

 Open tilgang



**Katrine Broch Hauge** og  
**Knut Bjørn Stokke** (red.)

# INTEGRERT KYST- SONEFORVALTNING

Planfaglege, samfunnsvitskapelege  
og juridiske perspektiv



UNIVERSITETSFORLAGET



Integrert kystsoneforvaltning



Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.)

# Integrert kystsoneforvaltning

Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv

Universitetsforlaget

Redaksjonelt arbeid, utval og forord © Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke 2021.

Kvart enkelt kapittel © dei respektive forfattarane 2021.

Boka vart første gong gitt ut i 2021 på Universitetsforlaget.

Materialet i denne publikasjonen er omfatta av åndsverklova og er gitt ut med open tilgang under Creative Commons-lisensen CC BY-NC 4.0.

Denne lisensen gir lov til å kopiere, distribuere eller spreie materialet i kva som helst medium eller format, og til å mikse, endre eller bygge vidare på materialet. Lisensen gir desse fridomane med følgande atterhald: Du må gi korrekt kreditering, ei lenke til lisensen og indikere om endringar har blitt gjort. Du kan gjere dette på kvar rimelege måte, så lenge det ikkje blir oppfatta som at lisensgivar godkjenner deg eller din bruk av materialet. Du kan ikkje nytte materialet til kommersielle formål. Du kan ikkje nytte juridiske vilkår eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrar andre i å gjere noko som lisensen gir lov til.

NB: Lisensen gir deg ikkje nødvendigvis lov til alt som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettar, som reklame-, personvern- eller ideelle rettar, sette ei avgrensing for korleis du kan nytte materialet.

Den komplette lisensteksten kan lesast på <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.no>.

Boka er gitt ut med støtte frå Norges forskningsråd-prosjekt Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and Structural Challenges (PlanCoast). Prosjektnr. 255772.

ISBN trykt utgåve (print on demand): 978-82-15-04508-5

ISBN elektronisk utgåve: 978-82-15-04507-8

DOI: 10.18261/9788215045078-2021

Spørsmål om denne utgåva kan rettast til:  
post@universitetsforlaget.no

[www.universitetsforlaget.no](http://www.universitetsforlaget.no)

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: Tekstflyt AS

# Innhold

Forord .....	13
<b>Bolk I Introduksjon</b>	
<b>1. Innledning .....</b>	<b>17</b>
<i>Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge</i>	
1.1 Formålet med boka .....	17
1.2 Integreert kystsoneforvaltning – hva er det? .....	17
1.3 Hvem har skrevet boka, og hvem er målgruppa? .....	19
1.4 Litt mer om integreert kystsoneforvaltning i relasjon til bokas temaer ..	19
1.5 Strukturen i boka .....	26
Litteratur .....	28
<b>2. Overordna om miljøreguleringar i kyst- og sjøområde .....</b>	<b>30</b>
<i>Katrine Broch Hauge</i>	
2.1 Innleiing .....	30
2.2 Overordna rammer i Grunnlova .....	31
2.3 Sektorovergripande lover .....	34
2.4 Sentrale sektorlover .....	42
2.5 Avslutning .....	50
Kjelder .....	50
<b>3. EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge</b>	<b>52</b>
<i>Froukje Maria Platjouw</i>	
3.1 Innledning .....	52
3.2 EU miljørett .....	53
3.3 Internasjonal miljørett .....	62
3.4 Konklusjon .....	67
Litteratur .....	68
<b>4. EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann – om vanddirektivets betydning for tildeling av lokalitetstillatelse i sjø .....</b>	<b>70</b>
<i>Anne Lodding Gabrielsen</i>	
4.1 Innledning .....	71
4.2 EØS-rettslige krav til forvaltningen av kystvann .....	72
4.3 Kravenes betydning i tildelingsfasen for oppdrett .....	82
4.4 Avslutning .....	92
Kilder .....	93

**Bolk II Strandsonerforvaltning i endring**

<b>5. Strandsonen under utvikling</b> .....	99
<i>Kjell Harvold</i>	
5.1 Ulike kyster – forskjellige utfordringer? .....	100
5.2 Hva er status? .....	102
Litteratur .....	102
<b>6. Strandsonerforvernet etter plan- og bygningslova</b>	
– rettslege og faktiske utviklingstrekk .....	103
<i>Ingunn Elise Myklebust og Arne Tesli</i>	
6.1 Innleiing .....	103
6.2 Byggjeforbodet i 100-metersbeltet .....	105
6.3 Dispensasjon .....	113
6.4 Fungerer lov og retningslinjer etter føremålet? .....	124
6.5 Oppsummering .....	129
Kjelder .....	131
Vedlegg I .....	133
Vedlegg II .....	137
Vedlegg III .....	138
<b>7. Differensiert planlegging i strandsonen – erfaringer fra Vestfold</b> .....	142
<i>Knut Bjørn Stokke og Sunniva Østvik Hage</i>	
7.1 Innledning .....	142
7.2 Strandsonerforvaltning i Vestfold .....	145
7.3 Regional kystsonerplan for Vestfold og veileder om «annen byggegrense» .....	145
7.4 Strandsonerplanlegging i Nøtterøy og Sandefjord kommuner .....	148
7.5 Strandsonerplanlegging i Larvik kommune .....	151
7.6 Drøfting .....	155
7.7 Konklusjon .....	157
Litteratur .....	158
<b>8. Integrrert strandsonerforvaltning i Hordaland</b> .....	160
<i>Arne Tesli</i>	
8.1 Innleiing .....	161
8.2 Hordaland fylke .....	162
8.3 Strandsonerplanlegging i Hordaland .....	165
8.4 Planerfaringar på kommunalt nivå .....	172
8.5 Oppsummering .....	180
Kjelder .....	182



<b>9. Planlægning i kystområder i Danmark</b>	
– kampen mellem beskyttelse og benyttelse .....	185
<i>Carsten Jahn Hansen</i>	
9.1 Introduktion .....	185
9.2 Kysternes rolle i udviklingen og primære interesser i kysternes beskyttelse og benyttelse .....	187
9.3 Udviklingen i kystplanlægningen – forandringer i planlægningsdiskurser, rammer og lovgivning .....	190
9.4 Afsluttende diskussion og konklusion – forandringer i dansk kystplanlægning inden for strandbeskyttelseslinjen og kystnærhedszonen	202
Litteratur .....	204
<b>Bolk III Vindkraftutbygging langs kysten</b>	
<b>10. Innledning</b> .....	209
<i>Arne Tesli</i>	
Kjelder .....	219
<b>11. Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle</b> .....	221
<i>Tor Håkon Jackson Inderberg og Inger-Lise Saglie</i>	
11.1 Introduksjon .....	221
11.2 Analytisk rammeverk .....	223
11.3 Metode .....	225
11.4 Konesjonsprosessen for vindkraft .....	226
11.5 Kommunens rolle i prosessen frem til vedtak om konsesjon .....	234
11.6 Hvorfor sier kommunene ja .....	237
11.7 Diskusjon av kommunens rolle i vindkraftkonsesjoner .....	239
11.8 Konklusjon: kommunenes rolle .....	242
Referanser .....	244
<b>12. Hvem eier vinden? Hvordan gi regional plan innflytelse over vindkraftkonsesjoner</b> .....	246
<i>Henrik Wiig og Arne Tesli</i>	
12.1 Introduksjon .....	247
12.2 Nærhetsprinsippet i dagens konsesjonssystem .....	249
12.3 Kampen om regionale planers innflytelse .....	250
12.4 Rammevilkår styrer vindkraftutbygging .....	254
12.5 Hvordan gi regionene mer innflytelse? .....	258
12.6 Maksimere offentlige inntekter .....	262
12.7 Konklusjon .....	263
Kilder .....	264

<b>13. Kommunal planlegging av vindkraft</b> .....	266
<i>Martin Lund-Iversen</i>	
13.1 Innledning .....	266
13.2 Kommunenes uformelle vetorett .....	267
13.3 Konesjonsprosessen og kommunal planlegging .....	268
13.4 Forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven .....	269
13.5 Ambisjoner for plans rolle for vindkraft .....	271
13.6 Statlig eller kommunal styring .....	271
13.7 De ulike plannivåene og -redskapene i pbl .....	273
13.8 Innsigelse til planer uten vindkraft? .....	276
13.9 Planlegging som bidrag til «integrrert» behandling .....	277
13.10 Styringsbehov og -muligheter i forlengelse av plan .....	278
13.11 Avslutning .....	279
Referanser .....	280
 <b>Bolk IV Planlegging i sjø</b>	
<b>14. Innleiing</b> .....	283
<i>Ingunn Elise Myklebust</i>	
14.1 Innleiing .....	283
14.2 Oversikt over andre verkemiddel for styring .....	285
14.3 Utvikling – auka fokus på koordinering og samarbeid .....	286
14.4 Dei ulike bidraga i bolken .....	287
Kjelder .....	288
 <b>15. Akvakulturs påvirkning på det ytre miljøet</b> .....	289
<i>Pia Kupka Hansen</i>	
15.1 Innledning .....	289
15.2 Miljøpåvirkninger i dagens fiskeoppdrett .....	290
15.3 Risikovurdering .....	296
Kilder .....	296
 <b>16. Næringsvekst, regelverk og utfordringer – synspunkter basert på erfaringer fra forvaltningen av akvakulturnæringen</b> .....	298
<i>Frode Hovland</i>	
16.1 Innledende om utviklingen og det rettslige rammeverket .....	299
16.2 Utfordringer ved planlegging i sjøarealer – med noen eksempel .....	301
16.3 Utviklingstillatelser .....	309
16.4 Fører produksjonsområdeforskriften til behov for endringer i det eksisterende lovverket? .....	310
16.5 Avslutning .....	311
Litteratur .....	311

<b>17. Rettslege rammer for oppgåvefordeling mellom planstyresmakter og akvakulturstyresmakter</b> .....	313
<i>Ingunn Elise Myklebust</i>	
17.1 Innleiing .....	314
17.2 Avklaring av lovleg arealbruk i plan og lokaliseringsvedtak – oversikt over verkemiddel for styring .....	320
17.3 Særleg om spørsmål om heimelskrav ved bruk av vilkår – forvaltningsvilkår eller samordningsbaserte løysingar? .....	329
Kjelder .....	337
<b>18. Planlegging i sjø – behov for sterkere regional styring</b> .....	340
<i>Knut Bjørn Stokke</i>	
18.1 Innledning .....	340
18.2 Erfaringer med kommunal planlegging i sjø .....	342
18.3 Erfaringer med regional planlegging i sjø .....	345
18.4 Drøfting og konklusjon .....	350
Kilder .....	353
<b>19. Tildeling av løyve på lokalitet og legitimitet. Ei analyse av integrasjon mellom reguleringsregime, aktørar og informasjonsutveksling</b> .....	355
<i>Katrine Broch Hauge, Ingunn Elise Myklebust og Martin Lund-Iversen</i>	
19.1 Innleiing .....	356
19.2 Utvikling av nye økologiske, økonomiske og politiske rammevilkår for vekst .....	358
19.3 Integrasjon mellom reguleringsregime, aktørar og informasjonsgrunnlag .....	364
19.4 Avslutning .....	382
Kjelder .....	383
 <b>Bolk V Nasjonalparker i kystsona</b>	
<b>20. Innledning</b> .....	391
<i>Jan Vidar Haukeland og Knut Bjørn Stokke</i>	
20.1 Vern av kystområder .....	391
20.2 Vern og bruk av natur i et historisk perspektiv .....	392
20.3 Nasjonal styring og frivillig vern .....	394
20.4 De ulike bidragene i bolken .....	395
Kilder .....	396
<b>21. Rettslege rammer for etablering og forvaltning av nasjonalparker ved kysten</b> .....	398
<i>Karen Eg Taraldrud</i>	
21.1 Hva er en nasjonalpark? .....	399
21.2 Rettsgrunnlag for vern av nasjonalparker i dag .....	401

21.3 Andre reguleringer i kystsonen .....	403
21.4 Fremgangsmåte ved etablering av områdevern .....	406
21.5 Særlig om nasjonalparkene Færder og Ytre Hvaler .....	407
21.6 Forholdet til annen lovgivning .....	408
21.7 Forvaltning av nasjonalparken .....	410
21.8 Avslutning .....	415
Referanser .....	416
<b>22. Integrering av friluftsliv og naturbasert reiseliv i forvaltningen av Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker .....</b>	<b>419</b>
<i>Jan Vidar Haukeland og Knut Bjørn Stokke</i>	
22.1 Innledning .....	420
22.2 Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker .....	422
22.3 Potensialet for naturbasert reiseliv og friluftsliv .....	424
22.4 Reiselivets og friluftslivets plass i nasjonalparkforvaltningen .....	426
22.5 Drøfting og konklusjon .....	429
Kilder .....	432
<b>23. Færder nasjonalpark – lokalt initiativ og nasjonale verdier .....</b>	<b>434</b>
<i>Ronny Meyer og Bjørn Strandli</i>	
23.1 Bakgrunnen for etableringen av Færder nasjonalpark .....	435
23.2 Verneplanarbeidet .....	437
23.3 Verneverdier .....	441
23.4 Friluftsliv og ferdsel .....	442
23.5 Reiselivsnæring .....	446
23.6 Besøksstrategien – et verktøy i forvaltningen .....	449
23.7 Praktisk forvaltning .....	449
23.8 Forholdet til andre aktører og forvaltningsordninger i kystsonen .....	451
23.9 Nasjonalparken som katalysator for spesielle satsinger .....	452
23.10 Vern og bruk – quo vadis? .....	454
Referanser .....	455
<b>24. Konsten att hitta en bra balans mellan skydd och besökare – erfarenheter med besöksförvaltning i Kosterhavets nationalpark .....</b>	<b>456</b>
<i>Andreas Skriver Hansen</i>	
24.1 En nationalpark öppnas .....	457
24.2 Kosterhavets nationalpark .....	458
24.3 Ramverket för förvaltningen av nationalparken .....	460
24.4 Besöksuppföljning .....	465
24.5 Utmaningar i besöksuppföljningen .....	467
24.6 Framtidens utmaningar .....	469
24.7 Lösningar att jobba med .....	471
Referenser .....	473

## Bolk VI Rettar og interesser i kyst- og sjøområda

<b>25. Innleiing</b> .....	477
<i>Katrine Broch Hauge</i>	
25.1 Eigedomsrettar og strukturar .....	477
25.2 Forvaltning av ein sjøallmenning? .....	478
25.3 Kapitla i bolken .....	480
<b>26. Yttergrenser og strandrett – tilgang og bruk av det kystnære sjøområdet før og no</b> .....	483
<i>Ingunn Elise Myklebust</i>	
26.1 Innleiing .....	484
26.2 Historikk .....	484
26.3 Yttergrensa i sjø .....	485
26.4 Strandrett .....	488
26.5 Nye næringar i sjø – med utgangspunkt i planstyring, konsesjon og visjonsbygging .....	496
26.6 Avslutning .....	500
Kjelder .....	501
<b>27. Auksjoner i teori og praksis – frekvenser og havbruk</b> .....	504
<i>Erling Eide, Gideon Parchomovsky og Endre Stavang</i>	
27.1 Introduksjon .....	504
27.2 Terminologi og typologi .....	506
27.3 Mangler og begrensninger .....	509
27.4 Frekvensauksjoner .....	512
27.5 Norges auksjonering av havbrukstillatelse .....	513
27.6 Noen avsluttende merknader om forholdet mellom auksjon og skatt som midler til å trekke inn grunnrente .....	516
Kilder .....	517
<b>28. Fiskeri i kystsoneplanleggingen sett fra Norges Fiskarlag sitt perspektiv</b> .....	519
<i>Jan Henrik Sandberg</i>	
28.1 Innledning .....	520
28.2 Om norsk fiskerinæring .....	520
28.3 Om forvaltningen av de marine ressursene .....	521
28.4 Informasjon om fiskeriinteresser til bruk i kystsoneplanleggingen ...	522
28.5 Nye marine grunnkart .....	524
28.6 Fiskeri i kystsoneplanleggingen .....	525
28.7 Fiskeri og forholdet til andre interesser i planleggingen .....	531
Litteratur .....	538

<b>29. Urfolksperspektiv og planlegging i sjø</b> .....	540
<i>Katrine Broch Hauge</i>	
29.1 Innleiing og problemstilling .....	540
29.2 Akvakulturnæringa trekkjer nordover .....	543
29.3 Folkerettslege krav og Grunnlova § 108 .....	544
29.4 Varetaking av urfolksinteresser i planlegging i sjø .....	556
29.5 Avslutning .....	568
Kilder .....	569
<b>30. Sjøsamiske fiskerettigheter og kystsonoplanlegging</b> .....	572
<i>Synne Movik</i>	
30.1 Innledning .....	573
30.2 Kystsonoplanlegging – et overblikk .....	575
30.3 Noen betraktninger om rettigheter, reguleringer og ressurstilgang ...	579
30.4 Sjøsamiske fiskerettigheter – en kort historisk oversikt .....	583
30.5 Kystsonoplanlegging og håndtering av sjøsamiske interesser i praksis – erfaringer fra Kvæningen og Porsangerfjorden .....	588
30.6 Diskusjon .....	595
30.7 Avsluttende refleksjoner .....	597
Litteratur .....	598
<b>31. Avslutning</b> .....	600
<i>Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge</i>	
31.1 Planlegging som integrerande reiskap i kystsona .....	600
31.2 Planlegging over kommunegrensene – stort potensial, men med skjær i sjøen .....	601
31.3 I kva grad er forvaltninga av kystsona i samsvar med kjenneteikna på ei integrert forvaltning? .....	603
31.4 Endringsprosessar og integrering .....	606
31.5 Kampen om grunnrenta og integrering .....	608
Litteratur .....	609
<b>Forfattarar</b> .....	611



## Forord

Denne boka er eit resultat av det tverrfaglege forskingsprosjektet «Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and structural challenges», med kortnamn PlanCoast. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og har pågått frå 2016. Det nyvinnande elementet har i hovudsak vore å kopla planfaglege, juridiske og samfunnsvitskapelege perspektiv på planlegging i kyst- og sjøområda.

Prosjektet har vore leia av Fakultet for landskap og samfunn ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), med eit nært samarbeid med Det juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen. Andre partnarar har vore Transportøkonomisk institutt (TØI) og By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. Internasjonale partnarar har vore Universiteta i Aalborg, Gøteborg, Indiana og Zagreb. I tillegg har vi hatt nær kontakt med praksisfeltet, både i form av ei referansegruppe med deltakarar frå næringa (Norges fiskarlag og Sjømat Norge), forvaltninga (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet, NVE og Hordaland fylkeskommune) og organisasjonar (Sabima, WWF og DNT). Vi har dessutan hatt nær kontakt med ulike delar av praksisfeltet gjennom feltarbeid i våre to caseregionar, tidlegare Vestfold og Hordaland fylke. Mange masterstudentar ved NMBU, UiO og UiB har skrive sine masteroppgåver basert på prosjektet.

Boka er eit resultat av dette breie samarbeidet, kor dei 31 kapitla er skrivne av til saman 27 forfattarar. Dei fleste er frå akademia, men vi har også bidrag frå praksisfeltet. Vi vil takke alle for godt samarbeid. Takk óg til gode kommentarar frå anonyme fagfeller, og til Universitetsforlaget som har vist stort tolmod og engasjement i prosessen. Vi håper boka kjem til nytte og kan vere til inspirasjon for god og ansvarleg planlegging og forvaltning av våre felles kyst- og sjøområde.

Ås og Oslo, mai 2021

*Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke*





Bolk I

# Introduksjon





# 1. Innledning

Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge

## 1.1 FORMÅLET MED BOKA

Formålet med denne boka er å formidle ny forskning om rettslige og strukturelle utfordringer og muligheter for integrert planlegging og forvaltning av våre kystområder. Boka er skrevet med utgangspunkt i planfaglige, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv. Hvordan kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) i kystsonen fungerer som integreringsredskap, er det sentrale temaet i boka. Mye oppmerksomhet er viet samspillet mellom pbl og andre sektorlover og sektoretater som styrer utviklingen av kystsonen. Et annet viktig spørsmål er hvordan forvaltningen evner å avveie ulike og ofte motstridende interesser og aktiviteter. Selv om planlegging etter pbl er utviklet som vårt viktigste integreringsredskap for styring av arealbruk, spiller sektorlovgivningen fortsatt en sentral rolle. Dette gjelder ikke minst for sjøområdene, som tradisjonelt er blitt styrt av statlige sektoretater. Forvaltningen kan dermed oppfattes som komplisert og fragmentert. Bildet forsterkes ved at det ikke er noen ensartet måte å regulere forholdet mellom sektorlovverket og plan- og bygningsloven på.<sup>1</sup>

## 1.2 INTEGRERT KYSTSONEFORVALTNING – HVA ER DET?

Integrert kystsoneforvaltning, på engelsk omtalt som «Integrated Coastal Zone Management» (ICZM), er uttrykk for et politisk mål om å forvalte ulike interesser og aktiviteter for sjø- og landområder i sammenheng. Konseptet ICZM er ment å være en rød tråd i boka. ICZM ble lansert av EU-kommisjonen i 2000, som en strategi for å møte de økte truslene knyttet til forurensing, tap av biodiversitet, overbeskatning av ressurser og nedbygging av verdifulle kystarealer i Europa.<sup>2</sup> Samtidig

1 Nicolai Winge, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser», *Kart og Plan*, 2017, s. 7–20; Sigrid Stokstad mfl., *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, NIBR-rapport 2020: 17, Oslo 2020.

2 Roger Bennett, «Kystsonoplanlegging etter plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning?», *Plan*, 2001 s. 22–27.

blir det påpekt at institusjonell fragmentering knyttet til at beslutningsansvaret er fordelt på flere forvaltningsnivå og ulike statlige sektoretater, utgjør en vesentlig utfordring. Fragmentert forvaltning kan sees på som et resultat av en stadig økende profesjonalisering og spesialisering av samfunnet, både innen forvaltning og kunnskapsproduksjon.<sup>3</sup> En uheldig konsekvens av fragmenterte ansvarsforhold er at det kan være vanskelig å få løst problemer som krever en samtidig og koordinert innsats i tid og rom av flere uavhengige aktører som sitter på de nødvendige virkemidlene og relevant kunnskap.

Arild Underdal, som var blant de første som utdypet og problematiserte begrepet knyttet til integrert havforvaltning, påpeker: «To 'integrate' means to unify, to put parts together into a whole.»<sup>4</sup> Å forene relevante aktører som opererer i kystsonen for å finne felles løsninger, er altså et viktig aspekt ved integrering. IPBES (The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) peker også på nettopp «cross-sectorial cooperation» som ett av fem sentrale grep som kan medvirke til å håndtere de underliggende driverne som fører til naturødelegging.<sup>5</sup> Uttalelsene synliggjør etter vår oppfatning nytten av å ha samlet ulike erfaringer med integrert kystsonerforvaltning mellom to permer.

Gjennom plansystemet i pbl har man i Norge langt på vei valgt å delegerer målene om integrert arealforvaltning til regionalt og kommunalt nivå. Poenget er at det er på det lokale og regionale nivået det meste av arealplanleggingen foregår i Norge. Og det er bare innenfor et begrenset antall tematiske områder man finner klare, overordnede, statlige prioriteringer. Samtidig er et viktig formål med loven nettopp å oppnå integrert arealforvaltning. I loven brukes imidlertid det synonyme begrepet samordning. Allerede i formålsparagrafen til pbl, § 1-1 andre ledd, slås det fast at «[p]lanlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern». Bærekraftig utvikling er et annet overordnet formål med loven. jf. pbl § 1-1 første ledd. Det innebærer at økonomiske, miljømessige, sosiale og kulturelle aspekter i planleggingen både må sees i sammenheng og i et langsiktig perspektiv, der også hensynet til framtidige generasjoner skal ivaretas.

---

3 Yvonne Rydin and Eva Falleth, *Networks and institutions in natural resource management*, Cheltenham, UK 2006.

4 Arild Underdal, «Integrated marine policy. What? Why? How?» *Marine Policy*, 1980 s. 159–169.

5 IPBES, *Global assessment report, Summary for policymakers*, 2019, s. 17.

### 1.3 HVEM HAR SKREVET BOKA, OG HVEM ER MÅLGRUPPA?

Boka er et resultat av arbeidet til et tverrfaglig team av forskere innenfor juss og samfunnsvitenskap ledet av Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) ved Katrine Broch Hauge, i hovedsak knyttet til forskningsprosjektet PlanCoast (Integrert kystsonoplanlegging) finansiert av Norges forskningsråd. Gjennom forskningsprosjektet har vi undersøkt rammevilkårene for integrert forvaltning og planlegging av kystsonen på tvers av sektorer og myndighetsnivå, bl.a. gjennom konkrete casestudier i kommuner og fylker langs kysten av Norge. I tillegg har vi med noen bidrag fra praksisfeltet og forskningsbidrag fra våre naboland Sverige og Danmark.

Målgruppa for boka er først og fremst fagpersoner som arbeider med praktisk forvaltning og planlegging av kystsonen på ulike nivå, både i kommune, fylkeskommune og statlig forvaltning. Vi har også ønsket å lage en bok som kan leses av og gi læring til studenter innenfor plan- og forvaltningsfag eller andre profesjonsrettede studier innenfor areal- og ressursforvaltning.

