akvakultur i plankartet. Tett dialog med næringa er viktig for å løyse denne problemstillinga (Informant 2012b). Dersom ein kan finne flest mogleg plassar som er ynskjeleg frå næringa sitt synspunkt, kan ein deretter starte med ein avgrensingsprosess. Mattilsynet må være ein aktuell part å diskutere dette med. Det vi har tenkt meir generelt er at det må gjerast eit arbeid på meir

overordna nivå, ikkje berre med nabokommunar, men alle i fylket, og kanskje også heile kysten. Gullestad-utvalet har kome med eit forslag til ein slik prosess, men det har ikkje kome føringar frå statleg hald på dette endå. Flora kommune er interessert i å få FK på bana for å bane veg for eit slikt prosjekt. Det har vore diskutert om ein skal lage ein regional kystsoneplan, men informanten meiner dette vil være umogleg politisk. Kommuneplanens arealdel er det viktigaste styringsverktøyet kommunen har. Dersom ein i det minste kan samordne utgreiingane slik at for eks. Flora gjer noke på grensa til Askvoll som skapar konflikter basert på lite kommunikasjon og kunnskap.

I arbeidet med å utforme ein kystsoneplan er det fleire etatar og direktorat som er med. Det er heilt klart at Mattilsynet er aktuell samarbeidspartnar for å lage ny kystsoneplan. Informanten meiner også at næringa er viktig for å finne dei rette lokalitetane. Deretter må ein starte avgrensinga. Det må gjennomførast eit arbeid på overordna nivå, gjerne fylke eller endå større, for utarbeiding av metodar for å finne gode lokalitetar.

Ein kommune har ikkje moglegheit til å sjå på samanhengane utover kommunegrensene. Informanten nemner Gullestad-utvalet. Ingen i kommunen har særskild kompetanse på akvakultur. Kommunen ynskjer å få FK på bana for å få utreda verknader av akvakultur. Regional kystsoneplan som er juridisk bindande har vore diskutert, men det er fare for at dette går utover kommunens lokalstyre. Denne strategien er også relevant for planlegging opp mot nabokommunane. Næringa sit med mykje god kunnskap om kor dei beste lokalitetane er. Det er imidlertid veldig viktig å få andre innspel enn frå næringa for å ivareta alle interesser. Som kommune er ein nøydd til å snakke med dei som har greie på ting. For lokalkunnskap er det lokalbefolkning som ofte veit best. I tillegg må ein bruke Fylkeskommunen som ressurs.

Det nemnast mange eksempel på konflikter med hyttefelt og akvakulturanlegg. Det vil alltid være slik at sterke samfunnsinteresser vil vege tyngre enn private interesser. Informanten nemner utvidinga av Fjord Base. Denne basen har høg regional verdi, og utvidinga strekkjer seg nesten heilt ut til sentrum.

Det har ifølgje informanten vorte mindre komplikasjonar med akvakultursøknader dei siste åra. Dei sakene som har kome inn til kommunen har hovudsakleg omhandla utvidingar av eksisterande anlegg. Informanten nemner at ein er avhengig av personale som kan mykje om dette. I Flora har ressurspersonen slutta i kommunen, og han som overtok hadde ikkje same grunnlaget for vurdering av søknad. Konsekvensen av dette er at kommunen har vore lempeleg med behandling av søknader og gitt dispensasjon frå eksisterande plan. Ein har sjeldan hatt grunn for å tilrå nei angåande søknader om utviding av eksisterande anlegg for eks. Enkelte av

desse har ført til klager og mediatrykk. Lenge sidan det har vore gitt nye konsesjonar, så informanten er lite kjent med korleis dette fungerer i praksis.

Kommunen er interessert i å få tak i noko av midlane som kjem inn ved kjøp av konsesjon (8mill). Fylkeskommunen får delar av dette pga konsesjonsansvaret. Kommunen får ingenting av dette no, med bakgrunn i at kommunane faktisk legg til rette for denne aktiviteten gjennom plan. Kommunen har i dag ingen moglegheit til å finansiere eit meir nøyaktig arbeid med å finne ut kor ein skal legge ut områder for akvakultur. Med bakgrunn i dette forsøker kommunane å få Fylkeskommunen til å jobbe med dette. Den er starta fleire slike prosjekt, blant anna AHA (arbeidsprogram for heilskapleg akvakulturforvaltning), men dette programmet er avgrensa til å gjelde Sognefjorden. Det er ynskjeleg å få tilsvarende opplegg på kysten. Det er imidlertid eit problem at desse prosjekta ikkje heng heilt i hop. Det er ikkje naudsynt at kommunen får desse pengane, men at pengane kan gå til utgreiingsarbeid som kommunen direkte har nytte av. Kommuneplan som styrer arealbruken og kommunen som lagar denne planen. Det viktige her er at pengane går til å skape eit bestemmelsesgrunnlag for kommuneplanlegging. Kommunen slit med dette i dag. Sjølv om skatteinntektene er til stades, har ein ikkje moglegheit til å hente ut desse til slike ting.