### 1.4 LITT MER OM INTEGRERT KYSTSONEFORVALTNING I RELASJON TIL BOKAS TEMAER

Det er mange ulike måter å forklare eller definere hva man mener med integrert kystsoneforvaltning. Et kjerneelement er at man i forvaltningen må vurdere økosystemer, arealbruk og rettigheter i sjø og på land i sammenheng. Landområdene og sjøområdene er imidlertid i praksis gjerne underlagt helt eller delvis ulike forvaltningsregimer og kan derfor være krevende å forvalte på en koordinert måte. I denne overgangssonen mellom hav og land møtes mange ulike aktører og aktiviteter. Også de formelle reguleringene av aktivitetene som foregår i kystsonen, er mangeartete. Studier av dette krever derfor samarbeid på tvers av fagområder for å se hvordan ulike rettslige systemer og virkemidler fungerer i praksis. I tillegg er det ansett som nødvendig å arbeide med å bygge broer mellom forskning og forvaltningspraksis. I prosjektet har vi derfor hatt et nært samarbeid med deler av forvaltningen og organisasjoner som har interesser i kystsonen, både gjennom møter med en referansegruppe og feltarbeid i utvalgte kystregioner, hvor vi har intervjuet en rekke representanter for offentlig forvaltning og private aktører.

I boka presenteres forskning som gjelder både forvaltning og planlegging av land og sjø. Mens man på landsiden har et generelt vern 100 meter «målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann» gjennom pbl § 1-8 andre ledd, finnes ikke

tilsvarende generelle vern for sjøarealet. Heller ikke er store deler av den verdifulle fjæresonen formelt vernet. På grunn av det sterke presset i retning av mer bruk er det lansert ulike typer av vern også for sjøområder, bl.a. marine verneområder. I boka blir det relativt nye fenomenet med nasjonalparker i kystsonen presentert, hvor hoveddelen består av marine områder. Når det gjelder brukerinteresser, blir det presentert ny forskning knyttet til planlegging i strandsonen, utbygging av vindkraft på land og akvakultur i sjø. Noe som har manglet i tidligere forskning på kystsoneforvaltning og -planlegging, er inkludering av ulike typer rettigheter som finnes og som oppstår, og boka har derfor også en egen bolk viet dette temaet.

Ideen om integret kystsoneforvaltning er blitt aktualisert på grunn av et stadig økende og mer mangfoldig press på kystsonen, både fra land- og sjøsiden. I Norge er dette særlig knyttet til utbygging i strandsonen med hus, hytter, naust, marinaer, brygger o.l., og ikke minst utviklingen av oppdrettsnæringen i kystnære sjøområder. Den senere tid har også utbygging av vindkraft for alvor kommet på dagsorden. Foreløpig har utbyggingen foregått mest på land, men det foreligger også planer for vindkraftanlegg til sjøs. De første områdene er nå også åpnet for mulighet til å søke om konsesjon etter havenergiloven. Tradisjonelt har fiske og sjøfart vært dominerende interesser i de kystnære sjøområdene. Begge er næringer som er utfordret av disse nye aktivitetene. Også friluftsliv og naturbasert reiseliv i form av bl.a. fritidsfiske har stor betydning. Det økende presset har medført at den tradisjonelle oppfatningen om flerbruk av sjøområdene, hvor ulike interesser har levd side om side uten store problemer, er blitt utfordret av ny bruk som ekskluderer annen bruk. Økt press gir også større belastning på kystnaturen og dens økosystemer. De senere årene har derfor også vern av større kystområder kommet på dagsorden, bl.a. gjennom etablering av nasjonalparker.

Det er vanskelig å finne en allmenn definisjon på integret kystsoneforvaltning i litteraturen. Noen elementer går likevel igjen hos de fleste som arbeider med temaet. Eksempel er koordinering og harmonisering av ulike sektorer og forvaltningsnivå under en helhetlig nasjonal politikk.<sup>6</sup> Samfunnsgeografen Roger Bennett bygger videre på denne definisjonen og relaterer integrasjonsbegrepet til tre ikke gjensidig utelukkende dimensjoner:

1. Romlig eller geografisk integrering, som innebærer at landareal og marine områder sees i sammenheng, og at det skjer en samordning mellom administrative enheter over større kyststrekninger.

---

6 Biliiana Cicin-Cain and Robert W. Knetch, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington D.C. 1998.

2. Horisontal eller sektorovergripende integrering, med samordning og konfliktløsning mellom ulike interesser og hensyn på det samme forvaltningsnivået.
3. Vertikal integrering mellom ulike styringsnivå, som innebærer harmonisering mellom aktører på forskjellige nivå i forvaltningshierarkiet.<sup>7</sup>

I praksis henger disse tre dimensjonene tett sammen. Den første dimensjonen om romlig og geografisk integrering er særlig viktig for planlegging og forvaltning av sammenhengende fjord- og kystområder som er delt mellom flere kommuner. I en slik situasjon innebærer integrering en form for felles prinsipper for planlegging og forvaltning på tvers av kommunegrensene. De to andre er mer overordnede. Horisontal integrering legger vekt på integrering av aktører og interesser på samme forvaltningsnivå, mens vertikal integrering vektlegger integrering mellom ulike administrative og politiske nivå i styringshierarkiet. I Norge vil vertikal integrering innebære samordning mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå, hvor staten legger de overordnede føringene som fylker og kommuner skal følge opp i sin planlegging. Hvor mye slik vertikal samordning som bør finne sted, er langt på veg et politisk spørsmål. Kanskje etterspørres sterkere styring av områder som krever vanskelige avveininger, noe som selvsagt begrenser hvor langt sentrale myndigheter eller politikere er villige til å gå med slike overordnede styringssignaler. Enkelte styringssignaler vil likevel finnes, for eksempel nasjonale forventninger som regjeringa etter pbl § 6-1 skal komme med hvert fjerde år. Ikke minst er adgangen til å komme med innsigelse til kommunale planer etter pbl fordi de strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser, et viktig instrument for vertikal integrering.<sup>8</sup>

Plan- og bygningsloven bygger i hovedsak på en slik hierarkisk styringsform, men også ulike former for horisontal integrering er kommet i fokus. Det blir påpekt at vilkårene for integrert forvaltning gjennom hierarkisk styring er blitt svekket gjennom bl.a. innføring av «New Public Management»-inspirerte reformer og økt vektlegging av medvirkning.<sup>9</sup> Prosess, nettverk, medvirkning og samarbeid er blitt sentrale begrep i planleggingen, som vektlegger planprosessen som en felles arena for relevante aktører for å finne omforente løsninger, for på den måten å oppnå integrert forvaltning. I boka vil vi ta opp ulike problemstillinger knyttet til disse etablerte kjennetegnene på integrert forvaltning.

7 Roger Bennett, «Kystsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning?», *Plan*, 2001 s. 22–27.

8 For en innføring i innsigelsesordningen, se for eksempel Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs og miljørett*, 2012, s. 192–193.

9 Torill Nyseth og Arild Buanes, «Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer», *Kart og Plan*, 2017 s. 54–67.

Økosystembasert forvaltning er et perspektiv på eller en variant av integrert forvaltning som har fått mer oppmerksomhet de siste årene. Et sentralt element her er at man skal søke å oppnå en kunnskapsbasert tilnærming til forvaltningen av sammenhengende økosystemer som går på tvers av administrative grenser, slik som sjø- og fjordområder. Dette er nær knyttet til det Bennett betegner som romlig og geografisk integrering. EUs vanddirektiv målbærer, som vi skal se, en form for økosystembasert forvaltning, hvor målet er at man skal oppnå integrert forvaltning av sammenhengende vannmiljø fra fjell og helt ut til fjord og sjø en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Produksjon og bruk av kunnskap er en viktig faktor for økosystembasert forvaltning, hvor bl.a. kravene om konsekvensutredninger er blitt et sentralt virkemiddel for at avveininger som gjøres i planene, skal tuftes på et så oppdatert kunnskapsgrunnlag som mulig.

Videre kan man snakke om ulike ambisjonsnivå for integrert forvaltning, og i den forbindelse er det mulig å skille mellom fire nivåer, hvor det første er det laveste nivået og det fjerde det høyeste. Mens det første er en relativ enkel form for integrering, er den andre i en mellomposisjon, mens nivå tre og fire sees som mer aktive former for integrert forvaltning.<sup>10</sup>

1. Integrering gjennom utveksling av informasjon og kunnskap
2. Integrering gjennom prosess, hvor alle aktørene er gitt mulighet til å uttrykke deres mening
3. Integrering av innhold, hvor ulike interesser og verdier blir avveid på bakgrunn av et felles overordnet mål
4. Integrering i form av kollektiv handling, hvor alle aktørene handler i samsvar med overordnet og felles mål eller plan

I denne modellen er gjensidig informasjonsutveksling mellom deltakende aktører det laveste ambisjonsnivået for integrert forvaltning. Selv om dette er en svak form for integrering, innebærer det et nødvendig første skritt for å oppnå mer ambisiøse former for integrering. Prosessuell integrering innebærer at man gjennom planprosessen legger til rette for at alle relevante aktører kan uttale seg, og at man sammen utarbeider retningslinjer eller prinsipper for hvordan man skal gå fram for å avklare prioriteringer mellom ulike interesser. En mer ambisiøs form er innholdsmessig integrering, som innebærer at planarbeidet skal munne ut i konkrete målsettinger for hvordan arealer og ressurser skal utnyttes, og hvor det foretas fak-

---

10 Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland og Morten Clemetsen, «Koordinert besøksforvaltning som redskap for bærekraftig reiselivsutvikling. En casestudie av Nærøyfjordområdet», *Kart og Plan*, 2016 s. 263–275.



tiske prioriteringer mellom ulike interesser knyttet til bruk og vern av arealer basert på gitte målsettinger.<sup>11</sup> Det er imidlertid langt fra gitt at utvikling av en vedtatt plan faktisk vil bli gjennomført etter sine intensjoner. Derfor kan kollektiv handling, definert som en situasjon hvor alle relevante aktører handler i tråd med felles målsettinger formulert i planen, sies å være det høyeste ambisjonsnivået for integrert kystsoneforvaltning (ICZM).

For å kunne ta godt opplyste beslutninger i en situasjon med fragmenterte forvaltningssystem og mange motstridende interesser er det behov for aktører eller institusjoner som kan fungere som en integrerende kraft. Planlegging er en slik integrerende kraft. Planlegging etter pbl er i økende grad blitt lansert og akseptert som det sentrale redskapet i Norge for å oppnå integrert arealforvaltning, hvor forskjellige sektorer og motstridende interesser skal avveies. Planlegging kan bidra til ICZM på to måter.<sup>12</sup> For det første gjennom vedtatt plan, som skal gi føringer og prioriteringer for arealbruken som grunnlag for koordinert handling og forvaltning. For det andre gjennom planprosessen, hvor ulike aktører kan møtes for å forhandle om ulike alternativer og løsninger. I vårt arbeid med forskningsprosjektet har vi stadig fått påminnelser fra ulike aktører om hvor viktig selve planprosessen oppfattes. Synspunktet har blitt framhevet også i prosesser der det er blitt klart at man ikke vil klare å komme til felles enighet om en plan. Et illustrerende eksempel er at kunnskapen som kom fram gjennom arbeidet med å utvikle en interkommunal strandsoneplan for ni kommuner i Hordaland, oppfattes som verdifull av de involverte aktørene.

En viktig begrunnelse for at planlegging etter plan- og bygningsloven har fått en slik ambisøs integrerende funksjon, er at avveiningene som må gjøres, skal skje i et demokratisk system med bred deltakelse, og hvor våre folkevalgte institusjoner på kommunalt og regionalt nivå (kommunestyre og fylkesting) er de sentrale beslutningsmyndighetene. Integreringsambisjonene for planlegging etter pbl er store, noe som bl.a. kommer til uttrykk i § 3-1:

«Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område skal ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.»

11 Sissel Hovik and Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the case of Regional Coastal Zone Planning in Norway». *European Planning Studies*, 2008 s. 927–944.

12 *Ibid.*

Bestemmelsen er rettet mot alle nivå i planhierarkiet. I 2008 ble rammene for å planlegge sjøområdene utvidet fra å gjelde ut til grunnlinjene til en nautisk mil utenfor. Dette ble gjort for å legge til rette for at EUs vanndirektiv, som Norge har implementert gjennom vannforskriften av 2007, kan gjennomføres ved bruk av regional planlegging etter pbl. Selv om loven lanseres som det sentrale redskapet for integret kystsonesforvaltning, argumenterer vi i boka for at det er nødvendig å se planlegging etter plan- og bygningsloven i nær sammenheng og samspill med en rekke andre lover og tilhørende institusjoner som gjelder for kystsonen. Særlig gjelder dette for sjøområdene, hvor forvaltningen er oppfattet som enda mer fragmentert enn på land, med mange lover og forvaltningsaktører og til dels overlappende ansvarsområder.<sup>13</sup> Eksempler på noen viktige aktører med forvaltningsansvar i tillegg til kommunen i kystsonen er statsforvalteren, fylkeskommunen, Fiskeridirektoratet, Kystverket og Mattilsynet. I boka studerer vi for eksempel graden av integrasjon i prosessen for tildeling av lokalitetstillatelser til akvakulturanlegg i sjø der alle disse aktørene har en rolle. Lovverket for forvaltningen av kystsonen er også dynamisk og i stadig endring. Vi har i boka forsøkt å være oppdatert med de siste lovendringene og andre sentrale utviklingstrekk fram til desember 2020. Endringer som har kommet etter denne tid er tatt inn noen steder, men arbeidene er likevel bygget opp ut fra kildesituasjonen senest ved utgangen av 2020.

I tillegg kommer det faktum at man i *sjøområdene* ikke har private grunneiere som legger føringer for bruk av områdene, slik som på land. Utfordringene som oppstår, blir dermed noen andre enn ved arealplanlegging på land. Før havbruksnæringen blir etablert i ett område, er sjøarealene gjerne åpne for et mangfold av interesser. Når næringen først er etablert, vil området likevel *i praksis* være privatisert, og bruken eksklusiv for næringen så lenge oppdrettsvirksomheten pågår.

I Norge er kommunene den primære planmyndigheten etter pbl, som legger de juridiske rammene for arealbruken både på land og i sjø. Selv om det kommunale selvstyret blir framhevet som en viktig verdi, se Grunnloven § 49, andre ledd, blir styrkeforholdet mellom kommunal, regional og statlig styring stadig diskutert og utfordret. Dette gjelder bl.a. forholdet mellom kommunal planlegging og statlig sektorstyring, knyttet til bl.a. akvakultur (bolk IV i boka) og vindkraft (bolk III i boka). I våre undersøkelser finner vi interessante forskjeller mellom disse to sektorene. Mens akvakultur i stor grad er styrt av kommunale kystsoneplaner, ved at beslutninger om lokalitetsavklaring til et nytt oppdrettsanlegg etter akvakulturloven skal være i samsvar med kommunale planer, har vindkraftsektoren i lang tid i hovedsak vært styrt gjennom energiloven og med liten innblanding av planmyn-

13 Bjørn Hersoug og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*, Oslo 2016.

dighetene. De siste årenes store motstand mot etablering av vindkraftverk, med vekt på manglende lokal påvirkning og store naturinngrep, har imidlertid ført til at disse prosessene etter alt å dømme igjen vil foregå innenfor plan- og bygningslovens rammer, i tillegg til at man må ha konsesjon fra energimyndighetene.<sup>14</sup> Innenfor begge sektorene er det ellers sterke spenninger mellom statlig sektorstyring på den ene siden og det kommunale selvstyret knyttet til planlegging etter pbl på den andre.

Også vern av kystsonen i form av nasjonalparker kan medføre utfordringer, særlig mellom behovet for statlig vern og lokal/regional bruk. Store konflikter mellom bruk og vern i nasjonalparker og andre store verneområder har medført endringer i naturvernforvaltningen. Forvaltningsansvaret for nasjonalparker og andre store verneområder etter naturmangfoldloven ble for eksempel delegert fra staten (Statsforvalteren) til interkommunale styrer med politisk representasjon i 2009.

Dersom den offentlige arealplanleggingen ikke hadde noen virkninger for private aktører og interesser som er i området, ville planleggingen mistet viktige funksjoner. Fremdeles kunne selvsagt planlegging være styrende for prioriteringer av offentlig virksomhet, og planleggingen ville fremdeles produsere kunnskap som er nyttig når kommuner eller andre offentlige organer senere skal treffe vedtak. Sentralt er det likevel at offentlig planlegging har virkning for private interesser ved at visse typer virksomheter blir lovlig i enkelte områder, samtidig som en plan kan utelukke visse typer virksomheter i andre områder. Reguleringsplaner har jo dessuten den særlige egenskapen at de om nødvendig kan gjennomføres ved hjelp av vedtak om ekspropriasjon.

Vi kan altså se det slik at planlegging kan bidra til å gjøre aktiviteter og omgivelsene mer forutsigbare for alle aktører og interesser i området. Virkningene av den kommunale arealplanleggingen i kyst- og sjøområder har dessuten store økonomiske konsekvenser for involverte interesser. Arealplanlegging som for eksempel åpner for akvakultur eller bygging i attraktive områder nær sjøen, gir store økonomiske verdier til aktører som har interesser i de aktuelle områdene. Byggetillatelser på tomter nær strand og sjø vil være en mulighet for den som har eiendomsrett til den aktuelle tomten. Vi kan altså se det slik at man gjennom arealplanlegging er med på å fordele mulige verdier i området. Konsekvenser av arealplanlegging som er positive for både enkeltinteresser og for næringsinteresser, kan være tilsvarende negative for allmennhetens tilgang til det aktuelle området eller for eksisterende natur- og/eller fiskeriinteresser.

---

14 Meld. St. 28 (2019–2020) og Innst. 101 S (2020–2021).

Behovet for å planlegge sammenhengende i sjø- og fjordsystemer også på tvers av kommunegrenser er blitt tydeligere for å møte det økende arealpresset. Det er lovfestet to ulike regimer for slik planlegging på tvers av kommunegrenser i plan- og bygningsloven. Den første er interkommunal planlegging etter kapittel 9, som flere kommuner har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre, særlig på Nord-Vestlandet og i Nordland og Troms. I interkommunal planlegging beholdes plankompetansen på kommunalt nivå. Det andre er regional planlegging etter kapittel 8 i pbl, med fylkeskommunen som planmyndighet. Disse to formene for planlegging over kommunegrensene har begge sine styrker og svakheter, som vil bli gjort rede for i boka.

## 1.5 STRUKTUREN I BOKA

I bokens innledende bolk har vi valgt å ta med noen kapitler som gir oversikt over og innføring i et utvalg sentrale miljørettslige temaer. Tanken er at kapitlene kan fungere som bakteppe til drøftinger ellers i boken, og slik gjøre de rettslige perspektivene i boken lettere tilgjengelig for lesere uten juridiske forkunnskaper. Vi har to kapitler som presenterer sentrale norske og internasjonale miljørettslige føringer for kystsonen, og et tredje kapittel som gir en innføring i sentrale regler i EUs vannrammedirektiv som gir føringer for planlegging og tiltak i kystsonen.

I bolk II i boka er søkelyset på strandsonen. Vi har hatt et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen siden 1965, likevel har det vært en utstrakt utbygging både med hjemmel i dispensasjoner og planer etter plan og bygningsloven. I 2008 ble byggeforbudet i pbl strammet inn og forsøkt tydeliggjort, særlig knyttet til at hensynet til natur, landskap og friluftsliv er blitt fremhevet og at mulighetene for kommunene til å gi dispensasjon er strammet inn. Strandsonen i Norge er langt på vei en brukssone hvor ulike private og allmenne interesser møtes. For å møte utfordringene knyttet til det å ha en lang og mangeartet kystlinje, vedtok regjeringen Statlige planretningslinjer (SPR) for differensiert strandsonesforvaltning langs sjøen i 2011. Formålet var å gjøre byggeforbudet tydeligere og å legge til rette for differensiert forvaltning ved å dele kyst-Norge inn i tre soner med ulike grader av utbyggingspress. Praktiseringen av byggeforbudet skal tilpasses hver enkelt sone. I denne bolken gis en gjennomgang av juridiske og faktiske utviklingstrekk i strandsonen, samt to kapitler med empirisk forskning på planlegging og forvaltning etter pbl og SPR for strandsonen i tidligere Hordaland og Vestfold fylker. Det er også et kapittel om dansk strandsonesforvaltning, som er betydelig mer restriktiv enn den norske, men hvor det nå skjer endringer.

Planlegging og utbygging av vindkraft på land er blitt svært konfliktfylt de senere årene og lokaliseres ofte i nærheten av kysten. Målsetninger om el-forsyning og klimamål er satt opp mot blant annet lokale naturødeleggelser, forringelse av friluftsområder og støy til bebyggelse. Mulig mangel på lokal forankring og økonomisk avkastning har også vært framme i den offentlige debatten. Etablering av vindkraft har i hovedsak skjedd gjennom konsesjonsprosesser etter energiloven, der NVE er konsesjonsmyndigheten. Stortinget behandlet den såkalte vindkraftmeldingen 1. desember 2020, og vinden blåser nå tydelig i retning av at vi igjen får en klarere forankring av prosessen fram mot etablering av vindkraftverk i plan- og bygningsloven.<sup>15</sup> Utviklingen vil sikre en bedre lokaldemokratisk forankring for prosjektene. I hvilken grad endringen også sikrer en bedre arealavklaring i forhold til andre bruker- og miljøinteresser i disse sakene, kan bare framtiden vise. Dersom vindkraft er tenkt som et av Norges bidrag mot å nå våre klimamål, hviler nå et stort ansvar på kommune-Norge. Stortinget har dessuten bedt regjeringa om å komme tilbake til Stortinget med et forslag om lokal kompensasjon til kommuner som stiller areal til rådighet for utvikling av vindkraft. Utfordringen for kommunen blir å gjøre de gode arealavveiningene også om man får en økonomisk gulrot som incentiv for å prioritere produksjon av mer fornybar kraft. Umiddelbart kan det kanskje tenkes å sette lokale natur- og andre brukerinteresser «i fare», samtidig som de siste par års stadig mer opphetede debatter om vindkraft har vist at vi neppe ville sett mange forsøk på reelle avveininger på lokalt nivå uten bruk av slike virkemiddel. Siste ord er nok ikke sagt i denne debatten. Bidragene i bolk III i boka behandler både erfaringene med etablering av vindkraft innenfor det regimet vi har hatt de senere årene, og drøfter endringer i retning av større kommunal og regional innflytelse gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Temaet i bolk IV i boka er planlegging i de kystnære sjøområdene. Ulike problemstillinger som følger i kjølvannet av den raskt voksende oppdrettsnæringen, er gjennomgangstema i bolken. Kommunene har en viktig oppgave i å planlegge sine sjøområder og å se oppdrettsnæringens arealbehov i forhold til andre interesser. Samtidig er oppdrett styrt av sektorlovverket, særlig akvakulturloven, som legger rammene for konsesjon og lokalitetsavklaring. I bolken presenteres kunnskap om oppdrettsvirksomhetens påvirkning på det ytre miljøet, hvordan styringen av oppdrettsnæringen oppfattes fra forvaltningen, samt juridisk og samfunnsfaglig forskning om samspillet mellom kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven på den ene siden og sektorstyring på den andre.

---

15 Meld. St. 28 (2019–2020) og Innst. 101 S (2020–2021).

I bolk V blir erfaringene med våre relativt nye nasjonalparker i kystsonen presentert, med spesielt blikk på Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker, samt Kosterhavet nasjonalpark på svensk side. Vi ser særlig på hvordan de institusjonelle rammene, som lovverk og forskrifter, fungerer for å innpasse brukerinteresser knyttet til friluftsliv og naturbasert reiseliv i en kystkontekst. Bakteppet er at forvaltningsregimet opprinnelig ble etablert for mer perifere fjellområder. Stikkord her er at brukertettheten og variasjon i brukerinteresser er en helt annen i disse nasjonalparkene, enn de man har erfaringer med i fjellet. Dette skaper flere utfordringer. Mesteparten av arealene i kystparkene er sjøområder, med bare begrensede landområder. Hvordan verneforvaltningen er integrert med områdene rundt som ikke er vernet, og som i hovedsak forvaltes gjennom plan- og bygningsloven, er derfor også et viktig spørsmål.

I bolk VI blir spørsmål om rettigheter i kystsonen presentert og diskutert. Kapitlene i bolken tar opp et knippe ulike problemstillinger der fellesnevneren er rettigheter – om enn av ganske forskjellig karakter. Bakteppet er selvsagt at man vanskelig kan mene å ha en integrert kystsoneforvaltning dersom man ikke har kunnskap om, og forvaltningen også tar hensyn til, eksisterende rettigheter og interesser i området. På tilsvarende måte bør man ha kunnskap om og forståelse for hvordan nye rettigheter vokser fram, og hvordan disse igjen kan påvirke hvilke spørsmål som reiser seg innenfor planlegging og forvaltning. De ulike kapitlene i bolken kan også sees som eksempler på hvor ulikeartete rettighetshavere i et gitt kystområde i dag kan være.

Til slutt gjør vi et forsøk på å samle trådene. Vi ønsker å belyse hvorvidt dagens regelverk og institusjoner fungerer for å oppnå en integrert kystsoneforvaltning. Hvordan fungerer plan- og bygningsloven som praktisk samordningsredskap i kystsonen? Hvordan fungerer samspillet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovverket på dette området? Hva ser vi på som de største utfordringene for plan- og forvaltningsstyresmakter i kystområdene i dag? Basert på våre erfaringer med forskningsprosjektet, og særlig arbeidet med denne boka, vil vi også komme med konkrete råd til myndighetene om dagens lovverk, og hvordan dette kan håndteres på en hensiktsmessig måte.

## LITTERATUR

- Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs og miljørett* (Oslo 2012).
- Bennett, Roger, «Kystsonoplanlegging etter Plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning?» *Plan – Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional og byutvikling*, 2001 s. 22–27.

- Cicin-Cain, Biliiana and Robert W. Knetch, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices* (Washington D.C. 1998).
- Hersoug, Bjørn og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen* (Oslo 2016).
- Hovik, Sissel and Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the case of Regional Coastal Zone Planning in Norway», *European Planning Studies*, 2007, s. 927–944.
- Innst. 101 S (2020–2021) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen.
- IPBES, Global assessment report, Summary for policymakers, 2019, s. 19.
- Meld. St. nr. 28 (2019–2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen.
- Nyseth, Torill og Arild Buanes, «Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer», *Kart og Plan*, 2017, s. 54–67.
- Rydin, Yvonne and Eva Falleth, *Networks and institutions in natural resource management* (Cheltenham, UK 2006).
- Stokke, Knut Bjørn, Jan Vidar Haukeland og Morten Clemetsen, «Koordinert besøksforvaltning som redskap for bærekraftig reiselivsutvikling. En casestudie av Nærøyfjordområdet», *Kart og Plan*, 2016, s. 263–275.
- Stokstad, Sigrid mfl., *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, NIBR-rapport 2020: 17 (Oslo 2020).
- Underdal, Arild, «Integrated marine policy. What? Why? How?», *Marine Policy*, 1980 s. 159–169.
- Winge, Nikolai, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser», *Kart og Plan*, 2017 s. 7–20.



## 2. Overordna om miljøreguleringar i kyst- og sjøområde

**Katrine Broch Hauge**

**Samandrag** I dette kapitlet gir eg ei heilt kort innføring i nokre sentrale miljørettslover, inkludert § 112 i Grunnlova. Formålet er å gi lesarane som har behov for det, ei viss oversikt. Både i kapitla i boka som har eit juridisk perspektiv og samfunnsvitenskaplege perspektiv, er regelverk sentralt. Tanken er at oversikta som blir gitt i det fylgjande, vil gjere lesinga av dei ulike kapitla i boka enklare.

**Nøkkelord** miljørett | innføring | sektorovergripande regulering | naturmangfoldlova | overordna rammer

**Abstract** This chapter provides a very brief introduction to some key environmental laws, including section 112 of the Constitution. The purpose is to give those readers who need it a certain overview. Both in the book's chapters written with a legal perspective and those written with a social science perspective, regulations and laws are central. The idea is that the overview given below will make the reading of the various chapters in the book both easier and more meaningful.

**Keywords** environmental law | cross-sectoral regulations | the Biodiversity Act | overall framework | introduction

### 2.1 INNLEIING

Temaet for denne boka er integrert forvaltning av kyst- og sjøområda. Enkelte av kapitla i boka er skrivne med ståstad i ulike samfunnsfag. Andre kapittel har eit juridisk utgangspunkt. Felles for mange av kapitla er etter vår vurdering at det er nyttig med litt bakgrunnskunnskap om generelle miljørettslege reguleringar som heilt eller delvis er felles for dei ulike emna. Vi håpar at boka vil bli lesen av folk



med ulike faglege utgangspunkt, og har derfor valt innleiingsvis i boka å ta med eit lite oversiktskapittel som presenterer nokon sentrale miljørettslege reglar. Omgrepet miljørett kan i seg sjølv ha bruk for ei forklaring. Bugge startar si lærebok i miljøforvaltningsrett med å seia at miljørett er «en fellesbetegnelse på en stor gruppe rettsregler som skaper rettigheter og plikter i tilknytning til forvaltningen av naturmiljøet og naturressursene».<sup>1</sup> Backer startar sitt kapittel om «emne og metode» med å peike på at det for miljøretten som for andre felt innanfor jussen er eit spørsmål om kva som er tenleg («hensiktsmessighetsspørsmål»), kva ein vel å ta opp innanfor disiplinen.<sup>2</sup> Backer peikar også på at miljøretten tek opp spørsmål som er relevante for å forebygge og løyse miljøproblem.<sup>3</sup> I utvalet her er det reglar som særleg påverkar forvaltninga av naturmiljøet i kystsona, som er tekne med.

Gjennom ein presentasjon av eit lite utval slike reglar innleiingsvis er vår tanke at det kan bli noko enklare å sjå dei ulike temaa i samanheng med det generelle rettslege rammeverket. Vi startar kapittelet med ein kort presentasjon av miljøparagrafen i Grunnlova § 112. Deretter seier vi litt om nokon av dei sentrale sektorovergripande lovene, og til slutt presenterer vi eit utval sektorlover som er relevante for styring og forvaltning av kyst- og sjøområda.

I boka har vi teke opp spørsmål som er særleg viktige for kyst- og sjøområde. Temaet styrer slik kva reglar vi har funne det tenleg å ta opp i dette kapittelet. Kva geografiske område som skal reknast som sjøområde, har ikkje ein eins rettsleg definisjon. Ei sentral geografisk avgrensing for mange av dei spørsmåla vi tek opp i boka, er verkeområdet til plan- og bygningslova.<sup>4</sup> Verkeområdet til lova er ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinene, jf. § 1-2 andre ledd i lova. Ein viktig bakgrunn for utvidinga av verkeområdet til plan- og bygningslova ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinene er at lova da fekk samanfallande verkeområde med EUs vassrammedirektiv.<sup>5</sup>

## 2.2 OVERORDNA RAMMER I GRUNNLOVA

Grl § 112 er som kjent den overordna miljøføresegna i Grunnlova. Føresegna er plassert i kapittel E om menneskerettar og lyder:

---

1 Hans Christian Bugge, 2019, *Lærebok miljøforvaltningsrett*, 2019, s. 15.

2 Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 2012, s. 29.

3 Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 2012, s. 29.

4 Lov 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningslova).

5 Direktiv 2000/60/EF om etablering av rammer for ein felles vasspolitikk i EU (vassdirektivet).

«Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.»

I dette kapitlet er det berre rom for å peike på nokon sentrale utgangspunkt som kan gi ei viss forståing av kva Grl § 112 kan bety i den praktiske forvaltninga av kyst- og sjøområde.<sup>6</sup> Etter første ledd er det slik at alle har rett til eit «helsesamt miljø, og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag». Vidare er det understreka at naturressursane skal forvaltast i eit langsiktig perspektiv.

Gir så føresegna verkeleg uttrykk for ein «rett»? For det første er det grunn til å understreka at utvalet som reviderte Grunnlova, fann det rett å plassere føresegna i kapitlet saman med dei andre menneskerettane. Utvalet peika på at retten til eit sunt miljø er like viktig for eksistensen og livsutfaldinga til individa som andre menneskerettar.<sup>7</sup> Grunnlovfestinga av retten til eit reint miljø vil gi miljøomsynet større vekt i mange saker. I plenumsdommen frå 2020, gjerne omtala som Klimasøksmålet, fekk vi enkelte avklaringar om forståinga av Grl § 112.<sup>8</sup> Saka gjaldt om utvinningsløyve for petroleum i Barentshavet syd og Barentshavet sydøst i 23. konsesjonsrunde var gyldige. For det første vart det avklara at Grl § 112 gir uttrykk for ein materiell miljørett, sjå avsnitt 144, og ikkje berre er ei prinsippklæring. Likevel slik at ein berre i avgrensa grad kan bygge rett direkte på føresegna for domstolane, også avsnitt 144. Dommen tok altså direkte stilling til kor langt denne miljøretten kan handhevast for lover og vedtak treffe av Stortinget. Kort sagt skal det svært mykje til. Høgsterett nytta her uttrykk som «tryggingssventil» og at Stortinget grovt må ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd. Høgsterett omtala dessutan sjølve terskelen som «svært høg», sjå avsnitt 142. Det er ikkje rom for å gå inn i nyansane her. For å oppsummere denne delen kan vi likevel seia at om Stortinget vedtek ei ordning som kan få negative miljøverknader i kystsona, skal

6 Bugge 2019 omtalar føresegna på s. 163 flg. Sjå dessutan Ole Christian Fauchald og Ingunn Elise Myklebust, «Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112» i *Mellom jus og politikk, Grunnloven § 112*, Ole Christian Fauchald og Eivind Smith (red.), 2019, s. 193–225.

7 Dok. nr. 16 (2011–2012), Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 246.

8 HR-2020-2472-P.

det etter dette mykje til før ein domstol ville kunne setje til side ordninga på grunn av innhaldet i denne med tilvising til Grl § 112. Døme kan her for eksempel vera endringar i dispensasjonsregelen i plan- og bygningslova § 19-2.

Kanskje like viktig i vår samanheng er det at Høgsterett uttrykkeleg har sagt at dei *ikkje* tek stilling til kor inngåande forvaltningsvedtak der Stortinget ikkje har vore involvert, skal prøvast. Høgsterett presiserer at Grl § 112 både er relevant for tolkinga og skal takast med som eit tvunge omsyn i skjønnsutøvinga. Særleg det siste er viktig på eit rettsområde kjenneteikna av opne fullmaktsheimlar.

Grunnlova § 112 andre ledd gir uttrykk for at alle i borgarar i Noreg har rett til kunnskap om naturmiljøet, og om verknader av planlagde og iverksette inngrep i naturen, for at ein skal kunne tryggja den materielle retten til eit reint miljø. Retten til kunnskap om miljøet eller med eit anna ord «miljøinformasjon» er meir utførelg regulert gjennom miljøinformasjonslova og produktkontrolllova. Retten til miljøinformasjon etter miljøinformasjonslova omfattar også rett til informasjon frå private verksemdar. Dermed kan til dømes miljøorganisasjonar be om innsyn i kva medisinar og før som blir nytta i ei havbruksverksemd. Også på dette punktet gir Klimasøksmålet rettleiing. Høgsterett presiserer, ikkje overraskande, at det ikkje er grunn til på same måte å vera atterhalden til prøving av sakshandsaminga, sjå avsnitt 182. Tvert om må domstolane «kontrollere at organet som gjer vedtak om naturinngrep, har gjort dei avvegingane som krava til 'tiltak' i Grunnlova § 112 tredje ledd, jf. fyrste ledd inneber når slike vedtak skal gjerast». Eit mindretal hadde på dette punktet ein viktig dissens. Mindretalet fann at det var gjort saks-handsamingsfeil fordi klimakonsekvensane av forbrenning av olje ikkje var fastsette, skildra eller vurderte, jf. avsnitt 274. Eg vil også nemna at i vurderinga av verknaden av desse feila vektlegg mindretalet formålet med Grl § 112 andre ledd om retten til miljøinformasjon. Og uttrykker i avsnitt 182 at «Grunnloven § 112 andre ledd tilsier derfor at det ikke kan gjøres en ordinær vurdering av om feilen kan ha virket inn etter prinsippet i forvaltningsloven § 41. Det ville kunne undergrave formålet med grunnlovsbestemmelsen.» Også tilhøvet til oppfølging av EØS-retten var sentral i vurderinga av kva verknader feila som var gjorde, skulle ha. Utgreiingane var etter oppfatninga til mindretalet ikkje i samsvar med krava i plandirektivet og kom med tilvising til presumsjonsprinsippet og lojalitetsplikta i EØS-avtalen artikkel 3 til at vedtaka var ugyldige.<sup>9</sup>

Tredje ledd i grunnlovsføresegna gjeld plikta staten har til positivt å setje i verk tiltak som kan gjennomføre rettane (målsetjingane) sett ned i første og andre ledd i Grunnlova § 112. Bugge peikar på at plikta til å treffe tiltak femner om forvalt-

9 Henrik Bjørnebye, «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P» i Lov og Rett 2021/3, s. 159 flg.

ninga i vid forstand både når det gjeld kva slags offentlege organ som er omfatta av plikta, og kva slags verkemiddel det kan vera tale om å ta i bruk.<sup>10</sup> Tredje ledd er rekna som ei innstramming samanlikna med grunnlovsføresegna om miljø slik ho var før grunnlovsrevisjonen. Utvalet understreka at tredje ledd burde erstattast med ei formulering om at styresmaktene har plikt til å iverksette tiltak til gjennomføring av miljøføresegna. Ein meinte at dette ville gjera det tydelegare at styresmaktene har ei plikt til å vareta miljøet gjennom ulike tiltak. Samtidig uttalar utvalet at det framleis vil vera eit stort rom for politisk skjønn med omsyn til kva tiltak som skal setjast i verk, på kva tidspunkt.

Utvalet syner også til at den opphavelige miljøparagrafen i Grunnlova vart vedteken nettopp for «å knytte rettsvirkningar til de fundamentale miljøprinsipper som i sin tid var formulert av Brundtland-kommisjonen». På denne bakgrunnen meinte utvalet at styresmaktene ikkje kan vera passive vitne til større miljøødeleggingar, men må iverksetja tiltak som kan bidra til å sikra eit sunt miljø for notidige og framtidige generasjonar. Dette meinte utvalet burde koma tydelegare til uttrykk i Grunnlova.<sup>11</sup>

Innleiingsvis er det ikkje minst grunn til å nemna at i Grunnlova § 108 er det fastsett at dei statlege styresmaktene skal leggja til rette for at den samiske folkegruppa kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Levesettet til den samiske folkesetnaden skjer tradisjonelt i tett samspel med naturen. Vern om levekåra vil dermed i praksis gjerne også medføre eit vern om naturgrunnlaget.

## 2.3 SEKTOROVERGRIPANDE LOVER

### 2.3.1 Plan- og bygningslova

Nær sagt alle kapittel i denne boka tek føre seg ulike spørsmål som spring ut av plan- og bygningslova. Vi peikar derfor her heilt kort på nokon sentrale verkemiddel i lova. Avsnittet er altså særleg meint for deg som ikkje har særleg mykje kjennskap til plan- og bygningslova frå før.<sup>12</sup> For å kunne seia noko om funksjonen til lova kan vi starte med kva formål plan- og bygningslova skal vera med å realisere. Etter § 1-1 skal ei rekkje formål søkast oppnådd gjennom bruk av plan- og bygningslova. For det første skal lova fremja ei berekraftig utvikling både for den

10 Bugge, 2019, s. 165.

11 Dok. nr. 16 (2011–2012), s. 246.

12 For andre kortfatta framstillingar av lova sjå Bugge, 2019, s. 205–257 og Backer, 2012, s. 170–204. Sjå også framstillinga Holth og Winge, *Plan- og bygningsrett; kort forklart*, 2019, Universitetsforlaget.

enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar. Lova liknar slik dei overordna føringane i Grl § 112. Vidare skal lova bidra til samordning mellom kommunale, regionale og statlege oppgåver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Lova skal dessutan tryggja opne prosesser, føreseielege løysingar og medverknad. Lova understrekar her også at ein skal velja langsiktige løysingar, og at ein skal skildra konsekvensar for miljø og samfunn.

Kommunar og andre med oppgåver etter lova har kompetanse til å vedta planar for sjøområda ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinene, jf. § 1-2. For styring og forvaltning av sjøareala er kompetansen kommunen har til å gi rettsleg bindande arealplanar i sjø, eit viktig tema. I det vidare skal vi heilt kort introdusere nokon viktige plantypar og styringsverktøy i plan- og bygningslova.

### 2.3.1.1 Kommunal planlegging

Etter lova har kommunen plikt til å utarbeida arealplanar, jf. § 11-5. Arealdelen i kommuneplanen skal mellom anna innehalde hovudtrekk i arealbruken i kommunen og rammer og vilkåra for nye tiltak og ny arealbruk. Meir konkret skal arealdelen, jf. § 11-5 andre ledd, innehalde plankart, føresegner («bestemmelser») og planskildring. Planskildringa skal også ha konsekvensutgreiing som skal vise korleis nasjonale mål og retningslinjer og overordna planar for arealbruk er varetekte.

Etter § 11-5 tredje ledd skal plankartet så langt det er nødvendig, vise hovudformål og omsynssoner for bruk og vern av areal. «Nødvendig utstrekning» betyr at det ikkje skal givast fleire restriksjonar enn det som det sakleg sett er trong for.<sup>13</sup> Eit omsyn er at planane blir lite dynamiske og vanskelege å tilpassa til nye behov og situasjonar om ein går for langt med detaljplanlegginga i arealplanen. Det er den einskilde kommunen som skal avgjera kor langt ein treng å gå i å konkretisera arealformål og omsynssoner med tilhøyrande retningslinjer og føresegner. I ein kommune der det er kjende planar om etablering av akvakultur, er det til dømes andre behov for å lage arealplan som avklarar kva dei ulike areala kan nyttast til, enn i ein kommune der det er kjent at farvatnet ikkje er eigna for etablering av akvakultur.

Planane er rettsleg bindande for både private rettssubjekt og andre offentlege aktørar, jf. pbl. § 11-6. Rettsverknaden knyter seg til framtidig arealbruk for området. Planen er dermed, frå han er vedteken, bindande for nye tiltak eller utviding av eksisterande tiltak, jf. plan- og bygningslova § 1-6.

---

13 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 211 (merknad til § 11-5).

Den andre sentrale plantypen for kommunane er reguleringsplanar. Etter pbl § 12-1 første ledd er ein reguleringsplan eit arealplankart med tilhøyrande føresegner som skal seia noko om bruk, vern og utforming av areal og fysiske omgjevnader. Ein reguleringsplan skal for det første utarbeidast i områder der lova eller overordna arealplan seier at det skal vera reguleringsplan. Det skal etter § 12-1 andre ledd også utarbeidast arealplan der det er behov for å sikra forsvarleg planavklaring og gjennomføring av tiltak. Kommunen må her utvisa skjønn for å avgjera om det er behov for reguleringsplan, utover det som det er sett krav om i arealdelen i kommuneplanen.<sup>14</sup> Etter § 12-1 tredje ledd er det dessutan krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak som kan få vesentlege verknader for miljø og samfunn. Plikta til å utarbeida reguleringsplan for slike tiltak er fylgd opp med at det ikkje kan givast byggeløyve etter pbl. § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak før reguleringsplanen er vedteken. Som vi vil komme tilbake til i bolken i boka om vindkraft, gjeld ikkje plikta til å utarbeida reguleringsplan i dag for tiltak som må ha konsesjon etter energilova, vassressurslova eller vassdragsreguleringslova. På same måte som dei kommunale arealplanane er også reguleringsplanane bindande både for private rettssubjekt og offentlege styresmakter, jf. pbl. § 12-4. Ein reguleringsplan styrer arealbruken for framtida og vil dermed etter § 12-4 første ledd gjelde for nye tiltak og utviding av eksisterande tiltak, jf. pbl. § 1-6.

### *2.3.1.2 Regional og interkommunal planlegging*

Kommunane er ikkje aleine om leggje føringar for arealbruken i landet. Etter kapittel 8 er regionale planar ein eigen plantype. Dei regionale planane blir vedtekne på regionalt nivå. Etter pbl. § 3-4 fjerde ledd er det fylkestinget som er regional planstyresmakt. I denne boka vil vi drøfta bruken av regionale planar både i sjø og som verktøy for tilrettelegging for vindkraft.

Etter pbl. § 8-1 første ledd skal regionale planar utarbeidast for dei spørsmåla som er fastsette i den regionale planstrategien. Etter § 8-1 andre kan styresmaktene dessutan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte «virksomhetsfelt, tema eller geografiske område». Nærare krav til innhald i regional plan, organisering og om planen må ha godkjenning av styresmaktene, kan dessutan bestemmast i forskrift.

Saman med regional plan skal det utarbeidast eit handlingsprogram for gjennomføring av plan, jf. pbl. § 8-1 tredje ledd. Handlingsprogrammet skal også vedtakast av regional planstyresmakt.

---

14 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 228 (merknad til § 12-1).

Dei regionale planane og dei kommunale planane skil seg frå kvarandre på eit viktig punkt. Dei regionale planane har ikkje den same rettsverknaden som dei kommunale arealplanane og reguleringsplanane. For det første er regionale planar retta mot offentlege styresmakter, jf. § 8-2. For det andre er plikta offentlege styresmakter har til å fylgja desse planane, noko mindre absolutt enn det som gjeld for dei kommunale arealplanane. Etter pbl § 8-2 er norma som gjeld at regionale planar skal «legges til grunn» for regional verksemd og for kommunal og statleg planlegging og verksemd i regionen. Vi kjem attende til kva som ligg i denne norma, mellom anna i kapittel 18 «Planlegging i sjø – behov for regional styring» og kapittel 19 «Legitimitetsgrunnlag for tildeling av løyve på lokalitet».

### 2.3.1.3 Nasjonal planlegging

Vi skal også heilt kort nemna nokon sentrale oppgåver for nasjonal planstyresmakt.

Eit viktig styringsverktøy i arealplanlegginga landet rundt er dei nasjonale forventningane som skal utarbeidast for planlegginga kvart fjerde år, jf. § 6-1. Det overordna målet med dei nasjonale forventningane er etter § 6-1 å oppnå ei berekraftig forvaltning. Forventningane skal leggjast til grunn både i den kommunale og regionale planlegginga.

Eit anna viktig og særleg sterkt styringsverktøy er moglegheita til å gi statlege planretningslinjer, jf. pbl. § 6-2. I boka er dei statlege planretningslinjene for forvaltninga av strandsona eit viktig tema. Vi kjem attende til desse i bolken om strandsoneforvaltning. Statlege planretningslinjer skal leggjast til grunn både ved kommunal, regional og statleg planlegging og i handsaminga av einskildvedtak både etter plan- og bygningslova og andre lover, sjå pbl. § 6-2 andre ledd.

I særskilde tilfelle kan dessutan staten gjera bruk av sokalla statlege planføresegner, jf. pbl § 6-3. Verkemiddelet kan berre brukast dersom det er naudsynt for å vareta nasjonale eller regionale interesser. Med heimel i § 6-3 kan ein forby at det i nærare avgrensa område, eller i heile landet, blir sett i verk bestemte bygge- eller anleggstiltak utan samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak utan samtykke berre kan setjast i verk i samsvar med bindande arealdel i kommuneplan eller reguleringsplan. Dersom det kjem planforslag i konflikt med omsyn bak byggeforbodet, skal det fremjast motsegn («innsigelse») mot planen. Da blir spørsmålet lagt fram for departementet, som må avgjera saka.

Under dette punktet skal vi heilt kort nemna moglegheita for staten til å gi sokalla statleg arealplan, jf. plan- og bygningslova § 6-4. Omgrepet statleg arealplan blir brukt om to ulike typetilfelle. Etter § 6-4 første ledd er det for det første

planar som departementet «henstille[r]» til kommunen å utarbeida ut frå viktige statlege eller regionale omsyn. Etter lova kan dette både vera utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak. Staten kan oppmoda kommunen til å utarbeida anten arealplan eller reguleringsplan. For det andre kan staten sjølv utarbeida og vedta ein slik plan. Etter pbl. § 6-4 tredje ledd er det dessutan sagt at endeleg konsesjon etter blant anna energilova kan gjelde som statleg plan. Verknaden er at til dømes ein kommunal arealplan som set av eit område til LNFR (landbruks-, natur- og fri-luftsområde samt reindrift), kan bli sett til side, jf. pbl. § 1-5 andre ledd, og vi kjem attende til spørsmålet nedanfor i bolk IV om vindkraft.

Heilt til slutt i dette avsnittet om relevante føresegner i plan- og bygningslova skal vi nemna det særskilde motsegninstituttet, eller som det heiter på bokmål, «innsigelse». Motsegn er eit verkemiddel som overordna styresmakter, «berørt statlig og regionalt organ», kan nytta til å sikra at planar er i samsvar med overordna interesser og politiske føringar, jf. pbl § 5-4 første ledd. Motsegn kan etter § 5-4 første ledd reisas i spørsmål som er av «nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Motsegn kan ein altså slik sjå som eit verkemiddel som er eigna til å medverka til samordning av sektorinteresser, og for å sikra måloppnåing.

Etter § 5-4 andre ledd har også andre kommunar rett til å fremja motsegn. Andre kommunar har ikkje til oppgåve å sikra nasjonale interesser, men kompetansen spring naturleg nok ut av behovet for å sikra interesser i kommunen. Kompetansen andre kommunar har til å fremja motsegn, er avgrensa til spørsmål «som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- og kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging».

Sametinget har dessutan kompetansen til å fremja motsegn etter § 5-4 tredje ledd. Kompetansen gjeld «spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse». Vi kjem tilbake til denne delen av føresegna i kapitla 29 og 30.

## 2.3.2 Naturmangfaldlova

### 2.3.2.1 Innleiing

Naturmangfaldlova (nml.) er ei sektorovergripande lov med eit vidtfemnande og ambisiøst formål, jf. § 1 i lova. Etter lova er formålet å vareta naturtypar slik ein finn dei i naturen, artsmangfald og dei økologiske prosessane som kjenneteiknar



den enkelte naturtypen. Etter § 1 er det også eit formål at både funksjon, struktur og produktivitet i økosystema blir vareteke så langt det er vurdert som rimeleg.

### 2.3.2.2 Verkeområdet

Naturmangfaldlova har eit vidare geografisk verkeområde enn plan- og bygningslova. Etter nml. § 2 gjeld lova både på norsk landterritorium, i vassdrag og innsjøar, og på sjøterritoriet. Etter territoriallova § 2 rekk norsk sjøterritorium så langt som ut til 12 nautiske mil utanfor grunnlinene. For temaa som blir diskuterte i denne boka, vil naturmangfaldlova vera relevant både for tiltak til lands og på sjøen.

Naturmangfaldlova har eit altså eit verkeområde som strekkjer seg langt utover verkeområdet til plan- og bygningslova til sjøs. Dette er særleg interessant no når ein del av dei aktivitetane vi er vane med å sjå nærare kysten, gjerne også kan bli etablert «til havs». Både havvind og akvakultur er verksemdar som vi i tida som kjem, kan kome til å sjå etablert utanfor verkeområdet til plan- og bygningslova. For handteringa av etablering av havvind til havs vil dessutan havenergilova kome til bruk.<sup>15</sup>

For akvakultur til havs gjeld akvakulturlova. Etter akvakulturlova § 3 er det geografiske verkeområdet langt meir vidtrekkande enn plan- og bygningslova. Etter § 3 bokstavane a til c gjeld lova både territorialfarvatnet, den økonomiske sona og på kontinentalsokkelen. Dei særlege problemstillingane som oppstår som fylgje av at løyve til akvakultur ikkje skal vera i strid med vedtekne arealplanar, jf. akvakulturlova § 15, vil altså bli andre enn innanfor verkeområdet til plan- og bygningslova. Områdevern etter naturmangfaldlova kan jo likevel vedtakast også i dei ytre farvatna. Etter akvakulturlova § 15 kan løyve til akvakulturverksemd heller ikkje vedtakast i strid med slike planar.