Gjeldande plan i Flora er ikkje oppdatert. Dette fører til problem i samband med søknader og behandling av desse. Dette fører til mykje ekstraarbeid. Ein må gå gjennom sak for sak, og planen kan ikkje nyttast til sitt fulle potensial.

Om dispensasjonar er det slik at dei eksisterande anlegga i stor grad får utvide produksjon dersom det allereie er eit etablert anlegg. Det er ikkje etablert nye anlegg dei siste åra. I det siste har det vore lite disp, men det var ein periode at næringa hadde stor vekst (ca 1-5 år tilbake i tid) ved å auke MTB i eksisterande anlegg. Dette igjen førte til fleire merdar, større merdar og medføljande krav til kraftigare fortøying.

Ofte ender det med at kommunen gir disp. Informanten seier at det ofte ikkje fins grunnlag for at det ikkje skal være 5000t MTB ifh til 3000t MTB.

Vern er eit av dei viktigaste kriterier for ikkje å etablere anlegg. Dette er noko av det første ein ser på i behandling av søknader. I utgangspunktet vil det jo være snakk om eksisterande verneområder. I distrikta er det ein generell oppfatning av næringsverksemd er viktigare enn vern. Om ein ser vekk i frå verneområder vedteken av Miljøverndepartementet, er det lite fokus på kommunalt vern. I lokaldemokrati er vern ansett som eit problem og ei begrensing. Det kan være vanskeleg å få aksept for å verne eit område, litt avhengig av kva det faktisk gjeld.

Informanten nemner eit vindkraftprosjekt på Guleslettene. Kommunen er avhengig av å sjå på totalen.

Om samarbeid med Askvoll: Informanten har forsøkt å lodde stemninga for samarbeid med nabokommunane. Eit alternativ som var tenkt var å lage ein regionalplan. Dette vert ansett som lite aktuelt. Poenget med slikt samarbeid er å avklare forhold mellom smitteavstandar og lokalisering. Ifh til saksbehandling vil ein slik plan ha låg nytteverdi.

Flora har ein plan som verkar å fungere greitt. Det er ikkje veldig mange dispensasjonssaker dei siste åra. Spørsmålet som då stiller seg er om lokalitetane er gode nok frå før, og dermed ikkje krev gjennomgang, eller om ein ny gjennomgang vil gje grunnlag for endringar. Planen skiljer seg frå Askvoll på den måten at ein har større områder lagt ut, litt breipensla struktur. Årsaken til dette ligg nok mykje i at det er ein større kommune med meir ressursar til slikt arbeid. Men det er ikkje forskjell i grunnlaget dei har for beslutningstaking, då dei ikkje nødvendigvis sit på meir kunnskap enn Askvoll. Dei etterspør også hjelp frå fylkeskommune for å dekkje opp dei utfordringane som fins i kystsona.

ASKVOLL KOMMUNE

Askvoll har kystfiske og tradisjonelt landbruk som det mest vanlege. Størrelsen på kommunen har sjølvsagt hatt innverknad på kommuneplanleggjinga. Askvoll nemner i sitt nye planprogram at ein ynskjer å fjerne mykje av LNF-områda for å senke mengda dispensasjonssaker. Det er i hovudsak på land at det har vore problem med for mykje dispensasjon. Ein plan det til stadigheit må dispenseras frå er det klaraste signalet på at planen ikkje er særskild god. Under ser ein dei ulike arealbrukskategoriane nytta i gjeldande plan for Askvoll.



Illustrasjonen viser Askvoll kommunes gjeldande arealplan (ikkje i målestokk).

Fotomontasje: Sofie Agdestein

Kjelde: Askvoll kommune

Forslag om samarbeid

I og med at desse kommunane er naboar på kvar si side av innløpet til Førdefjorden, er det naturleg å tenkje samarbeid. Med tanke på den påverknaden akvakultur har på miljøet rundt kan det vere nyttig for best måloppnåing og sjå på konsekvensane i heilskap. Flora kommune har gjennom vedtak i kommunestyret i framlegg til ny planstrategi for kommunen sagt at ein bør leggje til kystzoneplan under kategorien arealplan. I tillegg er det opplyst at denne bør utarbeidast i samarbeid med Askvoll og Bremanger kommune (Flora kommune). Om dette vert

ein realitet, som jo er temmeleg sannsynleg, vil dette verte interkommunalt samarbeid. Dette er ikkje noko nytt, men det gjenstår å sjå kva form det vil ta.

Erfaringar frå Askvoll kommune

Kommuneplanen for Askvoll vart laga for perioden 1999-2003. I arbeidet med kommuneplanen vart det etablert sone for oppdrett ved hjelp frå fiskeridirektoratet. Ein del områder i eksisterande plan var allereie etablert, slik at desse vart kun markert i plan utanfor dei planlagde nye sonene for akvakultur. Pga arbeidspress vart desse ikkje markert med arealutbreiing, noko som framstår litt merkjeleg ettersom eit plankart bør framstå korrekt. I forhold til utvidelse av desse lokalitetane er det fare for konflikt, men kommunen har forsøkt å være smidig i slike situasjonar (Informant 2012a) (i effekt betyr dette at ein gir dispensasjon dersom det er naudsynt, forf. anm). I ny plan og bygningslov er det krav om at fortøying også skal ligge inne i området for akvakultur, noko som vil påverke dei små areala som ligg i dagens plan.

Ny plan er under rullering, ferdig 2013-14. Gammal plan vart laga i ein overgangsfase, mellom gammal kultur for etablering i områder og nye metodar for etablering under meir straumrike forhold (betre lokalitetar for produksjon). Litt spesielt er det at ein har såpass mange anlegg som ikkje ligg inne i plan (altså eksisterande plankart), desse må ein etter kvart få inn i ny plan slik at ein kan halde oversikt. Ny plan vert innbakt i kommuneplanens arealdel, slik at ein får land og sjøområder under eitt. Kommunen planleggjer å nytte Fiskeridirektoratet Og fylkeskommunen for å finne gode lokalitetar. Her etterspør altså informanten hjelp frå fylkeskommunen.

Det er ikkje planlagt for landbaserte anlegg i forbindelse med akvakultur. Eit settefiskanlegg er under planlegging i Stongfjorden, utbyggjar er Marine Harvest. Dette er behandla gjennom reguleringsplan, sidan det er landbasert og strengt tatt ikkje ein del av kystsoneplanleggjing. Det stillast ganske strenge krav til eit slikt anlegg reint geografisk, då ein må ha tilgong til både ferskvatn og sjøvatn, som gjer at det ikkje er så mange plassar som er aktuelle. Det er i utgangspunkt ikkje idelle forhold i Stongfjorden for denne utbyggjinga grunna nødvendig beslag av dyrka mark og grunne sjøforhold, men stor politisk vilje på grunn av arbeidsplassar og næringsutvikling gjer at det er seriøst vurdert. Grunneigar har allereie godtatt tilbodet frå utbyggjar, slik at dette ikkje er eit hinder. I bygda (Stongfjorden) er det todelt oppfatting av tiltaket.

Kommunen ynskjer i utgangspunktet at lokale aktørar står for drifta av dei ulike oppdrettsanlegga, men har ikkje reell påverkingskraft her. Tillatelse kan givast til alle som oppfyller krava sett i plan og elles (Informant 2012c), men selskap utanfrå har tatt nokre av lokalitetane når ein la ut eksisterande plan. Det fins og ein del lokale aktørar.