### 2.3.2.3 Funksjon

Naturmangfaldlova har vidare lovfaste mål for naturtypar og artar i §§ 4 og 5. Lova har også eigne kapittel om reguleringa av artsforvaltninga, framande artar, områdevern, utvalde naturtypar og reglar om tilgang på genetisk materiale frå naturen. Det vil føra for langt å kommentera alle desse reglane. Reglane om områdevern, og særleg reglane om etablering og forvaltning av nasjonalparkar, er sentrale i bolken om nasjonalparkar.

Eit viktig grep som vart innført med naturmangfaldlova, er lovfestinga av bestemte prinsipp som alltid skal leggjast til grunn som retningslinjer ved utøving

---

15 Lov 4. juni 2010 nr. 21 lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

av offentleg kompetanse («myndighet»), jf. nml. § 7.<sup>16</sup> I nml. § 7 andre punktum er det også fastsett at det skal gå fram av vedtaka at prinsippa er vurdert. Manglande vurderingar av prinsippa kan vera ein sakshandsamingsfeil, som igjen kan føra til at eit vedtak blir ugyldig, jf. forvaltningslova § 41.

I § 8 er *kunnskapsprinsippet* – risikoen for naturmangfaldet – lovfesta. Kunnskapsprinsippet set krav om at offentlege vedtak som gjeld naturmangfaldet, helst skal treffast på vitskapeleg grunnlag. Føresegna supplerer dermed forvaltningslova § 17 om at saka skal vera så godt opplyst som mogleg. Kva krav ein set til kunnskapsgrunnlaget, skal stå i eit rimeleg forhold til karakteren på saka og risiko for skade på naturmangfaldet.

I § 9 finn vi *føre var-prinsippet*. Prinsippet rettar seg mot korleis ein skal handtera *tvil* om konsekvensar for miljøet. Føre var-prinsippet blir gjerne sagt å ha ei defensiv og ei offensiv side. Den offensive sida av prinsippet rettar seg mot at uvisse ikkje skal vera til hinder for tiltak dersom det er fare for alvorleg eller irreversibel miljøskade. Den defensive sida rettar seg mot at ein ikkje skal setja i verk naturinngrep som ein er usikker på verknadene av. I det minste må ein gjennomføra tiltak på ein så miljøskånsam måte som mogleg.<sup>17</sup> Føre-var-prinsippet seier at styresmaktene ikkje skal la vera å avgrensa eller hindre risiko for alvorleg eller irreversibel skade på grunn av mangel på kunnskap. «Forvaltningstiltak» etter § 9 andre punktum kan vera vedtak om vern eller vedtak om berekraftig bruk.

I § 10 finn vi *prinsippet om økosystemtilnærming* og samla belastning. Tanken er at eigenskapane ved eit økosystem og naturverdiane det representerer, skal vera utgangspunkt og ramme når planar og einskildtiltak som kan påverka eit økosystem skal vurderast og avgjerast. Økosystem må ideelt sett handterast som ein heilskap, og alle vedtak som gjeld økosystemet, bør vi sjå samla. I praksis er dette likevel ei vanskeleg oppgåve, og det er rekna som ei stor utfordring både rettsleg og administrativt. Som vi såg, har ein nettopp for vassdragsforvaltninga, gjennom implementeringa av vassdirektivet, teke eit skritt i retning av å få til ei økosystembasert forvaltning. Prinsippet i nml. § 10 om økosystemtilnærming er med på å understreka at det å treffe gode vedtak av omsyn til det samla ressursgrunnlaget i desse sakene er vanskeleg utan overordna styring som seier noko om samanhenget mellom dei ulike naturinngrepa.

16 For ei illustrasjon kva prinsippa kan ha å seia for forvaltning av den norske villaksen, sjå Ole Christian Fauchald, «Har § 112 selvstendig betydning for vern av villaksen» i *Mellom jus og politikk, Grunnloven § 112*, Fauchald og Smith (red.) s. 227–252 (s. 232).

17 Bugge, 2019, s. 268 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 381.

Backer peikar på at ei avveging best kan skje i ein generell strategi- eller forvaltningsplan.<sup>18</sup> Overordna styringsverktøy kan også gjera at ein i tide seier nei til andre inngrep for å kunne prioritera tiltak som fremjar andre sentrale samfunnsomsyn.

I § 11 er det slått fast at kostnader for å hindra eller avgrensa skade på naturmangfaldet skal betalast av tiltakshavar. Plikta gjeld berre så langt dette ikkje er urimeleg ut frå kva tiltak og skade det er tale om. Nml. § 11 er altså ei generell utforming av forureinaren-betalers-prinsippet, sjå til samanlikning forureiningslova § 2 nr. 5. Det er viktig å vera klar over at § 11 ikkje er ein sjølvstendig påleggsheimel, men som dei andre prinsippa vi omtalar her, ei retningsline som forvaltninga skal vurderer. Kostnader for å hindre skade kan vera alt frå kostnader med å skaffe kunnskap til kostnader for å drive overvakingstiltak. Eit døme her kan vera saka om lokalitetsløyve på Husevågøy heilt ytst i Nordfjord. I klagesaka fekk tiltakshavar lov av Miljødirektoratet til å drive på lokaliteten i ein produksjons-syklus.<sup>19</sup> Eit vilkår frå styresmaktene var at i denne tida skulle ein drive overvaking av ein blomkållorallførekomst i nærleiken av anlegget. Vedtaket synest altså å vera i godt samsvar med dette prinsippet.

Ifylgje forarbeida er prinsippet noko snevrare utforma enn forureinaren-betalers-prinsippet i forureiningslova.<sup>20</sup> Poenget er at etter forureiningslova fylgjer det av prinsippet at all forureining er relevant, uavhengig av verknaden av denne forureininga. I naturmangfaldlova er prinsippet knytt til at det er risiko for, eller har skjedd ein «skade» på naturmangfaldet, om ikkje dei førebyggjande eller gjenopprettande tiltaka blir gjennomførte.

I § 12 kan vi lesa at miljøforsvarlege teknikkar, driftsmetodar og ikkje minst lokalisering skal takast i bruk. Prinsippet er motivert av at ein skal søke å unngå eller avgrensa skadar på naturmangfaldet. Forvaltninga skal vurderer kva som samla sett etter bruken tidlegare, no og i framtida og økonomiske forhold gir dei beste resultatata for samfunnet. Også dette prinsippet har ein spesialversjon i forureiningslova, sjå § 2 nr. 3. Her er ordlyden: «For å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer skal det tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater.»

Ifylgje forarbeida kombinerer føresegna i nml. § 12 to prinsipp: prinsippet om bruk av beste tilgjengelege teknikkar og driftsmetodar og prinsippet om best lokalisering.<sup>21</sup> Nettopp sikringstiltak ved oppdrettsanlegg er nemnt i forarbeida som

18 Inge Lorange Backer, Naturmangfoldloven, Kommentarutgave, 2010, s. 104.

19 Vedtak 14. januar 2020 av Miljødirektoratet.

20 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Merknad til § 11.

21 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Merknad til § 12.

døme på kva som kan vera ein «driftsmetode» etter lova.<sup>22</sup> Spørsmål om lokalisering er jo også ein særleg relevant problemstilling i akvakulturverksemda, og prinsippet er slik viktig for å sikra at det blir teke omsyn til eit mangfald av naturverdiar i spørsmålet om tildeling av løyve til å nytta ein konkret lokalitet etter akvakulturlova § 6, jf. § 15. Etter forarbeida til § 12 skal reglar i anna lovgiving om val av driftsmetodar, teknikk eller lokalisering «forutsettes» å vera utforma i tråd med prinsippet i § 12.<sup>23</sup> Både tidsperspektiva som skal leggjast til grunn, den samla vurderinga ein må gjera av moglege tiltak sett i lys av formålet med lova, og kva som er den beste løysinga for samfunnet, er utan tvil krevjande for forvaltninga.

Forvaltningsprinsippa i naturmangfaldlova er sentrale for å sikra at miljøverdiar blir tekne omsyn til i sakshandsaminga i forvaltninga. Kravet til grunngeving er viktig for å sikra truverd og tillit til at forvaltninga av desse verdiane skjer i samsvar med lova. Mangel på slike vurderingar kan prøvast for domstolane, og må eventuelt vurderast etter normene som gjeld for sakshandsamingsfeil, jf. fvl. § 41.

## 2.4 SENTRALE SEKTORLOVER

I dette punktet skal vi berre heilt kort nemne nokon sentrale sektorlover, seia litt om formål, verkeområde og kven som er ansvarleg styresmakt. Formålet med framstillinga er å gjera lesaren kjent med hovudtrekka i regelverket, og slik byggja grunnlaget for forståinga av at forvaltninga av kyst- og sjøområda må sjåast i lys av denne mosaikken av relevante lover, som igjen gjerne har kvar sin underskog av forskrifter. Vi ser nærare på enkelte hovudtrekk i akvakulturlova, forurensingslova og matlova.

### 2.4.1 Akvakulturlova

#### 2.4.1.1 Innleiing

For etablering av akvakulturverksemd er sjølv sagt akvakulturlova den sentrale sektorlova. Ein kan spørja kvifor lova skal nemnast som del av ei oversikt over miljøreguleringar som er relevante for forvaltninga av sjø- og kystområda. Formålet er todelte. For det første er det i akvakulturlova uttrykt føresegnar som skal sikra det ytre miljøet, sjå særleg kapittel 3 i lova. For det andre er det til dømes i bruk av akvakulturlova prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8–12, jf. 7, blir særleg viktige.

22 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Merknad til § 12.

23 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Merknad til § 12.

I denne boka skildrar og diskuterer vi dessutan planlegging av både strandsone og sjøområda. For å forstå meir av heilskapen av korleis forvaltninga av sjøområda føregår, kven som tek dei endelege avgjerdene, og kva praktiske verknader planlegginga etter plan- og bygningslova har i sjøområda, må ein sjå på samspelet mellom planar og vedtak etter akvakulturlova.

#### 2.4.1.2 Formål

Overordna formål med akvakulturlova § 1 er å fremja lønsemda i akvakulturnæringa og konkurransekraft innanfor rammene av ei berekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten. Lønsemd og konkurransekraft er altså det sentrale, og ramma er at det skal skje innanfor ei berekraftig utvikling. Det er i fastlegginga av desse rammene at det er viktig å sjå akvakulturlova i samanheng med planar vedtekne etter plan- og bygningslova, naturmangfaldlova og omsyn som skal vareta-kast gjennom dei andre sektorlovene.

#### 2.4.1.3 Verkeområde

Det geografiske verkeområdet er både landterritoriet og heile territorialfarvatnet, den økonomiske sona og kontinentalsokkelen, jf. akvakulturlova § 3 første ledd bokstav a til c. Lova gjeld likevel ikkje på Svalbard og Jan Mayen, jf. § 3 andre ledd.

Det saklege verkeområdet til lova er, jf. § 2 i lova, produksjon av akvatiske organismar, altså akvakultur. § 2 andre setning presiserer at ein med akvatiske organismar meiner vasslevande dyr og planter. Omgrepet produksjon er også forstått som alle tiltak som påverkar vekta på levande akvatiske organismar, storleik, tal, eigenskapar eller kvalitet. I § 2 er det også enkelte andre presiseringar av verkeområdet for lova. Vi skal ikkje gå inn i desse her, anna enn å nemne at produksjon av anadrome laksefisk og innlandsfisk til *kultiveringsformål* ikkje blir regulert av akvakulturlova, men av lov om laksefisk og innlandsfisk av 15. mai 1992 nr. 47.

#### 2.4.1.4 Funksjon

Ein sentral funksjon med akvakulturlova er at ho styrer tildeling av løyve til å drive oppdrett, og til å nytta konkrete stader til slik verksemd (lokalitetar). Det går ikkje veldig tydeleg fram av lova, men i praksis er konsesjonssystemet todelt. For det første må ein ha konsesjon til å drive akvakulturverksemd i det heile, jf. § 5, og for det andre må ein ha løyve til å etablere verksemda konkrete stader (lokalitet) § 6, jf. §§ 15 og 16.

Vi må også kjenna akvakulturlova som heimelslova til ei rekkje forskrifter som dei siste åra har vist seg å vera heilt sentrale for utviklinga i akvakultursektoren. Her skal eg berre nemna to av mange regelverk. For det første er akvakulturlova ei av heimelslovene for den sokalla produksjonsområdeforskrifta.<sup>24</sup> Ordninga, som er etablert med grunnlag i produksjonsområdeforskrifta, er også omtala som trafikklyssystemet. Forskrifta etablerer eit system som deler inn landet (sjøområda) i 13 ulike produksjonssoner, jf. § 3 i forskrifta. Vidare styrer forskrifta om det er mogleg med vekst innanfor dei ulike sonene gjennom bruk av ein miljøindikator. Miljøtilstanden i dei ulike produksjonsområda skal styresmaktene gå gjennom kvart andre år, jf. forskrifta § 8 tredje ledd.

Den overordna norma i § 8 første ledd første setning er at produksjonskapasiteten i produksjonsområda for akvakultur blir regulert i samsvar med berekrafta i området («områdets miljømessige bærekraft»). Etter § 8 første ledd andre setning skal påverknaden frå akvakultur på miljøet overvakast etter dei miljøindikatorane som er nemnde i § 8 andre ledd. Så langt er den einaste miljøindikatoren som er i bruk, spreininga av lakselus på villfisk i området, jf. forskrifta § 8 andre ledd. Departementet vurderer, jf. § 8 andre ledd andre setning, om miljøpåverknaden i eit produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Tredelinga er bakgrunn for at ordninga har fått tilnamnet trafikklyssystemet. Er miljøtilstanden uakseptabel, er det ikkje grunnlag for vidare vekst i produksjonssona, eller, om ein vil, bransjen har fått raudt lys. For område med uakseptabel miljøtilstand heimlar forskrifta i § 9 dessutan at ein ved forskrift kan «nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet». Tilsvarende seier forskrifta § 10 om miljøpåverknaden i eit produksjonsområde blir vurdert som moderat, så kan departementet avstå frå å endra produksjonskapasiteten i området. Ved grønt lys kan forvaltninga ved forskrift lyse ut nye løyve og auke av produksjonskapasiteten i området, jf. forskrifta § 11 første ledd.

Problema med lakselus har vore omfattande for næringa dei siste åra. Både av omsyn til fiskevelferd, miljøomsyn og politiske mål om ytterlegare vekst i bransjen er derfor valet av lakselus på villfisk som indikator forståeleg. Valet må også oppfattast å vera eit grep som fell innanfor det å sikra berekraftige rammer for akvakulturnæringa, slik § 1 i lova etterspør. Frå ein miljørettsleg synsvinkel kan ein likevel reisa enkelte spørsmål ved reguleringsteknikken. Ein kan til dømes spørja om det er ugunstig for andre miljøomsyn å leggja opp eit heilt forvaltningssystem tufta på bruk av éin miljøindikator, sml. naturmangfaldlova § 10 og prinsippet om økosystemtilnærming og samla belastning. Ei anna utfordring kan vera mogleg-

24 Den andre heimelslova er matlova, sjå nedanfor. Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matlova).

heitene for å oppretthalde måla i kvalitetsnorm for villaks vedtekne etter nml. § 13. Eit tredje spørsmål er dessutan om miljøkonsekvensane av forvaltningssystemet er godt nok utgreidd.<sup>25</sup>

I område der det blir lagt til rette for vekst, er dette produksjonskapasitet som blir seld frå styresmaktene. Etter produksjonsområdeforskrifta § 11 andre ledd skal det betalast vederlag for nye løyve eller auke i produksjonskapasiteten på eksisterande løyve. I 2018 vart auka produksjonskapasitet utlyst og deretter tildelt gjennom auksjon.<sup>26</sup>

I lenginga av omtalen av produksjonsområdeforskrift og auksjonssystem er det dessutan grunn til å nemna Havbruksfondet. Inntekter frå produksjonsveksten har kome kommunar og fylkeskommunar til gode gjennom denne ordninga.<sup>27</sup> Frå ein miljørettsleg ståstad blir det sjølvsagt viktig å peike på at dei utgreiingane og miljøfaglege vurderingane kommunen gjer i samband med planarbeidet i sjø, ikkje må svekkjast som fylgje av desse pengane, som kan oppfattast som ei gulrot for å opna for akvakultur i sjø.

## 2.4.2 Forureiningslova

### 2.4.2.1 Innleiing

Forureiningslova er sentral for å styra påverknaden på det ytre miljøet for dei fleste verksemdar.<sup>28</sup> Det gjeld også i kyst- og sjøområde. Eit miljøproblem som fylgje av akvakulturnæringa som får mykje merksemd, er jo spreiainga av lakselus. Også andre miljøproblem som får verknader for fjordane og sjøareala, fylgjer med akvakulturnæringa. Eit døme på forureiningsproblem frå oppdrettsverksemd er at det kan bli sleppt ut organisk materiale slik som fôrrestar og ekskrement frå fisken. Utsleppa kan få negative verknader for heile økosystemet i nærleiken av verksemda. Andre forureiningsproblem kan koma av utslepp av kopar frå impregnerte nøter og andre kjemikalium eller framandstoff slik som legemiddel.<sup>29</sup> Særleg utfordringar med lakselus har medverka til omfattande bruk av legemiddel. For legemiddelbruk som føregår i opne merdar, vil restar frå denne bruken hamne i det

---

25 Ole Christian Fauchald, «Har § 112 selvstendig betydning for vern av villaksen» i *Mellom jus og politikk, Grunnloven § 112*, Fauchald og Smith (red.) s. 227–252 (s. 249–250).

26 Forskrift av 15.05.2018 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018.

27 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lakseauksjon-gir-milliarder-til-kystkommuner2/id2604937/> (Sist sjekka 23. mars 2020.)

28 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og avfall (forurensningsloven).

29 <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/>.

ytre miljøet. Enkelte artar kan igjen vera særleg sårbare for slike utsepp. På bakgrunn av ny kunnskap om negative konsekvensar av utsepp av legemiddel nytta til avlusing er det til dømes innført særskilde krav til bruk og utsepp av slikt «badevatn», jf. akvakulturdriftforskrifta §§ 15 a og 15 b. I tilsyn og kontroll med bruk av legemiddel er fleire ulike sektorstyresmakter med ulike ansvarsområde involverte. Mattilsynet har tilsyn med utskrivning av løyve til å nytta legemiddel. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet driv kontroll med bruk av legemiddel, medan Fiskeridirektoratet og statsforvaltaren fylgjer opp miljøverknader frå legemiddelbruk.<sup>30</sup>

Forureiningslova tek opp mange spørsmål det ikkje er rom for å sjå nærare på her.<sup>31</sup>

#### 2.4.2.2 Formål

Forureiningslova har etter § 1 første ledd til formål å verna det ytre miljøet mot forureining, redusera eksisterande forureining, redusera mengda avfall og fremja ei betre behandling av avfall. Etter § 1 andre ledd er det presisert at lova skal sikra ein forsvarleg miljøkvalitet slik at forureiningar og avfall ikkje fører til helseskade, går utover trivselen eller skadar evna naturen har til produksjon og fornying.

#### 2.4.2.3 Verkeområde

Forureiningslova vernar om alt frå landareala til lufta vår, tilhøva under bakken og ikkje minst sjøen og sjøbotnen. Verkeområdet til lova er regulert i §§ 3 til 5. Lova gjeld altså forureiningar og avfall i det ytre miljøet.

Etter forureiningslova § 3 nr. 1 gjeld lova alle forureiningskjelder og avfall, avgrensa av folkeretten, som er her i riket, etter § 3 nr. 2 også forureining som «truer med å inntreffe her i riket». Etter § 3 nr. 3 kan «kongen bestemme» at lova også gjeld den økonomiske sona, dersom kjelda til forureininga er norske fartøy eller innretningar. I forureiningslova § 4 er det særlege reglar for verkeområdet til lova på kontinentalsokkelen, og i § 5 om reguleringa av forureining frå transport.

#### 2.4.2.4 Funksjon

Sentrale prinsipp for gjennomføring av lova går fram av § 2. Vi skal ikkje gå gjennom alle desse prinsippa og nyansane i desse, men peikar på nokon sentrale

30 <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/>.

31 For kortfatta, men alminnelege framstillingar av lova, sjå Bugge, 2019, s. 309 til 334 eller Backer, 2012, s. 304 til 342.



utgangspunkt. § 2 nr. 1 inneheld mellom anna det heilt overordna føre-var-prinsippet/prevensjon om at det skal arbeidast for å hindre at forureining oppstår eller aukar, og for å avgrensa forureining som finn stad. I siste punktum i § 2 nr. 1 er det uttrykt at lova skal nyttast for å oppnå ein miljøkvalitet som er tilfredsstillande ut frå ei samla vurdering av helse, velferd, naturmiljø, kostnader med tiltaka og økonomiske tilhøve. Viktig i vår samanheng er også § 2 nr. 2, som seier at forureiningsstyresmaktene skal samordne verksemda si med planstyresmaktene slik at lova og planlovgivinga verkar saman, for å unngå og avgrensa både forureinings- og avfallsproblem. Eit viktig prinsipp både i nasjonal og internasjonal miljørett er det sokalla BAT-prinsippet, som går fram av § 2 nr. 3. Prinsippet går ut på at for å unngå og avgrensa forureining og avfallsproblem skal ein ta utgangspunkt i den teknologien som ut frå ei samla vurdering av bruk av miljøet no og i framtida og av økonomiske tilhøve gir dei beste resultat. § 2 nr. 5 gir uttrykk for forureinaren-betalar-prinsippet. Etter § 2 nr. 6 skal dessutan forureining og avfallsproblem som skuldast verksemd på norsk område, søkast unngått i same utstrekning anten skadane og ulempene frå verksemda kjem på norsk område eller andre stader.

Kva som er rekna som forureining, er regulert i § 6 i lova. Etter § 7 har vi alle ei plikt til å unngå forureining. Lova er bygd opp slik at alle former for forureining må ha løyve. Eit sentralt unntak er at forureining som blir rekna som vanleg, jf. § 8, er tillate, dersom det ikkje er gitt særlege forskrifter etter § 9 i lova.

Ein viktig reguleringsteknikk i forureiningslova er dessutan moglegheita § 9 andre ledd opnar for styresmaktene til å gi forskrifter, som kan koma i staden for løyve i enkelttilfelle. Statsforvaltaren gir i dag løyve etter forureiningslova til verksemd som søker lokalitetsavklaring etter akvakulturlova, medan Miljødirektoratet er klageinstans. Det er no foreslått ei slik standardisert regulering av forureining frå fiskeoppdrett i sjø.<sup>32</sup> Forslaget er ikkje vedteke.<sup>33</sup> Forslaget til standardiseringa vart utforma som svar på eit felles oppdrag frå Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet frå Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Etter forureiningslova § 11 går det fram at forureiningsstyresmaktene kan gi løyve til verksemd som kan medføre forureining. Forureiningslova § 16 gir heimel for å setja vilkår til løyve etter forureiningslova. For at ei akvakulturverksemd skal få løyve til å nytta ein konkret stad i ein fjord eller sjøareal til oppdrettsverksemd, må også forureiningsstyresmaktene gi slikt løyve etter forureiningslova, jf. akvakulturlova § 6 første ledd bokstav d andre strekpunkt. I tillegg til løyve etter foru-

---

32 <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/november-2019/fiskeoppdrett-i-sjo-foreslaar-mer-effektiv-regulering/>.

33 Høringsfristen var 4.1.2021.

reineringslova kan miljøstyresmaktene uttala seg om naturmangfald, friluftslivsin-  
teresser og fiske- og viltspørsmål.

## 2.4.3 Matlova og dyrevelferdslova

### 2.4.3.1 Innleiing

Fiskehelse og fiskevelferd er viktige tema i oppdrettsnæringa, dermed må vi også sjå desse omsyna i samanheng med arealforvaltninga elles. Spørsmålet om fiskehelse og fiskevelferd har, som vi har sett, også ein nær samanheng med miljøspørsmål. Utslepp av legemiddel som påverkar det ytre miljøet, er eit slikt spørsmål. Vi skal her berre sjå heilt kort på nokon sentrale føresegner i matlova og dyrevelferdslova.<sup>34</sup>

### 2.4.3.2 Formål

Formålet med matlova er breitt og samansett, jf. § 1, som lyder:

«Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven skal vidare fremme god plante- og dyrehelse. Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.»

I vår samanheng er det sjølvstøtt omsynet til miljøvenleg produksjon og omsynet til dyrehelse som er sentralt. Vi skal ikkje seia mykje om matlova, men tek ho med for å vise samanhengen mellom styring etter akvakulturlova, matlova og plan- og bygningslova.

Formålet med dyrevelferdslova er rett og slett å fremja god dyrevelferd og respekt for dyr, jf. § 1.

### 2.4.3.3 Verkeområde

Matlova § 2 styrer det saklege verkeområdet til lova. Etter § 2 første ledd gjeld lova alle tilhøve i samband med «produksjon, bearbeiding og distribusjon» av innsatsvarer og næringsmiddel, inkludert drikkevatt. Lova gjeld også alle tilhøve i samband med produksjon av materiale og gjenstandar som er bestemt til å kome i kontakt med eller kan ha innverknad på innsatsvarer eller næringsmiddel. Vidare

34 Lov 19. desember 2003 nr. 124 (matlova). Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven).

omfattar lova all bruk av innsatsvarer. Første ledd får fram at lova omfattar alle ledd i produksjonen, som det i forarbeida står frå «fjord/jord» til bord, og formålet omfattar alle føresegner som har direkte eller indirekte verknad på næringsmiddel og innsatsvarer.<sup>35</sup> Oppdrett eller dyrking av havbruksprodukt er også nemnde som døme på produksjon i forarbeida.<sup>36</sup> Etter § 2 andre ledd er det klart at alle forhold innan dyrehelse, inkludert fiskehelse, er omfatta av lova. Matlova § 3 styrer det geografiske verkeområdet til lova. Lova gjeld etter første ledd både for norsk land- og sjøterritorium. Etter § 3 andre ledd er det heimel til å gi forskrift om at lova skal gjelde også i den økonomiske sona, fiskerisona ved Jan Mayen og fiskerivernsona ved Svalbard.

Etter dyrevelferdslova § 2 første ledd er det saklege verkeområdet i lova alle tilhøve som påverkar velferd hjå eller respekt for pattedyr, fuglar, krypdyr, amfibium, fisk, tifotskrep, blekksprut og honningbier. Det er altså ikkje tvil om at både oppdrettsfisk i merdar, sokalla reinsefisk og villfisk er omfatta av lova. § 2 første ledd andre setning har ei viktig presisering av at lova også omfattar «utviklingsstadier av nevnte dyr» dersom sanseapparatet svarar til utviklingsnivået hjå levande dyr. Føresegna må til dømes bety at smoltproduksjon fell innanfor lova. Det geografiske verkeområdet til dyrevelferdslova går fram av § 2 andre ledd. Lova gjeld både landterritoriet, territorialfarvatnet, norsk økonomisk sone, på norske fartøy og på innretningar på kontinentalsokkelen, Svalbard, Jan Mayen og bilanda.

#### 2.4.3.4 Funksjon

I vår samanheng er det for det første viktig å peike på at matlova er ei av lovene som sektorstyresmaktene, Mattilsynet, må gi løyve etter for at ein skal få løyve til å nytta eit konkret fjordareal til fiskeoppdrett, jf. akvakulturlova § 6 første ledd bokstav d. Mattilsynet vurderer om anlegget og plassering er eigna ut frå omsynet til fiskehelse og fiskevelferd. Ein del av dette er å vurdere faren for smittespreiing frå anlegget.

Dyrevelferdslova er ikkje nemnt i akvakulturlova § 6. Ser ein til tildelingsforskrifta § 30 første ledd bokstav c nr. 5, ser ein at også dyrevelferdslova skal vurderast før ein gir løyve til å nytta ein konkret lokalitet.<sup>37</sup>

Matlova er for det andre ei viktig heimelslov for forskrifter som styrer både etablering og drift av akvakulturverksemd. Vi har alt nemnt både produksjonsområdeforskrifta og akvakulturdriftforskrifta i avsnitta over.

35 Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) s. 135.

36 Op.cit.

37 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798.

## 2.5 AVSLUTNING

Formålet med dette avsnittet har altså vore å gi ein heilt kort introduksjon til sentrale lover og reglar som er relevante i forvaltninga av kyst- og sjøområde. For nærare studiar av reglane må de sjølvsagt gå vidare til anna litteratur. Vi håpar likevel oversikten kan vera til noko hjelp for lesinga av denne boka.

## KJELDER

### Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og avfall (forurensningsloven)

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matlova)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova)

Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven)

Lov 4. juni 2010 nr. 21 lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)

### Direktivet og forordningar

Direktiv 2000/60/EF

### Forskrifter

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798

Forskrift av 15.05.2018 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret

### Forarbeid og andre offentlege dokument

Ot.prp. nr. 100 (2002–2003)

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)

Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)

Dok. nr. 16 (2011–2012)

### Forvaltningspraksis

Vedtak 14. januar 2020 av Miljødirektoratet.

### Nettsider

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/november-2019/fiskeoppdrett-i-sjo-foreslaar-mer-effektiv-regulering/>

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/Akvakultur-fiskeoppdrett/>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lakseauksjon-gir-milliarder-til-kystkommuner2/id2604937/>

**Rettspraksis**

HR-2020-2472-P Klimasøksmålet.

**Litteratur**

- Bugge, Hans Christian (2019) *Lærebok miljøforvaltningsrett*, utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge L. (2012) *Innføring i naturressurs- og miljørett*, utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge L. (2010) *Naturmangfoldloven*, Kommentartutgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnebye, Henrik. «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P» i *Lov og Rett* 2021/3, s. 159 flg.
- Fauchald Ole Chr. og Myklebust Ingunn Elise (2019) «Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112» i Ole Christian Fauchald og Eivind Smith, Mellom jus og politikk, Grunnloven § 112, Oslo: Fagbokforlaget.
- Fauchald Ole Chr.(2019) «Har § 112 selvstendig betydning for vern av villaksen» i Ole Christian Fauchald og Eivind Smith, Mellom jus og politikk, Grunnloven § 112, Oslo: Fagbokforlaget.
- Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2019) *Plan- og bygningsrett; kort forklart*. Oslo: Universitetsforlaget.



# 3. EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge

Froukje Maria Platjouw

**Sammendrag** I kapitlet gis det en kort innføring i internasjonal og EU-rettslig miljørett av betydning for integrert kystsoneforvaltning. Det behandles flere relevante EU-direktiver, herunder vannrammedirektivet, havstrategidirektivet, havarealplanleggingsdirektivet, og internasjonale konvensjoner med relevante bestemmelser som FNs havrettskonvensjon, biomangfoldkonvensjonen og OSPAR-konvensjonen. Vi belyser også vektleggingen av en økosystembasert tilnærming til kystsoneforvaltning.

**Nøkkelord** internasjonal miljørett | EU rett | direktiver | økosystembasert forvaltning

**Abstract** The chapter introduces international and EU environmental law of relevance for integrated coastal zone management in Norway. Several EU directives are reviewed, including the Water Framework Directive, the Marine Strategy Framework Directive and the Framework Directive for Maritime Spatial Planning, as well as several international conventions such as the UNCLOS, the Biodiversity Convention, and OSPAR. The chapter also discusses the emphasis placed on ecosystem-based governance of coastal areas.

**Keywords** international law | EU law | directives | ecosystem-based governance

## 3.1 INNLEDNING

I dette kapitlet skal vi gi en kort innføring i internasjonal og EU-rettslig miljørett av betydning for integrert kystsoneforvaltning i Norge. Formålet med integrert kystsoneforvaltning er som vist i bokens introduksjonskapittel å forvalte ulike interesser og aktiviteter for sjø- og landområder i sammenheng. For å oppnå dette kreves blant annet tverrfaglige perspektiver. I tillegg er det nødvendig med sektor-

overgripende integrering mellom ulike sektorinteresser både på samme forvaltningsnivå og mellom ulike styringsnivåer. Landområdene og sjøområdene er imidlertid i praksis gjerne underlagt helt eller delvis ulike forvaltningsregimer. Derfor er det krevende å koordinere forvaltning av sjø og land. Aktiviteter og påvirkninger på kystøkosystemet er regulert av forskjellige rettslige regimer, både på regionalt nivå, EU-nivå og internasjonalt nivå. Behovet for styring av bruk, bedre vern og bevaring av det marine miljøet krever også juridiske verktøy for å beskytte økosystem og marine organismer på en mer hensiktsmessig måte.

Hensikten med dette kapitlet er ikke å gi en uttømmende oversikt over all gjeldende EU-rett og internasjonal rett. Til det er de internasjonale rettsreglene for omfangsrike og fragmenterte. I det følgende behandles flere relevante EU-direktiver, herunder vannrammedirektivet, havstrategidirektivet og havarealplanleggingsdirektivet. Av disse er det kun vannrammedirektivet som har EØS-relevans og er implementert i Norge. De andre direktivene er likevel av interesse fordi de er implementert i EU-naboland som deler ressurser og økosystemer med Norge.

Etter en gjennomgang av relevant EU-rett vil vi gå nærmere inn på et utvalg av internasjonal miljørett, herunder noen internasjonale konvensjoner med relevante bestemmelser for integrert kystsoneforvaltning. Dette omfatter FNs havrettskonvensjon, biomangfoldkonvensjonen og OSPAR-konvensjonen. Formålet med kapitlet er å si noe om hvilke rettigheter og forpliktelser disse direktivene og konvensjonene pålegger kyststaten. Vi belyser også vektleggingen av en økosystembasert tilnærming til forvaltning av kyst- og havområder innenfor de forskjellige rettslige regimene.

## 3.2 EU MILJØRETT

Før vi går inn på de enkelte direktivene som er relevante for integrert kystsoneforvaltning, vil vi først forklare relevansen av EU-miljøretten for Norge.

Miljøvern er inkludert i traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte (TEUF). Artikkel 11 TEUF krever at 'miljøvernkrav skal integreres i EUs politikk og virksomhet, særlig med sikte på å fremme en bærekraftig utvikling'. Kodifiseringen av prinsippet om bærekraftig utvikling medfører en altomfattende rettslig plikt til å innlemme miljøvern i EUs politikk og aktiviteter. Dette har betydning for både EU-institusjoner i forbindelse med lovgivning, forvaltning, overvåkning og domstolskontroll, og for medlemsstatene for tolkningen, implementeringen og anvendelsen av EU-retten.<sup>1</sup>

---

1 Beate Sjøfjell og Anita Halvorsen (2016), «Er olje- og gassutvinning i Arktis lovlig? Norge som case», *Norsk klimastiftelse rapport 03/2016*, 2016, s. 35.

EU-retten på miljøområdet omfatter blant annet forordninger, direktiver og beslutninger.<sup>2</sup> En forordning skal være allmenngyldig. Det betyr at den skal være bindende i alle deler og komme direkte til anvendelse i alle medlemsstater. Et direktiv skal være bindende med hensyn til målsetting for alle de medlemsstater det er rettet til, men overlater til myndighetene i medlemsstatene å bestemme formen og midlene for gjennomføringen. En beslutning skal være bindende i alle deler. Når den angir hvem den er rettet til, skal den være bindende bare for dem.<sup>3</sup> Direktivene er fortsatt den vanligste formen for avledet regelverk i EU på miljørettens område. I praksis er de fleste direktivene temmelig detaljerte og gir derfor de nasjonale myndighetene forholdsvis liten valgfrihet i valget av hvordan målene skal nås.<sup>4</sup> Artikkel 11 TEUF medfører at disse direktivene og målene tolkes i lys av målet om bærekraftig utvikling.

Ikke all EU-rett er bindende for Norge. En del av EU-lovgivningen er bindende for Norge gjennom Norges medlemskap i Det europeiske økonomiske området (EØS), basert på EØS-traktaten med sine protokoller og vedlegg.<sup>5</sup> Når det gjelder miljølovgivningen, er det imidlertid bare noen av direktivene som gjelder i Norge. De spesielle reglene som Norge må overholde, er oppført i protokoller og vedlegg; se særlig vedlegg XX til EØS-traktaten. Disse inkluderer for eksempel regler knyttet til produktkontroll og forurensning, vannrammedirektivet og direktiver om miljøkonsekvensvurderinger.

Det har blitt diskutert i hvilken grad EØS-avtalen er anvendelig på Norges offshore virksomhet. Diskusjonen er særlig aktuell med tanke på havstrategirammedirektivet. EU-kommisjonen anser dette som EØS-relevant, mens Norge avviser dette. Dette er basert på at Norge anser EØS-avtalens stedlige virkeområde for kun å gjelde den delen av landet som ligger innenfor territorialgrensene.<sup>6</sup> Spørsmålet er fremdeles omdiskutert, og EØS-relevansen må muligens bestemmes konkret i hver enkelt sak.<sup>7</sup>

For kystsoneforvaltning er det tre EU-direktiver som er særlig relevante. Vannrammedirektivet søker å forhindre forringelse av ferskvannsøkosystemer og gjenopprette deres gode vannkvalitet. Havstrategirammedirektivet på sin side har et noe

---

2 Artikkel 288 i TEUF.

3 *Ibid.*

4 Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (5. utg.), Oslo 2019.

5 Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.

6 Se blant annet St.prp. nr. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Side 14 om Havstrategirammedirektivet.

7 Beate Sjøfjell og Anita Halvorssen (2016), «Er olje- og gassutvinning i Arktis lovlig? Norge som case», *Norsk klimastiftelse rapport 03/2016*, 2016, s. 34.



lignende formål innenfor det marine miljøet til havs. Havarealplanleggingsdirektivet er blant annet ment å skulle sikre implementeringen av havstrategirammedirektivet.

Norge har forpliktet seg til å følge EUs vannrammedirektiv gjennom EØS-avtalen. Vannrammedirektivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2008.<sup>8</sup> De andre to direktivene har ikke Norge forpliktet seg til. De er likevel relevante i og med at Norges EU-naboland er forpliktet til å koordinere aktiviteter i havområdene som deles med Norge.<sup>9</sup> Dette kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

### 3.2.1 Vannrammedirektivet

Vannrammedirektivet (2000/60/EF) markerer en betydelig endring i den europeiske styringen av vannressursene våre. Formålet med direktivet er å sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannressursene. Det gjelder for alt overflatevann: elver, bekker, innsjøer, kystvann og grunnvann. Vannrammedirektivet er av stor betydning for kystsonen; det gjelder til kystsonen ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Dette er et stort område å forvalte. Kystarealene som blir berørt av direktivets krav, er på over 100 000 kvadratkilometer.<sup>10</sup> Bruken av direktivet ved etableringen av fiskeoppdrett i kystvann vil gjennomgå nærmere nedenfor i kapittel 4.

Det nye med vannrammedirektivet er at den har bestemmelser for planlegging av helhetlig vannforvaltning. I stedet for et sektorielt fragmentert styresystem basert på administrative og nasjonale grenser vedtar direktivet en helhetlig tilnærming til vannmiljøvern og vannressursene.<sup>11</sup> Direktivet krever at det opprettes vassdragsdistrikter som er basert på geografiske og økologiske kriterier. Det er ikke lenger opp til hver enkeltkommune langs et vassdrag å bestemme om man vil forurense eller ikke, eller enkeltmyndigheter å fatte vedtak som strider mot hverandre. Direktivet setter rammene for at alle parter langs vassdraget må samarbeide og lage planer for å opprettholde eller forbedre miljøtilstanden i vannforekomstene.

Målet er at alle vannforekomster (elver, bekker, innsjøer, kystvann og grunnvann) skal ha god eller svært god, kjemisk og økologisk tilstand innen 2021. Direktivet åpner også for at det kan gis utsatte frister for måloppnåelse eller settes min-

---

8 Se St.prp. nr. 75 (2007–2008) Om innlemmingen av vannrammedirektivet i EØS-avtalen.

9 Artikkel 6 havstrategirammedirektivet og artikkel 11 havarealplanleggingsdirektivet.

10 Lárus Thór Kristjánsson, «Hva betyr EUs vannrammedirektiv for kysten?» i *Kyst og havbruk 2008. Fisken og havet*, særnummer 2-2008, Karin Kroon Boxaspen, Einar Dahl, Jacob Gjørseter og Beate Hoddevik Sunnset (Bergen 2008) s. 56–59.

11 Andrea Keessen og Heleen Van Rijswijk, «Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy», *Utrecht Law Review* 8(3), 2012 s. 34–50, 41–42.

dre strenge miljømål. Unntaksreglene kan gjelde elver, innsjøer eller kyst hvor den samfunnsmessige nytten av påvirkningen som gjør at miljøtilstanden er dårligere, vurderes som så høy at kostnadene ved å sette inn miljøforbedrende tiltak er uforholdsmessige.<sup>12</sup> Dette kan gjelde for eksempel for vannkraftreguleringer i elver. I slike tilfeller settes miljømålet «godt økologisk potensial».<sup>13</sup>

God økologisk tilstand retter seg mot det biologiske mangfoldet i vannmiljøet. Dette defineres som et mindre avvik fra en naturtilstand. Dette kjennetegnes som en tilstand uten tegn til menneskelig påvirkning. Direktivets ikke-forverringsbestemmelse gjelder for alle vannforekomstene som ikke oppfyller kravet om god status. Ikke-forverringsbestemmelsen krever at myndighetene iverksetter alle nødvendige tiltak for å forhindre ytterligere forverring av vannforekomstene.<sup>14</sup>

Ganske nylig har EU-domstolen avklart hvordan miljømålet om god økologisk tilstand og ikke-forringelseskravet skal tolkes. I Weser-dommen fra 2015 (C-461/13) har EU-domstolen gått inn på tolkningen av vannrammedirektivets artikkel 4 (1) om miljømål, jf. 4 (7) om ny aktivitet eller nye inngrep.<sup>15</sup> Dommen understre-

---

12 Adgangen til å gi dispensasjon fra kravet om å oppnå god økologisk status og ikke-forringelse ble fulgt opp i Schwarze Sulm-saken fra 2016 (C-346/14, 2016, paragraf 69–73). EU-domstolen uttalte at myndighetene kunne gi tillatelse til bygging av en liten vannkraftvirksomhet selv om dette ville påvirke den økologiske statusen til vannforekomsten i negativ retning. Dispensasjon til tillatelse av byggingen ble gitt med hjemmel i artikkel 4(7). Som begrunnelse for dispensasjonen henviste EU-domstolen til EUs politikk for fornybar energi og uttalte at medlemslandene må tilskrives en viss skjønnsmargin ved evaluering av prosjektspesifikke unntak som er fastsatt av direktivet. I avgjørelsen var det altså EUs fornybare energipolitikk som ble ansett som en allmenn interesse, og som slik gav grunnlag for å iverksette et prosjekt som svekket den økologiske statusen. Ofte vil det være en interesseavveining hvor hensynet til god økologisk status veies mot andre allmenne hensyn. I dette tilfellet var det et bredere miljøperspektiv som ble utslagsgivende.

13 Artikkel 4(1)(a)(ii), jf. 4(1)(b)(ii).

14 Artikkel 4(1)(a)(i), jf. 4(1)(b)(i).

15 Bakgrunnen er en konkret sak fra Tyskland angående mudring/fordyping av elver for å tilrettelegge for større fartøy. Direktivets artikkel 4(1)(a)(i) til (iii) skal tolkes slik at medlemslandene er forpliktet til – med mindre det gis unntak – å avslå søknader om tillatelse til tiltak som kan medføre forringelse av miljøtilstanden i en overflatevannforekomst. Også de søknadene som vil sette på spill oppnåelsen av god økologisk og kjemisk tilstand i overflatevannforekomster (eventuelt godt økologisk potensial for sterkt modifiserte vannforekomster), bør avslås. Begrepet «forringelse» i direktivets artikkel 4(1)(a)(i) skal tolkes slik at det foreligger en forringelse dersom minst ett av kvalitetselementene krysser en klassegrense, selv om dette ikke medfører at den generelle klassifiseringen av vannforekomsten endres. Dersom det berørte kvalitetselementet allerede befinner seg i den laveste tilstandsklassen, vil imidlertid enhver forringelse av kvalitetselementet være en «forringelse» etter artikkel 4(1)(a)(i). Det uttales i avsnitt 44 i avgjørelsen at unntaksregimet i artikkel 4(7) også bekrefter fortolkningen om at det å beskytte vannforekomstene mot forringelse er en forpliktelse («binding in nature»). Avsnitt 40 peker på at dette også gjelder å beskytte mot forringelse fra «svært god» til «god» tilstand. Se også omtale av dommen nedenfor i kapittel 4.

ker at miljømålene ikke bare er generelle mål for vannforvaltningsplaner, men bindende mål for den enkelte vannforekomst og som ny aktivitet/inngrep må forholde seg til.<sup>16</sup> EU-domstolen presiserte dermed at miljømålene er juridisk bindende for medlemslandene når de tillater ny utbygging, og en nedjustering av ethvert biologisk kvalitetselement anses som et brudd på direktivet.<sup>17</sup> Avgjørelsen har altså medført at miljømålene er blitt mer bindende for medlemsland, enn opprinnelig forventet.<sup>18</sup>

Vannrammedirektivets bestemmelser for planlegging av helhetlig vannforvaltning omfatter et antall prosessuelle krav. Blant annet krever direktivet at medlemslandene identifiserer alle vannområdene i deres område og sikrer passende administrative ordninger. Kravet om passende administrative ordninger omfatter blant annet at det utpekes kompetente myndigheter som ansvarlige for implementering av direktivet.<sup>19</sup> Et annet krav er at medlemslandene foretar en analyse av kjennetegnene til hver vannforekomst, en gjennomgang av virkningen av menneskelig aktivitet på vannstanden og en økonomisk analyse av vannbruken i hvert vassdrag.<sup>20</sup> Videre må medlemslandene etablere programmer for overvåkning av vannstatusen.<sup>21</sup> Disse overvåkningsprogrammene skal være direkte knyttet til et tiltaksprogram. Disse tiltaksprogrammene skal etableres for hver vannforekomst. Hvert tiltaksprogram skal omfatte tiltak for hvordan direktivets mål om god økologisk status skal nås.<sup>22</sup> Tiltaksprogrammene er en del av vannforvaltningsplanene som skal opprettes for hver vannregion. For å oppnå målet om godt vannmiljø skal det utarbeides og vedtas regionale vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram. Forvaltningsplanene er et viktig verktøy for å oppfylle vannforskriftens mål. Planene skal gi en enkel og oversiktlig framstilling av hvordan man ønsker å forvalte vannmiljøet og vannressursene.<sup>23</sup> Et tilhørende tiltaksprogram skal gi en oversikt over aktuelle tiltak som må til for å forbedre og/eller ta vare på vannmiljøet. Hvis, for eksempel, en innsjø er i dårlig tilstand på grunn av forurensning fra

16 Sak C-461/13, *Weser*, 2015, avsnitt 43.

17 Tiina Paloniitty, «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY», *Journal of Environmental Law* 28, 2016 s. 151–158.

18 Tiina Paloniitty, *The (In)Compatibility between Adaptive Management And Law: Regulating Agricultural Runoff In the EU* (Helsinki 2017). Heleen Van Rijswijk og Chris Backes, «Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law», *Journal of European Environmental and Planning Law* 12, 2015 s. 363–377.

19 Artikkel 3(1), jf. 3(2).

20 Artikkel 5(1).

21 Artikkel 8(1).

22 Artikkel 11(1), jf. 11(2).

23 Se artikkel 13(4) for hvilken informasjon denne planen skal inneholde.

avrenning fra omkringliggende jordbruk, må tiltaksprogrammet kunne si noe om hvilke tiltak som kan iverksettes for å stanse forurensningen og forbedre miljøtilstanden i innsjøen.

Oppsummert kan vi konkludere med at vannrammedirektivet spiller en viktig rolle for å opprettholde eller oppnå god økologisk tilstand i kystvann i Norge. Direktivets bestemmelser medfører strenge krav til medlemslandene.

### 3.2.2 Havstrategidirektivet

Havstrategidirektivet ble vedtatt 17. juni 2008 og etablerer et rammeverk som krever at medlemslandene skal oppnå god miljøstatus for sine marine havområder innen 2020. Hovedformålet med direktivet er å opprettholde biologisk mangfold og rene, sunne og produktive hav samt å sikre en bærekraftig bruk av de europeiske havene. EU-kommisjonen så også et behov for å vedta et felles direktiv for å oppfylle EUs internasjonale forpliktelser, både i henhold til konvensjonen om biologisk mangfold og under flere regionale havkonvensjoner.

Direktivet inneholder ikke konkrete miljømessige krav til økonomiske aktiviteter, men stiller krav til medlemslandenes forvaltningssystem for havområdene. Direktivet gjelder havområdene utenfor grunnlinjen under nasjonal jurisdiksjon, herunder territorialfarvannet og den 200 nautiske miles eksklusive økonomiske sonen (EEZ). Det kan være noe uklart om havområdet over kontinentalsokkelen omfattes i den grad den går lenger ut enn EEZ.

Basert på en helhetlig vurdering hvor forskjellen mellom direktivets og EØS-avtalens geografiske virkeområde har vært et tungtveiende moment, ble det konkludert med at havstrategidirektivet ikke innlemmes i EØS-avtalen. Likevel kan direktivet ha betydning for Norge gjennom kravet om koordinering på regionalt nivå gjennom eksisterende organisasjoner (blant annet OSPAR, HELCOM) og kravet om å utvikle regionale marine strategier for de ulike regionale havområdene (Marine Regions – havregion) i perioden 2009–2015. En av havregionene er det nordøstlige Atlanterhavet.

Regionalt samarbeid medfører at medlemslandene som deler en marin region eller subregion, for eksempel Nordsjøen eller Østersjøen, samarbeider for å sikre at tiltakene som er iverksatt for å oppnå målene i direktivet, er sammenhengende og koordinerte over hele den marine regionen. Regionalt samarbeid innebærer et krav om samarbeid og koordinering av aktiviteter mellom medlemslandene og, når det er mulig, tredjeland som deler den samme marine regionen eller subregionen. Formålet med et slikt samarbeid skal være å utvikle og implementere marine strategier. Artikkel 6.2 krever at medlemslandene, når de etablerer og implemen-

terer marine strategier, og koordinerer sine handlinger med tredjeland som har jurisdiksjon over havområder i samme marine region eller underregion. På dette grunnlaget bør Norge og våre naboland sikre et godt samarbeid. Direktivet spesifiserer ikke hvilke forpliktelser det ligger i disse bestemmelsene, men i praksis ser man blant annet en offentliggjøring eller utveksling av kartleggings- og overvåkningsdata.

### 3.2.3 Integrrert kystsoneforvaltning og marin arealplanlegging

Det tredje viktige direktivet for Europas hav og kyst er EUs havarealplanleggingsdirektiv 2014/89/EU som gjelder etablering av et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning. EU-kommisjonen la i mars 2013 fram et forslag om et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning.<sup>24</sup> Begrunnelsen for forslaget er det store og raskt voksende behovet for bruk av sjøområdene til ulike formål, som innretninger for fornybar energi, sjøtransport, fiskeriaktivitet, vern av økosystemer, turisme, fiskeoppdrett samt ulike former for belastning på kystområdene. EU mente at denne utviklingen krever en helhetlig planleggings- og forvaltningstilnærming. I direktivet legges det opp til prosedyrer for en økosystembasert tilnærming som skal se sektorinteresser i sammenheng og bidra til oppnåelse av målsettinger innenfor EUs energi-, transport- og fiskeripolitikk. Disse skal likeså bidra til god miljøtilstand og hindre forurensning, samtidig som det tas hensyn til klimatilpasning av kyst- og havområder. Direktivet ble endelig vedtatt 23. juli 2014.