I prosessen med plan vart det ikkje utelukka områder aktuelle for akvakultur. Lite kompetanse på lokalisering i kommunen fører til at ein ofte berre lar det stå til, då ein ikkje har saklege grunnar til å la vere. Kommunen nytta dei områda som Fiskeridir hadde avsett som moglege lokalitetar. Kun eit fåtall av areala som kunne nyttast vart tatt ut pga. hytteområder og busetnad. Strategien vart å forsøke å få lagt flest moglege aktuelle områder inn i plan under akvakulturkategori. Alle lokalitetar som vart ansett som moglege vart med. Informanten understrekar at det var lite hjelp å få utanom innleigde konsulentar, som fordyrar arbeidet i ein liten administrasjon. Hovudutfordringa ligg i å finne dei areala som kan nyttast, og deretter kva som er best eigna (Informant 2012a). Det ein ofte har benytta er aktørane sjølve. Men opplysningar herifrå har vist seg å vere vanskeleg å få tak i, fordi dei som veit vil ikkje seie. Bakgrunnen for dette er at dei er redde for at andre skal kome til å ta i bruk areala. Kommunen har ikkje moglegheit til å styre prosessen mot lokale aktørar eller type drift, med andre ord kan dei ikkje garantere at lokaliteten går til den som opprinneleg hadde forslaget. På spørsmål om korleis den nye forvaltingsreformen påverkar arbeidet med planleggjinga seier informanten at det ikkje verkar hensiktsmessig å flytte kompetansen frå Fiskeridirektoratet til Fylkeskommunen. Denne endringa har gjort det vanskelegare for kommunen å finne svar på ting på grunn av oppdeling av ansvaret.

I utarbeiding av ein kystoneplan er det kritiske spørsmålet for kommunen å finne dei rette areala for akvakultur. Mattilsynet har ikkje vore inne i Askvoll på behandling av søknader. Dei har heller ikkje utvist interesse til å delta i planarbeidet. Under utarbeidinga av eksisterande plan nytta ein kartleggjing frå fiskeridirektoratet for å fastslå kvar ein skulle plassere soner for akvakultur. Kommunen valde å nytte Fiskeridirektoratets forslag. Der ein hadde eksisterande aktivitet vart markert med ein sirkel (symbol med fisk, laks eller anna matfisk). Dette var fordi ein ikkje kunne ta arbeidet med å gå inn i kvar enkelt sak og sjekke arealutbreiinga og fortøyingar. Informanten opplyser at ein hadde ikkje tilgang på alle dokument heller. Bakgrunnen for dette er tidspress. I forhold til utvidingar er dette konfliktfylt, og må takast ein real gjennomgang på i ny plan. I eksisterande plan har kommunen valt å være smidige i forhold til søknad om utviding i dei tilfella der dette har vore aktuelt. Ved utarbeiding av ny plan vil kommunen nytte FK og Fiskeridirektoratet om kva ein bør leggje opp til.

Dei siste åra har det vore lite nye søknader i kommunen. Fortøyingsspm vert ordna med dispensasjon frå plan. Kommunen veit ikkje om andre måtar å løyse slike ting på anna enn å gje dispensasjon pga lite kompetanse på området. I tillegg er det trussel om at aktøren avviklar anlegga dersom prosessen er for vanskeleg. Om søknader utanfor planlagde områder vert dette ofte løyst med dispensasjon dersom det ikkje føreligg særdeles spesielle hensyn, dette har vore gjeldande praksis. Kommunen har hatt eit par tilfelle av konflikter med hyttefelt. I Askvoll er

lokalitetane plassert slik at det er lite konflikter, i tillegg relativt stor aksept for næringa i lokalmiljøet. Ved vedtak av eksisterande plan vart dei nye lokalitetane omsøkt og lite søknader utanfor plan. I forhold til ny plan må ein få lagt inn arealet som er beslaglagt av eksisterande anlegg utanfor plan.

For å illustrere velvilja Askvoll kommune har for akvakultur viser informanten eit eksempel der kommunen hjalp oppdretter med å påverke fylkeskommunen til å flytte grensene for eit naturreservat for å gjere plass til ein lokalitet. Dette er dog noko som høyrer til sjeldenheitene.

Flokenes fiskefarm (i nordaustleg del av kommunen, i Førdefjorden) er eit anlegg som har fortøying heilt i kant med det planlagde deponiet for avfallsstoff frå eit eventuelt gruveanlegg på Engebø (Naustdal kommune, nordsida av Førdefjorden. Dersom gruve drifta får denne tillatelsen er det fare for at lokaliteten vert unyttbar, og det har vore diskutert å flytte lokaliteten innanfor området for nasjonal laksefjord. Kommunen seier dei er interessert i å hjelpe drivarane av dette anlegget med lobbyverksemd ovanfor Fylkeskommunen.