Direktivet gjelder havområdene utenfor grunnlinjen under nasjonal jurisdiksjon, herunder territorialfarvannet og den 200 nautiske miles eksklusive økonomiske sonen (EEZ). En rekke av medlemsstatene uttrykker at direktivet griper inn i deres selvstendige rett til arealplanlegging, i dette tilfellet forvaltning av kystsonen, noe som ikke anses som et fellesskapsanliggende. Saken var til behandling i Europaparlamentet den 12. desember 2013, men en lykkes ikke her å komme til enighet. Etter uformelle forhandlinger kom EU-kommisjonen, Parlamentet og Rådet til enighet om at direktivet ikke skulle omfatte forvaltning av kystsonen («integrated coastal management»), men kun planlegging av havområdene («maritime spatial planning»)<sup>25</sup> Artikkel 2 presiserer derfor at direktivet kun gjel-

24 EU-kommisjonen, Forslag om et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning, KOM (2013) 133.

25 EP/Rdir. 2014/89/EU av 23. juli 2014 vedrørende etablering av et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning (Havarealplanleggingsdirektiv). EØS notat 29.05.2015.

der for medlemslandenes havområder, og ikke kystområdene som omfattes av kommunal arealplanlegging.

I likhet med havstrategidirektivet er havarealplanleggingsdirektivet ikke innlemmet i EØS-avtalen. En forklaring er forskjellen mellom havarealplanleggingsdirektivet og EØS-avtalens geografiske virkeområde. Videre argumenteres det for at direktivet tar sikte på å gi bestemmelser som på mange måter allerede er innført som praksis i Norge gjennom systemet for økosystembaserte helhetlige forvaltningsplaner for havområdene. Disse foreligger for Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen/Skagerrak.<sup>26</sup>

Til tross for at direktivet ikke gjelder for Norge, kreves det et samarbeid med tredjeland. Artikkel 12 i direktivet krever at

«medlemsstatene skal forsøke å samarbeide med tredjeland om arealplanlegging i de relevante havregionene og i samsvar med folkeretten. Bruk av eksisterende internasjonale fora eller regionalt institusjonelt samarbeid, som blant annet OSPAR, er eksempler hvordan slikt samarbeid kan foregå».

Hvert medlemsland skal altså utarbeide marine arealplaner som skal revideres minst hvert 6. år. Disse skal være koordinerte, om ikke integrert i et felles dokument. De skal utformes på måter som tillater samarbeid mellom medlemsland og mellom myndigheter og sektorinteresser. Planene skal også dekke samarbeid med tredjeland som har myndighet over tilstøtende kyst- og havområder. Som et slikt tredjeland kan altså direktivet få betydning for Norge.

De marine arealplanene skal dekke bl.a. energi-infrastruktur, transportruter til sjøs, kabler, fiskeområder, akvakulturanlegg og verneområder. Planene og strategiene skal sikre bevaring, beskyttelse og forbedring av miljøet samt forsiktig og fornuftig bruk av naturressurser, spesielt med sikte på å oppnå gode miljømessige forhold, stanse tap av naturmangfold og forringelse av økosystemer og redusere risiko for marin forurensning. Landene skal samle grunnlagsdata og bidra til informasjonsutveksling samt rapportere til EU-kommisjonen om gjennomføring av direktivet.

Kommisjonen overlater til landene å utforme og bestemme innhold i planene og strategiene samt foreta avveiningen mellom ulike sektors bruk av arealer.<sup>27</sup> Det gis uttrykk for en viss fleksibilitet ved at planer og strategier under gitte forutsetninger skal kunne bygges på allerede eksisterende mekanismer og prosedyrer i landene. En annen intensjon er, så langt som mulig, å basere rapporteringskrav på

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Havarealplanleggingsdirektiv artikkel 4(2).

informasjon som landene allerede plikter å gjøre tilgjengelig under andre EU-rettsakter, for eksempel havstrategidirektivet.

### 3.2.4 Oppsummering

De tre EU-direktivene beskrevet ovenfor gir føringer for norsk kystsoneforvaltning i forskjellig grad. Havstrategidirektivet og havarealplanleggingsdirektivet har betydning for Norge som tredjeland. Det forventes altså en koordinert tilnærming til forvaltningen av delte kyst- og havområder mellom EUs medlemsland og tredjeland. Vannrammedirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og er implementert i Norge. Direktivet medfører strenge krav til å opprettholde god økologisk og god kjemisk tilstand i kystvann, i tillegg kreves at tilstanden i en vannforekomst ikke forverres.

En gjennomgående trend i disse direktivene er anmodningen og tilretteleggingen til medlemslandene om å implementere en økosystemtilnærming til forvaltning av hav- og kystområder. Økosystembasert forvaltning betyr å tenke helhetlig om forvaltning av natur og naturressurser, og det er den menneskelige aktiviteten som må forvaltes slik at økosystemenes funksjon og struktur opprettholdes. I Norge ble begrepet 'økosystembasert forvaltning' i marin sammenheng satt på dagsorden i St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav, hvor det heter:

«Økosystemtilnærming til havforvaltning er en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk. Målsetningen er å oppnå bærekraftig bruk av ressurser og goder fra økosystemene og opprettholde deres struktur, virkemåte og produktivitet.»

Vannrammedirektivet tar utgangspunkt i en økosystembasert forvaltningsmodell, hvor fokuset er på vassdragsdistriktet. Havstrategi- og havarealplanleggingsdirektivet ønsker å oppnå koordinerte tilnærminger til forvaltningen av Europas havområder. De tre direktivene har til felles at de krever en tilnærming som er basert på at sykliske planer og programmer brukes som primære verktøy for å oppnå miljømål.

Dette er i tråd med et allment akseptert syn på at en av hovedmekanismene for å oppnå økosystemtilnærmingen er adaptiv styring og planlegging. Tilnærmingen krever at planer og programmer revideres etter noen år. Det vil også kreves en gjentakende prosess med kontinuerlig overvåking og revurdering av eksisterende tiltak, planer og programmer. Og om nødvendig må disse så tilpasses i tråd med ny kunnskap om naturtilstanden og/eller effekten av implementerte tiltak, planer

og programmer. Vannrammedirektivet krever for eksempel etablering av overvåkningsprogrammer som gir informasjon om tilstanden i vannforekomsten. Basert på konstant overvåkning, analyse av vannforekomstens tilstand, gjennomgang av menneskelige påvirkninger og økonomisk analyse av vannforbruk skal tiltaksprogram revurderes hvert sjette år. Revurderingen omfatter også dispensasjonsgrunn til miljømål.

### 3.3 INTERNASJONAL MILJØRETT

Etter en gjennomgang av relevant EU-rett vil vi nå gå nærmere inn på et utvalg av internasjonal miljørett, herunder noen internasjonale konvensjoner med relevante bestemmelser for integrert kystsoneforvaltning. De to viktigste konvensjonene er FNs havrettskonvensjon fra 1982 og OSPAR-konvensjonen fra 1992 for beskyttelse av havmiljø for det nordøstlige Atlanterhavet (OSPAR).<sup>28</sup> Også biomangfoldkonvensjonen fra 1992 spiller en viktig rolle for beskyttelse og bevaring av kystøkosystemet.<sup>29</sup>

#### 3.3.1 FNs havrettskonvensjon

FNs havrettskonvensjon fra 1982 er en internasjonal konvensjon som er inngått på bakgrunn av et ønske om å etablere et rettslig regime for bruk og beskyttelse av verdens havområder. Formålet med å etablere et slikt internasjonal rettslig regime var å lette internasjonal kommunikasjon og fremme fredelig bruk av havene. I tillegg skulle konvensjonen fremme rettferdig og effektiv utnyttelse av havressurser, bevaring av levende marine ressurser og beskyttelse og bevaring av det marine miljøet.<sup>30</sup>

Konvensjonen krever, blant annet, at statene må vedta lover og regler for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljøet. Forurensning av det marine miljøet må forstås som 'direkte eller indirekte tilførsel, forårsaket av mennesker, av stoffer eller energi i det marine miljø, herunder elvemunninger, når det får eller sannsynligvis kan få slike skadelige virkninger som skade på de levende ressurser og livet i havet, fare for menneskers helse, hindring av maritim virksomhet, herunder fiske og annen rettmessig bruk av havet, forringelse av sjøvannets brukskvalitet og reduksjon av rekreasjonsverdiene.<sup>31</sup>

28 De forente nasjoners havrettskonvensjon (havrettskonvensjonen) 1992. Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR konvensjonen) 1998.

29 Konvensjon om biologisk mangfold (biomangfoldskonvensjonen) 1992.

30 Preambel avsnitt 4.

31 Havrettskonvensjon artikkel 1.1(4).



For å oppnå målet om å fremme en fredelig bruk av havene deler havrettskonvensjonen havområdene i ulike geografiske soner og regulerer statenes rettigheter og plikter innenfor disse sonene. De ulike geografiske områdene består av sjøterritoriet eller territorialforvannet, en eksklusiv økonomisk sone og en kontinental-sokkel. Regler som gjelder for det åpne havet, diskuteres ikke noe nærmere her.

Sjøterritoriet strekker seg fra grunnlinjen og ut 12 nautiske mil.<sup>32</sup> I sjøterritoriet har kyststaten full suverenitet.<sup>33</sup> Dette betyr at kyststaten har full autonomi over dette området. Suvereniteten omfatter både luftrommet, havbunnen og undergrunnen. Statene kan også etablere en tilstøtende sone.<sup>34</sup> Denne sonen støter opp til kyststatens sjøterritorium og kan ikke strekke seg over 24 nautiske mil fra grunnlinjen.

Videre kan kyststaten etablere en eksklusiv økonomisk sone, som er et område som ligger utenfor og støter opp til sjøterritoriet. Den eksklusive økonomiske sonen skal ikke strekke seg ut over 200 nautiske mil fra de grunnlinjene som sjøterritoriets bredde måles fra. I denne økonomiske sonen har kyststaten, blant annet, suverene rettigheter for det formål å undersøke og utnytte, bevare og forvalte både levende og ikke-levende naturforekomster i vannmassene over havbunnen, på havbunnen og i undergrunnen. Samtidig som kyststaten har rettigheter, pålegger havrettskonvensjonen også plikter for å bevare de levende ressursene i det marine miljøet.<sup>35</sup>

Den siste sonen som beskrives her, er kontinentalsokkelen. En kyststats kontinentalsokkel omfatter havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områdene som strekker seg ut over sjøterritoriet til staten, gjennom hele den naturlige forlengelsen av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, eller ut til en avstand av 200 nautiske mil fra grunnlinjene.<sup>36</sup>

Kyststaten har suverene rettigheter over kontinentalsokkelen med det formål å utforske den og utnytte naturressursene. Disse rettighetene er eksklusive. Dette betyr at ingen kan drive med slik virksomhet uten kyststatens uttrykkelige samtykke.<sup>37</sup>

Rettighetene som kyststaten har i sjøterritoriet, den eksklusive økonomiske sonen og over kontinentalsokkelen, er relevante for marin arealplanlegging og for

---

32 I artikkel 5 defineres en normal grunnlinje som lavvannslinjen langs kysten slik den er angitt på sjøkart i stor målestokk som er offisielt anerkjent av kyststaten.

33 Artikkel 2.

34 Artikkel 33.

35 Artikkel 61.

36 Artikkel 76.

37 Artikkel 77(2).

kyststatens aktiviteter til havs og i kystområdene. Disse reglene setter visse begrensninger og føringer for hvordan kyststaten kan forvalte sine havområder, og i hvilken grad bruk og utnyttelse er begrenset av hensynet til å beskytte og bevare det marine miljøet. Dette hensynet er regulert i spesifikke bestemmelser for hver enkelt sone. Men foruten disse spesifikke bestemmelsene tar havrettskonvensjonens del XII særlig opp beskyttelse og bevaring av det marine miljøet, som gjelder innenfor alle sonene, helt fra kyststatens grunnlinje.

Artikkel 192 fastsetter for eksempel en generell plikt til å beskytte og bevare miljøet. Denne plikten innebærer at selv om statene har suveren rett til å utnytte sine naturressurser i henhold til sin miljøpolitikk, må en slik utnyttelse skje i samsvar med deres plikt til å beskytte og bevare det marine miljøet. I tillegg innebærer denne plikten at statene må treffe tiltak for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljøet, overvåke risikoen eller effektene av forurensning og vurdere potensielle effekter av aktiviteter under deres jurisdiksjon.<sup>38</sup>

Til tross for at stater i utgangspunktet har suverene rettigheter til å utnytte sine egne ressurser i henhold til egen miljøpolitikk, så finnes det begrensninger. I henhold til artikkel 194.2 i havrettskonvensjonen og artikkel 3 i konvensjonen om biologisk mangfold har statene nemlig et ansvar for å sikre at aktiviteter innenfor deres jurisdiksjon ikke skader miljøet i andre stater. Dermed må utøvelsen av de suverene rettighetene ikke gå på bekostning av andre staters miljø.

Havrettskonvensjonen oppfordrer kyststater implisitt til å anvende en økosystemtilnærming til forvaltningen av kyst- og havområdene. Ingressen peker på at miljøproblemene i havet er sammenhengende og må betraktes som en helhet. Videre anmoder konvensjonen til å bruke en vitenskapsbasert tilnærming til beslutninger om bruk og bevaring av det marine miljøet.<sup>39</sup>

Havrettskonvensjonen oppfordrer til at stater samordnes i forvaltningen av kyst- og havområder. For de norske havområdene er OSPAR-konvensjonen fra 1992 av vesentlig betydning.

### 3.3.2 OSPAR

Formålet med OSPAR-konvensjonen fra 1992 er å forhindre forurensning og å beskytte det nordøstlige Atlanterhavet mot skadelige effekter av menneskelig aktivitet. Mer spesifikt krever artikkel 2 at partene i konvensjonen tar alle mulige skritt for å forhindre forurensning. I tillegg krever bestemmelsen at statene treffer de

38 Havrettskonvensjon artikkel 194.

39 Ronan Long, «Legal aspects of ecosystem-based marine management in Europe», *Ocean Yearbook* 26, 2010 s. 417–484, 417.

nødvendige tiltakene for å beskytte de marine områdene mot de negative virkningene av menneskelige aktiviteter. Slik beskyttelse av de marine områdene skal sikre menneskers helse, bevare marine økosystemer og, når det er praktisk mulig, gjenopprette marine økosystemer som har blitt påvirket negativt. OSPAR-konvensjonen inneholder også en rekke vedlegg som fastsetter mer spesifikke forpliktelser for statene. Vedleggene regulerer forurensning fra landbaserte kilder, forurensning ved dumping eller forbrenning, forurensning fra offshorekilder og vurdering av kvaliteten på det marine miljøet.

Arbeidet med OSPAR-konvensjonen styres av OSPAR-kommisjonen og EU-kommisjonen. EU-kommisjonen representerer EU, mens OSPAR-kommisjonen består av representanter for regjeringene til 15 kontraherende parter, herunder Norge. OSPAR-kommisjonen er altså den kompetente regionale organisasjonen som leder internasjonalt samarbeid om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet.

OSPAR-kommisjonen arbeider for å implementere OSPAR-konvensjonen, og strategiene videreføres gjennom vedtak, anbefalinger og andre avtaler. Vedtakene er juridisk bindende for partene i konvensjonen. OSPAR-kommisjonen gir også ut publikasjoner som inneholder bakgrunnsdokumenter og datarapporter. OSPAR-kommisjonen har spilt en ledende rolle i utviklingen og implementeringen av økosystembasert forvaltning i nordsjøregionen. Bergen-erklæringen, som ble vedtatt av partene på den 5. Nordsjøkonferansen i 2002, etablerte et konseptuelt rammeverk for implementering av en økosystemtilnærming i Nordsjøen. Rammene inkluderte utprøving av økologiske kvalitetsmål og indikatorer for å overvåke tilstanden til Nordsjøens økosystem. Bergen-erklæringen har også vært viktig for spørsmålet om arealplanlegging, ved at den har ført til en økt bevissthet om potensielle konflikter mellom aktiviteter innenfor og på tvers av kyststatenes jurisdiksjoner.

### 3.3.3 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold, eller biomangfoldkonvensjonen, fra 1992 er for tiden den viktigste internasjonale konvensjonen med fokus på bevaring av biologisk mangfold. Biologisk mangfold ble i Rio deklarasjon definert som: «variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder blant annet terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av: dette omfatter mangfold innenfor arter, på artsnivå og på økosystemnivå».<sup>40</sup> Biomangfoldkonvensjonen har tre hovedformål: bevaring av biologisk

---

40 Rio-deklarasjonen om miljø og utvikling (Rio-deklarasjon) 1992.

mangfold, bærekraftig bruk av biologisk mangfolds komponenter og rettferdig fordeling av fordeler som oppstår ved bruk av genetiske ressurser.<sup>41</sup>

Bærekraftig bruk betyr at landene bruker biologisk mangfold på en måte og i et tempo som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt, og derved opprettholder dets potensial til å tilfredsstille nåværende og fremtidige generasjoners behov og forhåpninger.<sup>42</sup> Biomangfoldkonvensjonen gjelder fullt ut i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon. Utenfor nasjonal jurisdiksjon gjelder den for prosesser og aktiviteter under nasjonal kontroll eller jurisdiksjon.<sup>43</sup>

Biomangfoldkonvensjonen har flere bestemmelser som pålegger stater spesi-  
fikke forpliktelser. Et eksempel er at statene skal utvikle eller tilpasse nasjonale strategier, planer eller programmer for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.<sup>44</sup> Videre skal bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, så langt det er mulig, integreres i relevante sektorielle eller tverrsektorielle planer, programmer og politikk.<sup>45</sup> Artikkel 7 legger føringer til identifiserings- og overvåkningsaktiviteter. Det skal også etableres et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare biologisk mangfold.<sup>46</sup> Eksempler kan være å rehabilitere og gjenopprette ødelagte økosystemer samt fremme gjenoppbygging av truede arter, bl.a. gjennom utvikling og iverksettelse av planer og andre forvaltningsstrategier.<sup>47</sup>

Etter at konvensjonen trådte i kraft, har det blitt utarbeidet en rekke planer og strategier for implementeringen av ulike deler av konvensjonen. Særlig økosystemtilnærmingen har blitt utformet ytterligere. På partsmøte i 2000 ble økosystemtilnærmingen definert som 'en strategi for integret forvaltning av land, vann og levende ressurser som fremmer bevaring og bærekraftig bruk på en rettferdig måte. Dermed vil anvendelsen av økosystemtilnærmingen bidra til å nå en balanse mellom de tre målene for konvensjonen: bevaring; bærekraftig bruk; og en rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelse av genetiske ressurser'.<sup>48</sup> I beslutningen ble partene også enige om de mest sentrale prinsippene for implementeringen av en økosystemtilnærming; de såkalte Malawi-prinsippene.<sup>49</sup>

---

41 Biomangfoldkonvensjonen artikkel 1.

42 Artikkel 2.

43 Artikkel 4.

44 Artikkel 6(a).

45 Artikkel 6(b).

46 Artikkel 8(a).

47 Artikkel 8(f).

48 Partsmøte biomangfoldkonvensjonen 22. juni 2000, 'Decision V/6 Ecosystem Approach', UNEP/CBD/COP/5/23.

49 *Ibid.*

Senere i 2010 ble det vedtatt en strategisk plan for 2011–2020, som omfattet en rekke internasjonale mål for biologisk mangfold. Disse 'Aichi-målene' har som mål å stanse tap av biologisk mangfold innen 2020, for å sikre økosystemers produktivitet og funksjoner. Den strategiske planen markerer en viktig utvikling mot bedre beskyttelse av våre økosystemer og understreker betydningen av gode, integrerte beslutningsprosesser basert på god vitenskapelig kunnskap og føre-var prinsippet. Disse internasjonale målene for biologisk mangfold legger føringer for norsk kystsoneforvaltning.

Oppsummert kan vi konkludere med at biomangfoldkonvensjonen er av stor betydning for beskyttelse og bevaring av biologisk mangfold i norske kyst- og havområder. Planer, strategier og beslutninger vedtatt etter ikrafttredelse av konvensjonen har styrt og påvirket staters forvaltning av kyst- og havområder, og de har også påvirket norsk nasjonal lovgivning for å bevare biologisk mangfold.<sup>50</sup> Vår egen naturmangfoldloven er et godt eksempel på dette.<sup>51</sup>

### 3.4 KONKLUSJON

I dette kapitlet har vi gitt en innføring i internasjonal og EU-rettslig miljørett som er av betydning for integrert kystsoneforvaltning i Norge. De tre EU-direktivene beskrevet i kapitlet gir føringer for norsk kystsoneforvaltning i forskjellig grad. Havstrategidirektivet og havarealplanleggingsdirektivet har betydning for Norge som tredjeland. Det forventes en koordinert tilnærming til forvaltningen av delte kyst- og havområder mellom EUs medlemsland og tredjeland. Vannrammedirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og er implementert i Norge. Dette direktivet medfører strenge krav til å opprettholde god økologisk og god kjemisk tilstand i kystvann, i tillegg til et det kreves at tilstanden i en vannforekomst ikke forverres. En gjennomgående trend i disse direktivene er anmodningen og tilretteleggingen til medlemsland om å implementere en økosystemtilnærming til forvaltning av deres hav- og kystområder.

De internasjonale konvensjonene spiller også en viktig rolle for kystsoneforvaltningen. Havrettskonvensjonen gir tydelige forpliktelser for kyststaten til å bevare og beskytte kyst- og havområdene. Konvensjonen fastlegger også rettighetene kyststaten har i de forskjellige maritime sonene, og i hvilken grad andre stater har

---

50 Inge Lorange Backer, «Naturmangfoldloven», *Tidsskrift for Eiendomsrett* 3, 2009 s. 182–213.

Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven: lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold. Kommentartutgave* (Oslo 2010).

51 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

rettigheter og forpliktelser innenfor disse sonene. OSPAR-konvensjonen omfatter regler som mer spesifikt gjelder for det nordøstlige Atlanterhavet. Reglene sikter mot å forhindre forurensning og å beskytte det nordøstlige Atlanterhavet mot skadelige effekter av menneskelig aktivitet. Når det gjelder beskyttelse og bevaring av biologisk mangfold i kystsonen, er biomangfoldkonvensjonen av stor betydning for norske kyst- og havområder. Konvensjonen har folkerettslig bindende forpliktelser knyttet til blant annet bevaring, bærekraftig bruk, utredning av konsekvenser og tilgang til genetiske ressurser. Alle tre konvensjoner fremmer bruken av en økosystemtilnærming til kyst- og havområder. Innenfor biomangfoldkonvensjonen-regimet har økosystemtilnæringskonseptet fått utviklet seg mest. Dette har påvirket også utviklingen innenfor de andre rettslige regimene, både de internasjonale, på EU-nivå og nasjonalt.

## LITTERATUR

- Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.
- Backer, Inge Lorange, «Naturmangfoldloven», *Tidsskrift for Eiendomsrett* 3, 2009 s. 182–213.
- Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven: lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold. Kommentartutgave* (Oslo 2010).
- Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgåve (Oslo 2019).
- De forente nasjoners havrettskonvensjon (havrettskonvensjonen) 1992.
- EP/Rdir. 2008/56/EF av 17. juni 2008 vedrørende etablering av et rammeverk for fellesskap tiltak innen marin miljøpolitikk (havstrategirammedirektiv).
- EP/Rdir. 2014/89/EU av 23. juli 2014 vedrørende etablering av et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning (havarealplanleggingsdirektiv). EØS notat 29.05.2015.
- EU-kommisjonen, Forslag om et rammeverk for marin arealplanlegging og integrert kystforvaltning, KOM (2013) 133.
- Keessen, Andrea og Heleen Van Rijswijk, «Adaptation to Climate Change in European Water Law and Policy», *Utrecht Law Review* 8(3), 2012 s. 38–50.
- Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR konvensjonen) 1998.
- Konvensjon om biologisk mangfold (Biomangfoldskonvensjonen) 1992.
- Kristjansson, Lárus Thór, «Hva betyr EUs vannrammedirektiv for kysten?» i *Kyst og havbruk 2008. Fisken og havet*, særnummer 2-2008, Karin Kroon Boxaspen, Einar Dahl, Jacob Gjosæter og Beate Hoddevik Sunnset (Bergen 2008) s. 56–59.
- Long, Ronan, «Legal aspects of ecosystem-based marine management in Europe», *Ocean Yearbook* 26, 2010 s. 417–484.
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Paloniitty, Tiina, «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY», *Journal of Environmental Law* 28, 2016 s. 151-158.

- Paloniitty, Tiina, *The (In)Compatibility between Adaptive Management And Law: Regulating Agricultural Runoff In the EU* (Helsinki 20017).
- Partsmøte Biomangfoldkonvensjonen 22. juni 2000, 'Decision V/6 Ecosystem Approach', UNEP/CBD/COP/5/23.
- Rio-deklarasjonen om miljø og utvikling (Rio-deklarasjon) 1992.
- Sak C-346/14, *Schwarze Sulm*, 2016.
- Sak C-461/13, *Weser*, 2015.
- Sjåfjell, Beate og Anita Halvorssen (2016), «Er olje- og gassutvinning i Arktis lovlig? Norge som case», *Norsk klimastiftelse rapport 03/2016*.
- St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.
- St.prp. nr. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU.
- St.prp. nr. 75 (2007–2008) Om innlemmingen av vannrammedirektivet i EØS-avtalen.
- Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte (TEUF), 2012/C 326/01.
- Van Rijswick, Heleen og Chris Backes, «Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law», *Journal of European Environmental and Planning Law* 12, 2015 s. 363–377.



# 4. EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann – om vanndirektivets betydning for tildeling av lokalitetstillatelse i sjø

Anne Lodding Gabrielsen

**Sammendrag** Temaet i dette kapittelet er vanndirektivets (direktiv 2000/60/EF) plikt til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann og kravets betydning for tildeling av lokalitetstillatelse til fiskeoppdrett i Norge. Kravet, med tilhørende unntak, utgjør rettslige skranker som medlemsstatene er forpliktet til å respektere ved tildeling av tillatelse. Det innebærer at tildelingsmyndighetene skal nekte prosjekter som kan føre til forringelse, med mindre direktivets unntakskriterier er oppfylt.

**Nøkkelord** vanndirektivet | plikt til å forebygge forringelse av miljøtilstand | fiskeoppdrett | akvakultur | miljømessig forsvarlig

**Abstract** This chapter explores the obligation deriving from Directive 2000/60/EC (the Water Framework Directive) to prevent deterioration of the status of water bodies, and its implications on allocation of licences in fish farming. The obligation, and its corresponding exemption, constitute a legal limit which EEA Member States must respect in allocating licences. Consequently, relevant authorities are obliged to deny licences which may deteriorate water bodies, unless the exemption conditions are met.

**Keywords** Water Framework Directive | non-deterioration principle | fish farming | aquaculture | environmentally responsible



## 4.1 INNLEDNING

Det er knyttet miljøutfordringer til fiskeoppdrett i sjø, blant annet i form av påvirkning på vannkvaliteten i områder der det drives havbruk.<sup>1</sup> Denne påvirkningen skjer gjennom utslipp av oppløste og partikulære organiske forbindelser som fôrrester og fekalier, løste uorganiske næringsstoffer som nitrogen og fosfor, miljøgifter fra oppdrettsfôret, kobber brukt som impregneringsmiddel, legemidler og dessuten mikroplast fra slitasje på anleggene.<sup>2</sup> En betydelig del av den miljømessige reguleringen av fiskeoppdrett tar derfor sikte på å beskytte vannmiljøets kvalitet. Det har blant annet gitt seg utslag i regler om at tildeling av lokalitetstillatelse bare kan gis om den er «miljømessig forsvarlig», krav om at miljøtilstanden ved etablering, drift og avvikling av virksomheten dokumenteres, og oppryddingsplikt ved avvikling av fiskeoppdrettsvirksomhet.<sup>3</sup>

EØS-avtalen<sup>4</sup> inneholder bestemmelser som skal sikre miljøet. I avtalens vedlegg XX, som omhandler miljø, finner vi vanddirektivet (direktiv 2000/60/EF).<sup>5</sup> Temaet i denne fremstillingen er plikten etter direktivet til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann og kravets betydning for tildeling av lokalitetstillatelse til fiskeoppdrett i Norge.

Etter produktdekningsregelen i EØS-avtalen artikkel 8(3) bokstav a får bestemmelsene i avtalen, med mindre noe annet er bestemt, bare anvendelse for varer som dekkes av kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS). Hverken villfisk eller oppdrettsfisk omfattes av disse kapitlene, og EØS-avtalen kommer dermed ikke til anvendelse på disse varene, med mindre avtalen selv gir et særskilt grunnlag for det. Direktivkravene er imidlertid generelle krav til miljøtilstanden i medlemsstatenes vannforekomster og har derfor betydning for all virksomhet som drives i vannforekomstene, herunder oppdrettsaktivitet. Disse ikke-sektorspesifikke kravene får derfor ikke innsnevret sitt anvendelsesområde som følge av produktdekningsregelen i EØS-avtalen artikkel 8(3).

Hverken vanddirektivet eller annen miljølovgivning i EU regulerer fiskeoppdrett direkte. Likevel har flere av unionens miljørettsakter, som vanddirektivet, betydning for tildeling av tillatelse til denne formen for virksomhet i EU, og for driften

1 Se nærmere i Hansen, kapittel 15.

2 «Havbruk til havs – Ny teknologi – nye områder». Rapport fra regjeringen av 21.12.18, s. 103.

3 Se lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 6 første ledd bokstav a og §§ 11 og 13 med tilhørende forskrifter.

4 Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.

5 «Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger». Direktivet omtales også som EUs rammesdirektiv for vann.

og avviklingen av den. Direktivet har en økosystembasert tilnærming<sup>6</sup> og tar derfor utgangspunkt i vannresipientenes miljøtilstand – *vannmiljøets kvalitet* – snarere enn de utslippene og den forurensingen som tilføres resipientene. Direktivet oppstiller ambisiøse miljømål som tar sikte på å oppnå *god tilstand* i alle Europas vannforekomster innen nærmere angitte frister, og å *forebygge forringelse* av miljøtilstanden i alle vannforekomster. Dette innebærer at forringelse av miljøtilstanden<sup>7</sup> i utgangspunktet er forbudt, og at ny aktivitet som kan medføre forringelse, ikke kan tillates, med mindre kriteriene i direktivet er oppfylt.<sup>8</sup>

Fremstillingen i kapittelet her er en analyse av hvordan forbudet mot forringelse av miljøtilstanden i kystvann, med tilhørende unntak, påvirker tildelingsregelen i akvakulturloven § 6. Formålet er å bringe på det rene *hvilke krav* EØS-retten stiller, og analysere hvordan disse kravene *virker inn* på tolkningen og anvendelsen av denne tildelingshjemmelen gitt av norske myndigheter. Dessuten skal vi se kort på hvilken betydning kravene skal gis ved fastsetting av vilkår i den individuelle tillatelsen gitt med hjemmel i § 6.<sup>9</sup>

## 4.2 EØS-RETTLIGE KRAV TIL FORVALTNINGEN AV KYSTVANN

### 4.2.1 Innledning

En viktig drivkraft bak EU-samarbeidet og opprettelsen av det indre marked var hensynet til økonomisk utvikling. Like fullt har det gjennom flere tiår vært en forståelse for at også ikke-økonomiske formål er sentrale, og EU-domstolen har i flere avgjørelser understreket viktigheten av miljøhensyn. I sak 240/83 *ADBHU* la domstolen til grunn at beskyttelse av miljøet «... er et af Fællesskabets grundlæggende formål».<sup>10</sup>

6 Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Oslo 2019 s. 357.

7 «Miljøtilstanden» og «vannkvaliteten» i forekomstene og «vannmiljøets kvalitet» brukes som synonymmer i den videre fremstillingen.

8 Lagt til grunn av EU-domstolen i storkammersaken C-461/13 *Weser*.

9 Denne fremstillingen er basert på min masteravhandling om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø, levert ved Universitetet i Oslo våren 2020. Avhandlingen tar for seg reguleringen av de ulike fasene for oppdrett. Dette kapittelet er en komprimert utgave av delen om tildelingsfasen for oppdrett. For mer utførlige drøftelser, se Anne Lodding Gabrielsen, «EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann – Om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø.», *Marlus* nr. 539, Oslo 2021 eller en kortversjon av avhandlingen i Stortingets utredningsseksjons skriftserie *Perspektiv* nr. 1/21.

10 Sak 240/83 *ADBHU*, avsnitt 13. Det samme er lagt til grunn i etterfølgende praksis, blant annet i sak C-41/11, der EU-domstolen fastslo at «... formålet med miljøbeskyttelse, som udgør et af Unionens væsentligste tværgående og grundlæggende mål ...», se avsnitt 57.

Som en konsekvens av at Europas vannressurser var utsatt for økende press fra den «konstante stigning i efterspøringslen etter vand i tilstrækkelige mengder og af god kvalitet til alle anvendelsesformål»,<sup>11</sup> ble vanddirektivet vedtatt av Europaparlamentet 23. oktober 2000. Rettsakten er omfattende og ambisøs. Den skal ikke bare sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet. Direktivet krever også at medlemsstatene iverksetter forebyggende og forbedrende tiltak for å sikre miljøtilstanden i grunnvann, ferskvann og kystvann.<sup>12</sup> Pliktsubjekt for kravene er medlemsstatene, og dette omfatter også alle underliggende myndigheter.<sup>13</sup>

Direktivets geografiske virkeområde rekker én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det innebærer for de fleste medlemsstatene at grensen er trukket om lag to kilometer utenfor kystlinjen. Ettersom Norge trekker grunnlinjen fra ytterste skjær og holmer, og disse kan ligge langt fra fastlandet, er store kystområder, herunder områder som brukes til oppdrett, omfattet av det geografiske anvendelsesområdet. Samtidig ligger disse områdene innenfor territorialfarvannets yttergrense, slik at det ikke oppstår problemstillinger knyttet til EØS-avtalens geografiske virkeområde.<sup>14</sup>

Rettsakten skiller mellom to hovedtyper av vann: grunnvann og overflatevann (innlandsvann, brakkvann og kystvann). For oppdrettsvirksomhet er det overflatevannsforekomster i kystvann som er av interesse.

Hovedelementene i direktivets materielle krav knyttet til overflatevannsforekomster kommer frem av artikkel 4(1)(a). Bestemmelsen angir to særskilte, men tett forbundne forpliktelser: For det første skal medlemsstatene *forebygge forringelse* av miljøtilstanden i vannforekomstene. For det andre skal medlemsstatene *forbedre* og gjenopprette vannmiljøet.<sup>15</sup> Direktivet åpner for unntak for nye inngrep og ny aktivitet etter artikkel 4(7).<sup>16</sup>

Direktivet gir anvisning på aktive og preventive tiltak. Plikten til å forbygge forringelse, av EU-domstolen også betegnet som *forbudet mot forringelse*,<sup>17</sup> utgjør et preventivt tiltak. Kravet innebærer at medlemsstatene skal hindre at den økolo-

---

11 Fjerde punkt i direktivets fortale.

12 Artikkel 4, jf. direktivets formålsbestemmelse i artikkel 1.

13 Se blant annet sak C-453/00 *Kühne & Heitz*, avsnitt 20, og sak C-2/06 *Kempter*, avsnitt 34.

14 Om EØS-avtalens geografiske virkeområde, se Finn Arnesen mfl. (red.) «Territorial application of the EEA Agreement», *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*, Baden-Baden 2018 s. 945 flg.

15 De to kravene følger av artikkel 4(1)(a)(i) og artikkel 4(1)(a)(ii).

16 Se også unntak for utsatt frist for måloppnåelse etter artikkel 4(4), mindre strenge miljømål etter artikkel 4(5) og unntak ved midlertidige forringelse etter artikkel 4(6).

17 Se sak C-461/13 *Weser*.

giske<sup>18</sup> og kjemiske<sup>19</sup> miljøtilstanden i egne vannforekomster forverres. Det nærmere innholdet i kravet behandles under, i punkt 2.3. Plikten til forbedring, som omfatter *aktive* tiltak for å forbedre miljøtilstanden i overflatevannsforekomster, bestemmer at medlemsstatene skal beskytte, forbedre og restaurere alle overflatevannsforekomster med henblikk på å oppnå «god» tilstand. Kravet innebærer at alle overflatevannsforekomster skal oppnå i det minste «god» økologisk og «god» kjemisk tilstand i løpet av gjeldende planperiode,<sup>20</sup> i samsvar med nærmere beskrivelser angitt i et klassifiseringssystem inntatt i direktivets vedlegg V. Dette klassifiseringssystemet er også tett knyttet til forbudet mot forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene.

#### 4.2.2 Direktivets klassifiseringssystem

Direktivets klassifiseringssystem angir klassegrenser for en rekke biologiske, kjemiske og fysiske parametere som er av betydning for miljøforhold i overflatevann. Disse danner grunnlaget for vurderingen av den økologiske og kjemiske tilstanden i en vannforekomst. Gjennom bruk av klassifiseringssystemet skal alle vannforekomster plasseres i en *økologisk* og en *kjemisk* tilstandsklasse.<sup>21</sup>

Klassifiseringssystemet for økologisk tilstand består av fem tilstandsklasser: «svært god», «god», «moderat», «dårlig» og «svært dårlig». Den økologiske tilstanden i en vannforekomst blir bestemt av tilstanden til det kvalitetselementet som har den dårligste tilstandsklassen, i tråd med det såkalte *det verste styrer-prinsippet*.<sup>22</sup>

Eksempel: En vannforekomst blir vurdert på bakgrunn av fem ulike kvalitetselementer. Fire av dem har tilstandsklasse «svært god» og én har tilstandsklasse «god». Vannforekomsten i sin helhet blir da tildelt tilstandsklasse «god».

18 «Økologisk tilstand» er definert som et uttrykk for kvaliteten til strukturen og funksjonen til økosystemer i vann forbundet med overflatevann, klassifisert i samsvar med vedlegg V. jf. artikkel 2 nr. 21. «God økologisk tilstand» er tilstanden for en forekomst av overflatevann klassifisert i samsvar med vedlegg V, jf. artikkel 2 nr. 22.

19 «God» kjemisk tilstand for overflatevannsforekomster er definert som den kjemiske tilstanden som kreves for å nå miljømålene fastsatt i artikkel 4 nr. 1 bokstav a, jf. artikkel 2 nr. 24.

20 Fristen for måloppnåelse av miljømålene god økologisk og god kjemisk tilstand var i utgangspunktet innen 2015 for EU-landene og er innen 2021 for EFTA-landene. Artikkel 4(4) åpner for utsatt frist for forekomster der det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå miljømålene, noe de fleste medlemsstatene har benyttet seg av muligheten til, herunder Norge, se Bugge (2019) s. 358. De endelige fristene for å nå miljømålet er henholdsvis 2027 for EU-landene og 2033 for EFTA-landene, jf. artikkel 4(4)(c).

21 Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 9.

22 Jf. punkt 1.4.2 i vedlegg V. Prinsippet er ofte omtalt som *One out, all out*. For mer om dette, se Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 32 flg.

Vannforekomstenes økologiske tilstand fastsettes på grunnlag av biologiske kvalitetselementer, med fysiske og kjemiske forhold som såkalte støtteparametere (hydromorfologiske og fysisk-kjemiske, alle omtalt som kvalitetselementer).<sup>23</sup> Den økologiske tilstanden bestemmes primært med grunnlag i det biologiske mangfoldet i vannforekomstene gjennom de biologiske kvalitetselementene, som tilstanden til planter, dyr og andre levende organismer. Kvalitetselementene som danner grunnlaget for vurderingen av miljøtilstanden i *kystvann*, er planteplankton, makroalger og angiospermer og bunnlevende virvelløse dyr (biologiske kvalitetselementer), samt støtteelementene tidevannssystem og morfologiske forhold (hydromorfologiske kvalitetselementer) og temperatur, oksygenkonsentrasjon, siktedyp, konsentrasjon av næringsstoff, spesifikke syntetiske forurensende stoffer og spesifikke ikke-syntetiske forurensende stoffer (fysisk-kjemiske kvalitetselementer).<sup>24</sup>

Kjemisk tilstand i vannforekomstene bestemmes ut fra mengden forurensende stoffer i vannet.<sup>25</sup> Klassifiseringen skjer ved hjelp av fastsatte grenseverdier for en gruppe kjemiske stoffer (såkalte prioriterte stoffer) i to klasser: «god» og «dårlig». Miljømålet for alle overflatevannsforekomster er at det skal oppnås «god» kjemisk tilstand innen 2021. For å nå dette målet skal utslipp av de prioriterte stoffene reduseres eller stanses med sikte på å oppnå konsentrasjoner som er nær bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer og nær null for menneskeskapte stoffer.<sup>26</sup> For å oppnå «god» overflatevanntilstand må både den økologiske og kjemiske tilstanden være i det minste «god».<sup>27</sup>

#### 4.2.3 Plikten til å forebygge forringelse av miljøtilstanden i kystvann

Innholdet i plikten til å forebygge forringelse var i årevis gjenstand for debatt. Dels gjaldt uenigheten kravets omfang,<sup>28</sup> og dels hva som utgjør en forringelse i direktivets forstand. I storkammersaken C-461/13 *Weser* avklarte EU-domstolen begge spørsmålene.

EU-domstolen la til grunn at plikten til å forebygge forringelse skal forstås som et rettslig bindende krav som innebærer at medlemsstatene ikke skal la miljøtilstanden

---

23 Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 7 og s. 9.

24 Jf. direktivets vedlegg V, punkt 1.2.4.

25 Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 8 og Bugge (2019) s. 358.

26 Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018) s. 12.

27 «God overfladevandtilstand» forstås som den tilstanden en overflatevannsforekomst oppnår når både den økologiske og kjemiske tilstanden minst er «god», jf. artikkel 2(1) nr. 18.

28 Det samme gjaldt for plikten til forbedring i artikkel 4(1)(a)(ii). Temaet behandles ikke nærmere her. For mer om temaet, se Tiina Paloniitty, «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY», *Journal of Environmental Law*, årg. 28, 2016 s. 151–158.

i egne forekomster forverres. Medlemsstatene skal derfor nekte tillatelse til enkeltprosjekter som *kan* lede til forringelse av miljøtilstanden, med mindre unntakskriteriene i artikkel 4(7) er oppfylt.<sup>29</sup> Det betyr at i alle saker som faller inn under direktivets virkeområde, skal medlemsstatenes tildelingsmyndigheter foreta en avveining av om det er «nødvendig» å avslå en søknad om tillatelse for å hindre forringelse i den aktuelle vannforekomsten, eller om søknaden kan innvilges, fordi det aktuelle prosjektet ikke vil kunne lede til forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle vannforekomsten.

Videre fant EU-domstolen at det er tale om «forringelse» av miljøtilstanden der minst ett av kvalitetselementene (som danner grunnlag for klassifiseringen av vannforekomstene, jf. direktivets vedlegg V) faller med ett nivå. Definisjonen gjelder for både økologisk og kjemisk tilstand.<sup>30</sup> Det innebærer at det kan foreligge en forringelse uten at forandringen nødvendigvis fører til fall i tilstandsklasse for forekomsten som sådan – forverring av miljøtilstanden innenfor én og samme klasse kan altså utgjøre en forringelse i direktivets forstand.

Eksempel til illustrasjon for økologisk tilstand: Vannforekomst Y blir vurdert på bakgrunn av fem ulike kvalitetselementer: A, B, C, D og E. Kvalitetselementene A, B og C har «svært god» tilstand og elementene D og E har «god» tilstand. Vannforekomsten har da «god» tilstand, i tråd med *det verste styrer-prinsippet*. Dersom et tiltak fører til at kvalitetselement C faller fra «svært god» til «god» tilstand, vil ikke tilstandsklassen til vannforekomsten som sådan endres, den vil fremdeles ha «god» status. Tiltaket fører likevel til en forringelse i direktivets forstand. Dersom kvalitetselement C svekkes som følge av tiltaket, men ikke faller fra «svært god» til «god», foreligger det ingen forringelse.

For å kunne avgjøre om en aktivitet *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden, må prosjektet først evalueres. I Kommisjonens retningslinjer<sup>31</sup> kalles slike forundersø-

29 Sak C-461/13 *Weser*, avsnitt 51.

30 Konkret omhandlet *Weser*-saken økologisk tilstand, men EU-domstolen la en bred definisjon av forringelse til grunn, som må antas å gjelde kjemisk så vel som økologisk tilstand. Denne forståelsen understøttes av EU-domstolens avgjørelse i sak C-535/18, der den fastslo at det foreligger en forringelse av kjemisk tilstand der det oppstår en «... overskridelse af mindst ét af de kvalitetskrav eller tærskelværdier ...» for prioriterte stoffer, se avsnitt 119. Sistnevnte sak omhandlet grunnvann, men definisjonen av forringelse har overføringsverdi til overflatevannforekomster. For kjemisk tilstand utgjør fall i tilstandsklasse overskridelser av miljøkvalitetsstandarder fastsatt i vedlegg VIII for ett eller flere prioriterte stoffer.

31 CIS Guidance document No. 36. Dokumentet er utarbeidet av EUs medlemsland, Norge og Kommisjonen. Retningslinjene er såkalt «soft law», som betyr at de ikke er juridisk bindende. De gir imidlertid uttrykk for *good governance*. I den løpende teksten vil disse refereres til som Kommisjonens retningslinjer.

kelser *Article 4(7) Applicability Assessment*.<sup>32</sup> Om undersøkelsen viser at tiltaket *ikke* kan forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten, kan tillatelse gis uten at kriteriene i artikkel 4(7) vurderes.<sup>33</sup> For oppdrettsvirksomhet innebærer det at der forundersøkelser viser at tildeling ikke kan forringe tilstanden i en konkret kystvannsforekomst, kan tildelingsmyndighetene gi tillatelse uten å ta direktivkravene i betraktning.

Kommisjonens retningslinjer gir anvisning på hvordan forhåndsutredningene bør utføres.<sup>34</sup> Evalueringen består av fire trinn. Det første trinnet er en screening av mulige virkninger, det andre trinnet inneholder en vurdering av både behovet for og omfanget av videre nødvendige undersøkelser, det tredje trinnet består av datainnsamling og vurdering og det fjerde trinnet er en eventuell såkalt *Article 4(7) Test*, der vurderingstemaet er om kriteriene i artikkel 4(7) for likevel å tillate prosjektet er tilfredsstillt.

Forbudet mot forringelse innebærer altså at medlemsstatene skal nekte enkeltprosjekter som *kan* føre til forringelse, selv om forverringen ikke nødvendigvis leder til at overflatevannsforekomsten som sådan ender i en lavere klasse. Det innebærer at direktivet i utgangspunktet bare i beskjeden grad tillater forringelse av miljøtilstanden i kystvann. Rettsakten åpner like fullt for unntak fra denne hovedregelen. Vi skal nå se nærmere på hvilke kriterier som må være oppfylt for at forringelse av miljøtilstanden skal kunne tillates.

## 4.2.4 Unntak ved tildeling

### 4.2.4.1 Innledning

Direktivet oppstiller to situasjoner der forringelse av miljøtilstanden i en overflatevannsforekomst ikke også er brudd på direktivet.<sup>35</sup> Første alternativ bestemmer at medlemsstatene ikke misligholder direktivet hvis forringelsen skyldes «nye endringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika». Eksempler på prosjekter eller tiltak som kan skape slike endringer, er flomsikringsordninger, vannkraftverk<sup>36</sup> og

32 CIS Guidance document No. 36 s. 38 flg.

33 At disse undersøkelsene må foretas *før* tildeling av tillatelse, følger implisitt av *Weser*. I sak C-535/18 la EU-domstolen imidlertid eksplisitt til grunn at evalueringene skal skje før tillatelsen gis. I avsnitt 90 heter det at «[a]rtikkel 4 i direktiv 2000/60 ... er til hinder for at ... kontrol med ... forpligtelsen til at forebygge forringelse ... først kan finde sted, efter at der er givet tilladelse til projektet».

34 CIS Guidance document No. 36 s. 38 flg.

35 Artikkel 4(7) første og andre alternativ.

36 CIS Guidance document No. 36 s. 19.

settefiskanlegg. Andre alternativ, som kommer til anvendelse på oppdrettsaktivitet i sjø,<sup>37</sup> bestemmer at forringelse av tilstanden i en vannforekomst fra «svært god» til «god» ikke utgjør brudd på direktivet hvis forringelsen skyldes «nye bæredygtige menneskelige utviklingsaktiviteter». Artikkel 4(7) krever i tillegg at fire kumulative vilkår er oppfylt. Disse fremgår av bokstav a til d. Bokstav b, som krever at årsakene til endringene er spesifikt angitt i vannforvaltningsplanene og at målene revideres hvert sjette år, behandles ikke her. I det videre skal vi se på artikkel 4(7) andre alternativ, som åpner for oppdrettsaktivitet.

#### 4.2.4.2 Hovedvilkår

Alternativet gjelder kun økologisk tilstand – det åpnes bare for endringer fra «svært god» til «god» tilstand. Kjemisk tilstand klassifiseres, slik vi har sett, i de to klassene «god» og «dårlig». Direktivet åpner altså ikke for å fravike hovedregelen som forbyr forringelse når det gjelder kjemisk tilstand (de prioriterte stoffene). Det betyr at der forundersøkelser viser at tildeling av tillatelse X kan føre til forringelse av kjemisk tilstand i kystvannforekomst Y, skal tillatelse nektes.

Videre ser vi at unntaket ikke tillater ytterligere forringelser av økologisk tilstand enn fall fra «svært god» til «god». Det innebærer at ikke det åpnes for tildelinger som fraviker utgangspunktet om å oppnå i det minste «god» tilstand i alle vannforekomster på kontinentet.

Vilkåret «nye» omfatter etter sin ordlyd prosjekter som ennå ikke har startet opp. I Kommisjonens retningslinjer heter det imidlertid at unntaket også skal vurderes for endringer ved igangsatt virksomhet, hvis endringene innebærer at driften kan forringe miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten.<sup>38</sup> Det betyr at unntaket må vurderes ikke bare ved nytildelinger, men også ved søknader om endring i eksisterende tillatelser.<sup>39</sup>

Ordlyden nye «bæredygtige menneskelige utviklingsaktiviteter» tilsier at unntaket gjelder tiltak eller prosjekter som vil bedre livskårene for menneskene uten å ødelegge naturressursene og miljøet. Kommisjonens retningslinjer gir ingen klar anvisning på hvordan vilkåret bør tolkes, men det heter at «bærekraft» tar opp i seg økonomiske, sosiale og miljømessige aspekter, og at hva som utgjør bærekraftige utviklingsaktiviteter, ikke lar seg definere ved bruk av klare, presise kriterier. Det nærmere innholdet i begrepet vil derfor avhenge av momenter som tid, omfang og

37 *Ibid.* s. 21.

38 CIS Guidance document No. 36 s. 18–19.

39 Der forundersøkelsene viser at et omsøkt prosjekt kan lede til forringelse av miljøtilstanden i en vannforekomst.



tilgjengelig informasjon.<sup>40</sup> Også grunnleggende EU-rettslige prinsipper nevnt i direktivets fortale, som forurensar betaler-prinsippet og forsiktighetsprinsippet, gir veiledning her.<sup>41</sup> Det samme gjør FN's bærekraftsmål.<sup>42</sup> Her ser vi at Kommissjonens retningslinjer gir medlemsstatene et relativt stort skjønnsrom ved vurderingen av hva som utgjør en «bæredygtig» aktivitet.