Om samarbeid intekommunalt med Flora er det ikkje gjort konkrete planar. Ved førre plan visste ein ikkje noko om kva som gjekk føre seg på andre sida av grensa. Taktikken vart då å leggje ut områder der ein meinte det var gode forhold, for å kome nabokommunen i forkjøpet (i dette tilfelle Fjaler i sør).

Informanten meiner Askvoll har vore «heldig» med at dei hadde ein kystzoneplan. Dette fordi det fins eksempel på kommunar som var seinare ute og dermed vart søknader om akvakultur ikkje godkjent.

Korleis er tilhøva for vidare planleggjing i desse kommunane?

Kommuneplanen har vore og er eit særdeles viktig instrument for utviklinga. Det er denne som legg grunnlaget for arealbruken. All næringsverksemd må sjølvstøtt ha lov til etablering i henhold til plan, men akvakultur skil seg litt ut her av di ein ofte etablerer seg i områder som ikkje er nytta til næringsverksemd frå før. I tillegg er det svært mange hensyn å ta, som ikkje er nødvendige i landbasert etablering. Dei minste kommunane ser ikkje ut til å ha kompetanse eller tilgang til materiale som kan hjelpe dei med å greie ut tilhøva rundt plassering av soner for akvakultur. I tillegg er det smitteproblematikk, rømmingsproblematikk og akkumulering av biologisk materiale i havet. Desse hensyna må takast i det ein planleggjer, og ikkje etterpå. Då er det for seint, med tanke på at konsesjonstildeler ikkje har grunnlag for å seie nei dersom alle tilhøve er oppfylt. Det viktigaste tilhøvet som må vere i orden er eigentleg i plan. Dei aktørane som er i denne marknaden no er seriøse og kan innrette seg etter andre pålegg og krav, men om arealet ikkje er lagt ut i plan kjem ein ingen veg. Desse selskapa er sjølvstøtt økonomisk orientert, og tek ikkje meir ansvar enn dei er nøyddde til. Ved tilgjengeleg areal for akvakultur skal det

mykje til om ikkje arealet vert nytta til dette formålet. Dette er eit område innan matproduksjon som vi ikkje har sett toppen på, og alle tilgjengelege ressursar vil kanskje måtte nyttast på sikt. Samspelet mellom matproduksjon, landskapsvern og vern av biologisk mangfald er det mange kompromiss som må inngåast, og det er ei utfordring for kommunale planleggjarar utan spesialkompetanse å ta hensyn til desse faktorane. Ein har også eit kommunestyre som skal bestemme. Planleggjarar må derfor operere diplomatisk ovanfor desse, slik at ein kan få ein plan som er berekraftig for mange år, og ikkje berre dei neste fire.

KONKLUSJON

Det er tydeleg at det er mange faktorar som spelar inn i kommunalt planarbeid. Kommunane utviklar ulike metodar etter lokale forhold, forutsetjingar og mål. I Flora og Askvoll er det openbert at ein ynskjer ei utvikling der akvakulturnæringa står sterkt. Gjennom planleggjinga kan ein sjå at mange områder er lagt ut for akvakultur i begge kommunar. Dette er sjølvsagt ein naturleg konsekvens av lokale tilhøve for lakseoppdrett og anna akvakultur. Det er tydeleg at kommunen har ein sterk posisjon i forvaltinga.

Askvoll kommune er ein liten kystkommune, men har sjølvsagt eit fullverdig tilbod til sine innbyggjarar. Med lite ressursar å nytte til kystzoneplanleggjing vegd opp mot ordinær kommuneplanleggjing har kommunen på ein måte valt minste motstands veg mot målet. Konsekvensen av dette er at ein er noko bakpå når det gjeld kystzoneplanleggjing i kommunen. For eksempel er det fleire lokalitetar i plan som framleis ikkje er innteikna med korrekt areal, dei står som ein prikk. Dette er ikkje heilt heldig då det er vanskeleg å halde full oversikt over situasjonen. I forhold til søknader om utviding og endring er det også problematisk.

Årsaken til at ein hamna i ein slik situasjon i utgangspunktet er angiveleg på grunn av tidspress og mangelfull kapasitet. Dette er endå ikkje rydda opp i, sjølv om planen er fleire år gamal. Dette kan sjølvsagt rasjonaliserast ned til at ein vedtekjen plan som regel ikkje vert endra før rullering eller forslag om ny plan vert lagt fram. Problemet her er at ein fortsatt sit med same situasjonen no, og arbeidspresset har ikkje vorte noko mindre.

Flora kommune er litt annleis, med ein større administrasjon og meir kapasitet. Gjeldande plan framstår som klarare og meir gjennomtenkt enn til dømes Askvoll sin plan. Men her er det også problemer med kompetanse innan akvakultur, og dei treng hjelp til å utgreie tilhøva for den nye planen.

Eit anna tema som veg tungt i ein slik plansituasjon er at desse kommunane ynskjer å styrke lokalt forankra næringsliv, i tillegg til etablering av arbeidsplassar. Dette fører til at ein har tungt for å seie nei. Særskild kommunestyret (som vedtek planen) har vanskeleg for å sjå dei store linjene i eit så komplekst felt. I tillegg er kommunestyret eit politisk vald organ, og opererer med ein fireårssyklus. Dette kan lett føre til at ei sak om arbeidsplassar kan få skylappane til å kome fram, og ingen kommunepolitikarar i eit lite lokaldemokrati tør å sei imot dette argumentet. Dette fenomenet kan sjåast i mange saker, og er ikkje forbeholdt dei mange småkommunane vi har her i landet.

Ei kjelde til konflikt er ofte bruk og vern. Vi ynskjer alle eit variert og robust næringsliv, og vi skuldar på mange måtar verda i kring oss å utnytte dei ressursane vi har til det beste for

fellesskapet. Samtidig er det ikkje ein del av berekraftig utvikling å seie at alle ressursar skal utnyttast til maksimal grad. Så kva er då mellomtingen? Kven bestemmer kva som er greitt og kva som er over streken? Lovverket regulerer sjølvsagt dette så godt det let seg gjere. Men eit lovverk har ikkje moglegheit til å opptre fleksibelt og er dårleg til å fange opp raske endringar. Dette er jo vel og bra, men litt av kommunens forbannelse er at ein har vanskar for å sjå lenger ut enn nasetippen. Dette fører til at det er vanskeleg å sjå føre seg kva nabokommunen held på med, og difor planlegg ein stort sett med tanke på seg sjølv og sine egne behov. I tillegg er det bemerkta frå informantar at det kan vere vanskeleg å få med seg politikarar på avgjerdsler fatta etter faglege vurderingar. Med dette meiner ein at politiske hensyn overstyrer av og til det som er anbefala sett i forhold til heilheitsvurderinga av situasjonen. Samtidig er det gjerne slik at mindre kommunar vil strekkje seg langt for å bli med på utviklinga.

Som nemnt tidlegare har kommunane vanskar for å sjå rundt seg i planleggjing av areal. Dette er normalt sett ikkje eit stort problem på land, men det kan fort bli det i sjø. Akkumulering av avfall frå anlegg er kanskje den største truselen mot marint liv i sjøen i dag. Det er imidlertid slik at dei beste oppvekstvilkåra for fisk krev at det er sirkulasjon. Dette har ført til at det er ynskjeleg å etablere lokalitetar med slik sirkulasjon og dermed lav lokal akkumulering av organisk materiale. Det ein ikkje klarar å forutsjå er langtidseffekten av dette. Kvar går avfallet? I innløpet til Førdefjorden er det fare for at denne biomassen blir dregen inn i fjorden, og kan der samle seg. Dette er hensyn som den enkelte kommunen ikkje tek i sin planleggjing, men som må takast på eit høgare regionalt nivå. Problemet her er at ein kan ikkje vite effekten av dette, og heller ikkje korleis det utviklar seg over tid. Fram til no har ein stort sett halde seg til lokale straummålingar og observert akkumulert biomasse lokalt. Tanken utover dette ser ut til å vere i gata av at havet er ein robust resipient for det meste, og at det ordnar seg.

Kva er avgjerande for ein vellukka kystzoneplan?

Som for alle kommunale planar er suksesskriteriet nummer ein for kommunal planleggjing at planen vert fulgt utan for mange dispensasjonar. Planen skal leggje føringar for utviklinga. Dersom planen vert konstruert som ein konsekvens av utviklinga er det ikkje ein styrande plan, og den har dermed mista si hensikt. Det er viktig at kommunane har moglegheit til dispensering frå plan dersom det er den hensiktsmessige utviklinga, men det skal heller ikkje vere for enkelt å få det. Ein plan med mange dispensasjonar tyder på dårleg handtverk og eit lite prinsippfast kommunestyre. For å nå målet om ein slik plan er det kritisk å ha mykje kunnskap på førehand, slik at ein kan sjå dei utfordringane som er knytta opp til dei problemstillingane ein plan skal løyse. Det kan verke som om dette ikkje er så enkelt for mindre kystkommunar å få til, då det

krevst inngåande kunnskap om næringa for å lage ein plan som er hensiktsmessig å nytte i forvaltingsarbeidet.

Eit av hovudproblema kommunane opplever er støtte frå andre etatar i utforminga av planane. For å bøte på dette er det nødvendig å opprette eit program, gjerne i regi av fylkeskommunen, som kan bistå med dette. Alle planavdelingar i norske kommunar er i stand til å konstruere eit plandokument som syner lokalitetar for akvakultur, utfordringa ligg i å treffe med desse slik at ein kan optimalisere situasjonen. Det er umogleg å la dette ansvaret kvile på kommunale planleggjarar utan eit stort kompetanseløft i kommunen, noko eg ikkje ser på som realistisk for ein liten kommune som for eks. Askvoll. I tillegg viser det seg at det kanskje er for stor friheit for kommunane i planarbeidet. For arealbruk på land er dette fullt forståeleg, men for kystsona er det fare for at denne sjølvråderetten kanskje vert for mykje å handsame. Strengare lovgjevnad eller retningslinjer for dette området vil være med å auke fokuset og dermed kvaliteten. Dette kombinert med auka stønad frå for eks. Fylkeskommunen vil være gode bidrag i arbeidet med å heve kvaliteten på kystsoneplanleggjinga.

KJELDER:

- Akvakulturloven. (2005). *LOV 2005-06-17 nr 79: Lov om akvakultur*. Tilgjengelig fra: http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-079.html&emne=akva*&& (lest 21.09).
- Ellefsen, K. O. & Røsnes, A. E. (1989). *Fysisk planlegging : virkelighet - plan - resultat*. Oslo: Kommuneforlaget. 204 s. : ill. s.
- Fiskeri- og, k. (2010). *Informasjonshefte om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader* (lest 21.09).
- Fiskeridirektoratet. (2009). *Konsekvensutredning av akvakulturtiltak*. Tilgjengelig fra: <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/konsekvensutredning-av-akvakulturtiltak> (lest 02.10).
- Fiskeridirektoratet. (2013a). *Oversikt kystzoneplaner*. oversiktkystzoneplan_1.pdf (red.).
- Fiskeridirektoratet. (2013b). *Retningslinjer for arbeid med kystzoneplanlegging i Fiskeridirektoratet*. Bergen. 108 s.
- Fiskeridirektoratet. (2013c). *Veileder for konsekvensutredning av akvakultur*. 4 s. Upublisert manuskript.
- Flora-kommune. (2003). *Kommuneplan arealdel* [PDF]. Florø. Tilgjengelig fra: https://www.flora.kommune.no/getfile.php/1592795.1866.atqftppqct/Kommuneplane_n+kart+arealdel.pdf (lest 13.11.2012).
- Flora kommune. Tilgjengelig fra: www.florakart.no (lest 14.05.2014).
- Flora kommune. *Kommunal planstrategi 2012 - 2015*. Florø: Flora kommune.
- Fylkeskommune, S. o. F. (2010). *Vedtekter for Marint verdiskapingsfond Sogn og Fjordane*.
- Høyre. (2013). *Mindre byråkrati*. Tilgjengelig fra: http://www.hoyre.no/www/politikk/hva_mener_hoyre_om/kommune_og_forvaltning/fylkeskommunen/ (lest 25.09).
- Informant. (2012a). *Intervju med arealplanleggjar i Askvoll kommune*. Askvoll (31.10).
- Informant. (2012b). *Intervju med arealplanleggjar i Flora kommune*. Florø (02.11.2012).
- Informant. (2012c). *Intervju med konsesjonsansvarleg i Fylkeskommunens akvakulturkontor*. Florø (18.10).
- Johannessen, A., Kristoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 490 s. : ill. s.
- Miljøverndepartementet. (2006). *Planveileder (Plan og kart etter plan og bygningsloven)*. 168 s.
- Miljøverndepartementet. (2008). *Planveileder (Plan og kart etter plan- og bygningsloven)*. Oslo. 143 s.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Forskrift om konsekvensutredninger*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/for/sf/md/xd-20090626-0855.html> (lest 02.09).
- Miljøverndepartementet. (2011a). *Kommunal planstrategi*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo. 13 s.
- Miljøverndepartementet. (2012). *Kommuneplanens arealdel*. Oslo. 132 s.

- Norconsult. (2011). Forprosjekt for lokalisering av akvakultur i Sogn og Fjordane. Bergen. 28 s.
- PBL, P. o. b. (2008). *LOV-2008-06-27 nr 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling*.
Tilgjengelig fra: http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-071.html&emne=byggningslov*&& (lest 15.11).
- Solbakken, R., Henriksen, K., Reitan, K. I., Arff, J., Ellingsen, I., Hindar, K., Fiske, P., Robertsen, G., Finstad, B., Aas, Ø., et al. (2011). Innsamling og sammenstilling av relevant kunnskap om Sognefjorden. Trondheim. 103 s.
- Stokke, K. B. (1997). *Bruk og gjennomføring av kystsonenplanen for Bamble kommune : en evalueringsstudie*. Bergen: [K.B.Stokke]. IV, 164 s. : ill. s.
- Stokke, K. B., Hanssen, M. & Hovik, S. (2006). *Kommunal kystsonen planlegging: et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport, b. 2006:17. Oslo: NIBR. 158 s.
- Sundby, T. (2012). *Intervju med Trond Sundby, Fylkesmannen S. og Fj.* Hermansverk (17.09.2012).
- www.framtidsfylket.no. (2014). *Framtidsfylket*. Tilgjengelig fra: <http://framtidfylket.no/om-framtidsfylket/nyheter/naeringsliv/det-nye-selskapet-fram-flora-skal-fa-fart-pa-naeringslivet-i/> (lest 14.05.2014).
- www.miljolare.no. *Arealbruk og planlegging i kystsonen*. Tilgjengelig fra: <http://miljolare.no/tema/konflikter/artikler/arealbruk.php> (lest 27.08.2012).

VEDLEGG:

Intervjuguide kommune

Korleis er forholdet mellom plan og gjennomføring av kystsoneplanlegging i Sogn og Fjordane? Med fokus på planprosessar og effektar av vedtatt plan i forhold til beslutningar om lokalisering av akvakulturanlegg.

1. Kor lenge har din kommune hatt kystsoneplan? (eller integrert sjøområdene i kommuneplanen)
2. Er det lenge sidan denne er rullert? Når er det i så fall planar om å gjere dette?
3. Korleis planlegg dykk for landbaserte anlegg for akvakultur (settefiskanlegg, slakteri), viss dette er aktuelt?
4. Korleis er eksisterande planar utforma? Frimerkeplanlegging eller omvendt planprinsipp (frimerke er detaljert planlegging for kva lokalitetar som kan brukast, medan omvendt planprinsipp tyder at ein planlegg kvar oppdrett *ikkje* kan finne stad pga konflikter med andre interesser).
5. Kva eksterne ressursar nyttar dykk for å utarbeide planane? Tenkjer på lokale interesser, lokal kunnskap eller for eks. fiskeridirektoratets regionkontor.
6. Er Mattilsynet involvert i kystsoneplanlegging i din kommune?
7. Korleis behandlar dykk akvakultursøknader i din kommune? Kven tek seg av dette, og er det mykje endringar/merknader frå kommunen før ein sender vidare til FK?
8. Kva betyr kystsoneplanen (kommuneplanen) for deres behandling av akvakultursøknaden? Er planen et godt reiskap for behandlingene? Har den bidratt til avklaring av eventuelle konflikter? Har den avklart hvor det kan søkes og ikkje? Blir planen fulgt, eller er det behov for dispensasjoner (viss ja, hvorfor?)
9. Kva arealbrukskategoriar fins det i dagens kystsoneplan, kva er erfaringane med disse? Er dette aktuelt å endre i ein ny plan? I så fall kvifor?

Denne intervjuguiden er grunnlaget for samtale med planleggjar i Askvoll kommune og Flora kommune. Ved å nytte denne metoden kan ein komme i gang med samtalen på ein grei måte, samtidig som ein kan stille spørsmål på sida av guiden, dersom det er hensiktsmessig. Eg merkte ofte at samtalen dreia i ei retning som ikkje var planlagt, men dette var nyttig for å kartleggje kva planleggjarane tenkte.



Noregs miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no