Antakelig beror vurderingen på hvilken type område det dreier seg om. I en semilukket terskelfjord vil terskelen for hva som anses «bærekraftig», trolig være høyere enn på en lokalitet som ligger ut mot det åpne hav, fordi de negative miljøkonsekvensene ved oppdrettsvirksomheten vil slå sterkere ut i en fjord med dårlige strømforhold og lave oksygennivåer enn i åpne områder med god vannutskifting.<sup>43</sup> At et område i utgangspunktet har «svært god» tilstand, utelukker ikke at det kan være sårbart for forverring, og at det derfor ikke kan anses bærekraftig å drive oppdrett der.

#### 4.2.4.3 Tilleggsvilkår

Tilleggsvilkår a) bestemmer at «der tages alle praktisk gjennomførlige skritt for at minske den skadelige indvirkning på vannforekomstens tilstand». Medlemsstatene skal altså treffe alle praktisk gjennomførbare tiltak for å redusere negative konsekvenser av prosjekter i vannforekomstene. I Kommissjonens retningslinjer heter det at kravet innebærer at tildelingsmyndigheten skal ta i betraktning alle tiltak som teknisk sett er gjennomførbare,<sup>44</sup> samtidig som de er forenlige med driften og ikke er uforholdsmessig dyre.<sup>45</sup> Kravet gir dermed anvisning på en temmelig streng norm: Alle tiltak som er mulig å gjennomføre, skal gjennomføres, så lenge de ikke er så dyre at de ikke står i rimelig forhold til den effekten de gir, eller er uforenlige med driften.

Kommissjonens retningslinjer gir anvisning på både *avbøtende* og *kompenserende* tiltak. Avbøtende tiltak har som formål å minimere eller hindre den negative innvirkningen på den aktuelle vannforekomsten, mens hensikten med kompenserende tiltak er å jevne ut netto negativ effekt fra den nye aktiviteten/prosjektet i en annen vannforekomst.<sup>46</sup> Hvilke tiltak som er best egnet til å redusere de negative

40 CIS Guidance document No. 36 s. 20.

41 Ellevte punkt i direktivets fortale.

42 CIS Guidance document No. 36 s. 20.

43 Terskelfjorder har trangt eller grunt innløp fra sjøen og derfor begrenset utskifting av vann. Dessuten kan de ha lave oksygenivåer. Disse forholdene gjør områdene mer utsatte for forringelse av miljøtilstanden.

44 «... taking all practicable actions», se CIS Guidance document No. 36 s. 51.

45 *Ibid.* s. 51 flg.

46 *Ibid.* s. 51, med videre henvisning til CIS Guidance document No. 20.

effektene av en aktivitet, vil variere. For oppdrettsvirksomhet vil negative konsekvenser på miljøtilstanden i forekomstene hovedsakelig komme i driftsfasen. Det innebærer at aktuelle tiltak typisk vil være vilkår stilt i individuelle tillatelser. Også tiltak i tildelingsfasen som vil redusere den negative påvirkningen på vannmiljøets kvalitet, som krav om lukkede oppdrettsmerder, er aktuelt her.<sup>47</sup>

Tilleggsvilkår c) bestemmer at endringene må være begrunnet i «væsentlige samfunnsinteresser», og/eller at «nyttevirkningene for miljøet og samfundet» ved oppnåelsen av vannkvalitetsmålene i artikkel 4(1) må være «mindre end» de «nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling». Dette tilleggsvilkåret gir altså anvisning på to alternative kriterier.

I traktatbruddssaken C-346/14 *Schwarze Sulm* la EU-domstolen til grunn om det første kriteriet at medlemsstatene må innrømmes en «vis skønsmargen» ved vurderingen av om et konkret prosjekt utgjør en «væsentlig samfunnsinteresse».<sup>48</sup> Likevel understreket domstolen medlemsstatens plikt til å vurdere om vilkåret er oppfylt i enhver tildelingssak, på bakgrunn av et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.<sup>49</sup> Også i Kommisjonens retningslinjer presiseres kravet om at medlemsstatenes tildelingsmyndigheter skal foreta en konkret vurdering av hvorvidt kriteriet er oppfylt i enhver artikkel 4(7)-sak, og at vurderingen skal være basert på et tilstrekkelig godt faglig grunnlag.<sup>50</sup> Også andre kriterium i tilleggsvilkår c) gir anvisning på skjønnsmessige vurderinger. Alternativet krever at tildelingsmyndighetene tar stilling til om nytten av å unngå forringelse av miljøtilstanden – å opprettholde vannmiljøet – er *mindre* enn nytten som følger av den nye aktiviteten – oppdrettsvirksomhet – for befolkningens helse, opprettholdelsen av menneskers sikkerhet og for en bærekraftig utvikling.

Ordlyden «befolknings sundhed» tilsier at befolkningens helse skal tas i betraktning. For oppdrettsvirksomhet, altså produksjon av matfisk, vil vilkåret trolig omfatte matsikkerhetshensyn. Videre taler ordlyden «opretholdelsen af menneskers sikkerhed»<sup>51</sup> for at befolkningens sikkerhet skal tas med i vurderingen. For tildeling

47 CIS Guidance document No. 36 s. 52 flg.

48 Sak C-346/14 *Schwarze Sulm*, avsnitt 70.

49 *Ibid.* avsnitt 80.

50 CIS Guidance document No. 36 s. 59–60. Det samme følger av C-461/13 *Weser*, der det ble lagt til grunn at medlemsstatene skal nekte prosjekter som *kan føre* til forringelse av miljøtilstanden i overflatevannforekomster, med mindre kriteriene i artikkel 4(7) er oppfylt, se avsnitt 51 og punkt 2.3 over.

51 I den norske utgaven av direktivet er «menneskers sikkerhet» oversatt til «menneskers helse». Det må dreie seg om en feil, etter hva jeg kan forstå, siden vilkåret før er nettopp befolkningens «sundhed»/«helse», på henholdsvis dansk og norsk.

av tillatelser til oppdrettslokalitet kan også dette vilkåret tenkes å gi anvisning på hensynet til matsikkerhet/selvforsyning. Videre må ordlyden «bæredygtig utvikling» i denne sammenheng anses å omfatte den dimensjonen av bærekraftig utvikling som gir anvisning på å bedre livsvilkårene for menneskene. For oppdrettsvirksomhet kan det omfatte skaping av arbeidsplasser, men også dette vilkåret kan tenkes å omfatte hensynet til matsikkerhet. Det kan like fullt argumenteres for at vilkåret gir anvisning på det motsatte, nemlig at kriteriet om å bedre menneskenes livskår best hensyntas nettopp ved å sikre miljøtilstanden – ved ikke å tildele tillatelse.

I Kommisjonens retningslinjer heter det at denne nytteavveiningen skal ta hensyn til fordeler og muligheter som går tapt ved å tillate forringelse, herunder tap av biologisk mangfold og økosystemtjenester.<sup>52</sup>

Selv om medlemsstatene er gitt en skjønnsmargin ved vurderingen av om kriteriene er oppfylt, ser vi at direktivet krever at det faktisk foretas en konkret vurdering av disse i enhver 4(7)-sak. Det innebærer at selv om domstolene antakelig vil være tilbakeholdne med å prøve selve avveiningen, vil de vurdere om avveiningene er foretatt eller ikke.

Tilleggsvilkår d) bestemmer at de «nyttige mål, der tilsigtes ved de nye endringer» i vannforekomstene, ikke på grunn av «tekniske vanskeligheter eller uforholdsmessigt store omkostninger» oppnås med «andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning». For at dette vilkåret skal være tilfredsstillt, kan altså ikke oppdrettsvirksomheten drives på alternative måter som miljømessig er vesentlig bedre, enten av tekniske årsaker eller fordi det er uforholdsmessig dyrt.

Kriteriet «miljømæssigt ... væsentligt bedre løsning» omfatter etter sin ordlyd alternative måter å gjennomføre inngrepet eller aktiviteten på, som i større grad beskytter miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten. Ordlyden «væsentlig» taler for at det stilles krav til at den alternative løsningen som sammenholdes med den opprinnelige løsningen, er langt bedre. Et eksempel for oppdrettsnæringen vil være å kreve lukkede merder, som ikke vil forverre miljøtilstanden i forekomstene.

Spørsmålet er hva som er det nærmere innholdet i vilkåret «tekniske vanskeligheter». Ordlyden kan synes å omfatte situasjoner der det er krevende å finne alternative løsninger som er «miljømessig ... væsentligt bedre». I Kommisjonens retningslinjer heter det imidlertid at «[t]echnical infeasibility is justified if *no technical solution is available*».<sup>53</sup> Retningslinjene gir anvisning på en strengere norm enn det ordlyden isolert tilsier: Bare i situasjoner der det *ikke eksisterer* noen

52 Økosystemtjenester er definert som et gode eller et produkt som naturen gir menneskene. Begrepet er et redskap for å beregne den økonomiske verdien av naturen og dens tjenester, se Store norske leksikon (2020).

53 CIS Guidance document No. 36 s. 56 (mine kursivering).

alternativ vesentlig miljømessig bedre teknisk løsning, er kriteriet oppfylt. Samtidig ser vi at det kreves at de alternative løsningene ikke er uforholdsmessig dyre. Sistnevnte vilkår gir anvisning på en bred helhetsvurdering, der medlemsstatene synes å ha stor grad av skjønn ved vurderingen av om en løsning står i rimelig forhold til den gevinsten den gir, eller ikke.<sup>54</sup>

Unntaket i artikkel 4(7) gir fleksibilitet ved at det åpner for at medlemsstatene kan sikre energi-, mat-, og drikkevannsforsyninger. Samtidig er flere av bestemmelsens vilkår detaljerte og lite skjønnspregede. Det gjelder særlig kravet om at vannforekomstene i utgangspunktet må ha «svært god» tilstand, og tilleggsvilkårene i bokstav a) og d). Det betyr at unntaket stopper virksomhet som ikke ivaretar de interessene og hensynene EU-lovgiver har satt krav om at skal være tilfredsstillt for at det skal være adgang til å tillate forringelse av miljøtilstanden i vannforekomstene. Slik sett søker artikkel 4(7) å oppnå en balanse mellom hensynet til miljøet og medlemsstatenes behov for å kunne utføre viktige samfunnsoppgaver.

## 4.3 KRAVENES BETYDNING I TILDELINGSFASEN FOR OPPDRETT

### 4.3.1 Innledning

Temaet i dette kapittelet er altså de EØS-rettslige kravenes betydning for reglene om tildeling av lokalitetstillatelser til fiskeoppdrett i Norge. Utgangspunktet er at vanddirektivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvannsforekomster. Det innebærer at slik forverring som hovedregel er forbudt i alle faser for oppdrett. Direktivet åpner for å fravike dette utgangspunktet i tildelingsfasen, i situasjoner der vilkårene i artikkel 4(7) andre alternativ er oppfylt, slik vi har sett.

Når EU-lovgivning innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett, vil dette ha betydning for hvordan norske rettsanvendere skal tolke og anvende bestemmelser gitt av norske myndigheter. Det betyr at EØS-avtalens bestemmelser, uavhengig av hvordan de er gjennomført i norsk rett, skal tas i betraktning i de situasjonene EØS-retten krever det, og gis den betydningen for tolkningen og anvendelsen av «rene»<sup>55</sup> nasjonale bestemmelser som EØS-retten gir anvisning på. I denne tolkningsprosessen spiller homogenitetsmålsettingen og lojalitetsbetraktninger viktige roller. Kort sagt krever homogenitetsmålsettingen at EØS-avtalens

54 *Ibid.* s. 56, med videre henvisning til CIS Guidance Document No. 1 Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Frame Directive.

55 Bestemmelser gitt av norske myndigheter som ikke er initiert av rettsakter omfattet av EØS-avtalen.

bestemmelser fortolkes og praktiseres likt som de EU-rettslige bestemmelsene de svarer til. Lojalitetsplikten, nedfelt i traktaten om Den europeiske union (TEU) artikkel 4(3) og EØS-avtalen artikkel 3, stiller krav om at medlemsstatene treffer alle generelle og særlige tiltak som er egnet til å oppfylle forpliktelsene etter henholdsvis «traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne» og «denne avtale», og utgjør et skjerpet gjennomføringskrav sammenlignet med alminnelig folkerett.<sup>56</sup>

Det finnes ingen grunnleggende forskjeller<sup>57</sup> mellom EØS-retten og EU-retten på miljørettens område som skulle tilsi at direktivet innlemmet i EØS-avtalen ikke skal gis samme innhold som det har i EU-retten. Heller ikke EØS-komiteens beslutning om å ta vanddirektivet inn i EØS-avtalen<sup>58</sup> inneholder noen reservasjon som innebærer at direktivets krav til miljøtilstanden i vannforekomstene er andre der direktivet forstås i en EØS-kontekst, enn der direktivet forstås i en EU-kontekst. Det følger av dette at vannforskriftens<sup>59</sup> krav speiler direktivkravene slik de er utlagt i EU-domstolens praksis.

Spørsmålet her er hvilken betydning kravene har for tolkningen og anvendelsen av hjemmelen for tildeling av oppdrettslokalitet i akvakulturloven § 6, jf. § 10. Dette behandles i punkt 3.4. Først skal vi i neste punkt se kort på hva det innebærer at kravene utgjør rettslige skranker, før vi i punkt 3.3 skal se nærmere på systemet for tildeling av tillatelser til fiskeoppdrett i Norge.

### 4.3.2 Kravene som rettslige skranker

Utgangspunktet er at medlemsstatene må gjøre det de er forpliktet til etter EU/EØS-retten. EU-domstolen har lagt til grunn at forbudet mot forringelse utgjør et rettslig bindende krav som er gjeldende så snart miljøtilstanden i en konkret vannforekomst er fastslått,<sup>60</sup> og at forbudet er ufravikelig, med mindre vilkårene i direktivets artikkel 4(7) er oppfylt.<sup>61</sup> Det innebærer at forbudet mot forringelse supplert med unntakene i artikkel 4(7) utgjør materielle skranker på alle nasjonale rettsområder hvor direktivets krav til miljøtilstanden i vannforekomstene kommer til anvendelse – eksempelvis i saker som omhandler vannkraft og fiskeoppdrett. På

56 Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, Bergen 2018 s. 360.

57 Forente saker E-9 og 10/07 L'Oréal, avsnitt 27. For mer om temaet, se drøftelse av «compelling grounds»-doktrinen i Fredriksen og Mathisen (2018) s. 330–331.

58 EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

59 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

60 Sak C-461/13 *Weser*, avsnitt 43.

61 *Ibid.* avsnitt 50, i alle tilfeller hvor en aktivitet kan lede til forringelse av miljøtilstanden.

fiskeoppdrettens område innebærer det at kravene gjelder som EU/EØS-rettslige skranker for all oppdrettsregulering som har betydning for tilstanden i kystvann, herunder akvakulturlovens tildelingsregler. I klartekst innebærer dette at direktivet kan kreve at nasjonale tildelingsmyndigheter ikke gir tillatelse, og at beslutningen om å gi tillatelse kan prøves rettslig.

### 4.3.3 Systemet for fiskeoppdrett i Norge

Akvakulturloven § 4 bestemmer at all akvakultur trenger tillatelse. Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter, i et bestemt omfang, på bestemte avgrensede områder (lokaliteter), jf. § 5 første ledd. Akvakulturtillatelser tildeles løpende etter søknad med hjemmel i § 6.

For tildeling av matfisktillatelse til laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, som er den vanligste formen for fiskeoppdrett i Norge, er søknadsbehandlingen annerledes. Akvakulturloven § 7 gir hjemmel til å gi forskrifter om tildeling av disse antallsbegrensede tillatelsene, gjerne omtalt som selskapstillatelser eller oppdretts-tillatelser. De tildeles i to trinn («totrinnsystemet»): Først vurderer Fiskeridirektoratet hvilke søkere som skal gis tilsagn om tillatelse etter § 7. Deretter behandler fylkeskommunen søknad om avklaring av lokalitet etter § 6. Det er den sistnevnte tillatelsen som blir behandlet i det videre.

Akvakulturloven § 6 sier at det er departementet som tildeler tillatelsen, men kompetansen er delegert videre til fylkeskommunen, jf. laksetildelingsforskriften § 5 andre ledd og § 8 første ledd første punktum. Både ved nytildeling og ved utvidelse av biomasse på lokalitet (lokalitets-MTB) må det innhentes ny klarering, jf. laksetildelingsforskriften § 29.

De nærmere vilkårene for når lokalitetstillatelse kan tildeles, følger av akvakulturloven § 6 og laksetildelingsforskriften § 30. Flere kumulative vilkår må være oppfylt. For det første krever § 6 første ledd bokstav a at tildelingen må være «miljømessig forsvarlig». For det andre oppstiller akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b vilkår om at kravene som følger av akvakulturloven § 15, som omhandler forholdet til arealplaner og vernetiltak, er oppfylt. For det tredje stiller akvakulturloven § 6 første ledd bokstav c krav om at det er foretatt en avveining av arealinteresser etter akvakulturloven § 16. Endelig forutsetter klarering av lokalitetstillatelse at det er gitt tillatelser fra tre sektormyndigheter – Mattilsynet, Kystverket og statsforvalteren – etter matloven, havne- og farvannsloven og forurensningsloven, jf. § 6 første ledd bokstav d.<sup>62</sup> Disse tillatelsene er med på å danne det faglige grunnlaget for fylkeskommunens vurdering av om tillatelse skal gis etter akvakulturloven

§ 6. Vilkåret som er relevant for denne fremstillingens tema, er kravet om miljømessig forsvarlighet i § 6 første ledd bokstav a.

Selv om de nevnte vilkårene i § 6 er tilfredsstilt, «kan» fylkeskommunen velge å avslå søknad om lokalitet. Fylkeskommunen skal ta den endelige, overordnede vurderingen av om lokalitetstillatelsen skal gis, basert på de nevnte tillatelsene og uttalelsene, og en selvstendig vurdering av om tildeling av tillatelse er miljømessig forsvarlig. Forhold som kan påvirke denne overordnede vurderingen, er om søker tidligere har begått miljøkriminalitet eller vist manglende vilje til å utøve oppdrettsvirksomhet på en miljømessig forsvarlig måte, eller at søker ikke kan dokumentere tilstrekkelig økonomi til å utføre en forsvarlig drift.<sup>63</sup> Som vi skal se, har også vanddirektivets krav betydning for fylkeskommunens vurdering etter akvakulturloven § 6.

Akvakulturloven § 5 andre ledd bestemmer at fylkeskommunen kan sette vilkår eller begrensninger i tillatelsen som avbøter de negative virkningene av oppdrettsaktiviteten. Vilkårene kan omfatte både drifts- og avviklingsfasen.

#### 4.3.4 Lokalitetstillatelse etter akvakulturloven

Fordi vanddirektivet forbyr forringelse av miljøtilstanden i kystvann, har medlemsstatene en plikt til å treffe nødvendige tiltak for å hindre at slik forbudt forverring oppstår. Slik vi har sett, følger det av dette at tildelingsmyndighetene skal nekte prosjekter som *kan* føre til forringelse, med mindre det dreier seg om en situasjon der kriteriene i artikkel 4(7) andre alternativ er oppfylt.<sup>64</sup> Fylkeskommunen må derfor vurdere om vilkårene i unntaksbestemmelsen er tilfredsstilt i enhver sak hvor oppdrettsaktivitet kan lede til forringelse av tilstanden i direktivets forstand.

Vanddirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).<sup>65</sup> Unntaket i direktivets artikkel 4(7) er gjennomført i vannforskriften § 12. Denne bestemmelsen gir ikke hjemmel til å innvilge eller avslå søknad om ny aktivitet eller nye inngrep, men EØS-retten krever at de vurderingstemaene den gir anvisning på, tas i betraktning ved tildeling av tillatelser. På fiskeoppdrettens område betyr det at

62 I saker om uttak av vann (landbaserte anlegg) kreves også tillatelse fra NVE etter vannressursloven. Temaet blir ikke behandlet her.

63 Torbjørn Gjelsvik og Martin Holger Dale, *Akvakulturloven med kommentarer*, Oslo 2010 s. 48.

64 Jf. punkt 2.3 og sak C-461/13 *Weser*, avsnitt 50–51. Direktivet åpner bare for unntak for økologisk tilstand, jf. artikkel 4(7) og punkt 2.4.2 over.

65 Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007. Direktivet ble altså innlemmet i EØS-avtalen etter at det ble gjennomført i norsk rett.

unntakskriteriene i § 12 må være tilfredsstilt for at lokalitetstillatelse skal kunne gis etter akvakulturloven § 6.

Fremstillingen i kapittel 2 viste at unntakskriteriene krever at oppdrettsvirksomheten utgjør en (ny) bærekraftig aktivitet som tilfredsstiller bestemmelsens tilleggsvilkår i forekomster som i utgangspunktet har «svært god» tilstand. Temaet i det følgende er (1) hvordan disse unntakskriteriene påvirker fylkeskommunens overordnede vurdering av om lokalitetstillatelse skal gis etter akvakulturloven § 6, herunder hvordan de påvirker den rettslige standarden «miljømessig forsvarlig» i første ledd bokstav a og (2) kravenes betydning for vilkårsbruk i tillatelsen.

Akvakulturloven § 6 bestemmer at lokalitetstillatelse<sup>66</sup> «kan» tildeles dersom en rekke vilkår er tilfredsstilt, slik vi så i punkt 3.3. Søker har altså ikke rettskrav på tillatelse – spørsmålet om tildeling av lokalitetstillatelse skal gis eller ikke, beror på et skjønn som, i alle fall tradisjonelt, er forstått slik at det bare i begrenset grad er underlagt rettslig prøving. Et sentralt spørsmål i den videre fremstillingen er hvordan EØS-retten virker inn på bestemmelsens natur. Som vi skal se, er antakelig ikke skjønnen like fritt som forarbeidene gir uttrykk for<sup>67</sup> – vanndirektivets forbud mot forringelse av miljøtilstanden i kystvannsføremster med tilhørende unntak utgjør, slik vi har sett, skranker, og disse virker styrende for tildelingsmyndighetenes skjønn. Det innebærer at det kan forekomme situasjoner der nasjonale tildelingsmyndigheter ikke kan gi tillatelse, og spørsmålet om en slik situasjon foreligger, kan gjøres til gjenstand for rettslig prøving. I situasjoner der vilkårene for å kunne gi tillatelse er tilfredsstilt – tolket i lys av direktivet – har ikke lenger direktivkravene noen betydning for skjønnsutøvelsen.

Den viktigste selvstendige vurderingen fylkeskommunen gjør som ledd i avgjørelsen av om lokalitetstillatelse skal gis eller ikke, er vurderingen av om tildelingen er «miljømessig forsvarlig» etter akvakulturloven § 6, jf. § 10. Forholdet mellom miljømessig forsvarlighet og EØS-retten er ikke diskutert i forarbeidene til akvakulturloven. Forarbeidene omtaler heller ikke vanndirektivet, selv om de er yngre enn direktivet. Forklaringen kan være at vanndirektivet ennå ikke var innlemmet i EØS-avtalen på dette tidspunktet.<sup>68</sup> Heller ikke i gjennomføringsforarbeidene til vannforskriften er problemstillingen behandlet.<sup>69</sup>

66 Vilkårene er gjentatt og presisert i laksetildelingsforskriften § 30.

67 Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57.

68 Forarbeidene er fra 2005, og direktivet ble gjennomført i norsk rett i 2006.

69 Forbudet mot forringelse drøftes ikke inngående i gjennomføringsforarbeidene. Der diskuteres hovedsakelig spørsmål knyttet til gjennomføringen av direktivets organisatoriske krav, se St.prp. nr. 75 (2007–2008) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).



Akvakulturloven § 10 første ledd bestemmer at all akvakultur skal «etableres, drives og avvikles» på en «miljømessig forsvarlig»<sup>70</sup> måte. Bestemmelsen er en miljønorm som skal sikre miljømessig forsvarlighet i alle faser for oppdrett. Denne rettslige standarden skal sikre at aktiviteter som har miljømessig betydning innenfor sektoren, skjer på en forsvarlig måte. Det følger av dette at produksjonen «ikke på noe tidspunkt» skal føre til «vesentlige negative effekter» på miljøet.<sup>71</sup> Antakelig innebærer dette at det ikke er adgang til å tillate produksjon som har *betydelige* negative effekter, men at mindre negative virkninger er tillatt. For å kunne vurdere om ny aktivitet, som potensielt sett vil ha negativ effekt, vil lede til en ulovlig negativ virkning, må tildelingsmyndighetene ta i betraktning eventuelle kumulative virkninger. Det betyr at det må tas hensyn til om det allerede finnes annen aktivitet som gir negativ påvirkning i den aktuelle vannforekomsten. En ny negativ virkning som isolert sett er liten, kan, sammenholdt med eksisterende aktivitet eller virkninger i forekomsten, lede til ulovlig «vesentlig negativ» virkning i bestemmelsens forstand. Spørsmålet om en konkret sak utgjør en «miljømessig forsvarlig» tildeling, vil derfor kunne bero på om det allerede er eksisterende drift, fra oppdrettsvirksomhet eller annen aktivitet, eller for eksempel tilsig av næringsssalter fra jordbruk i den aktuelle forekomsten. Videre følger det av forarbeidene at kravet om miljømessig forsvarlighet innebærer at driften skal være forsvarlig både med hensyn til forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold, og at hva som regnes som «forsvarlig», vil kunne endres over tid som følge av bedre kunnskapsgrunnlag og teknologisk utvikling. Det nevnes imidlertid ikke at også Norges folkerettslige forpliktelser, herunder forpliktelsene etter EØS-avtalen, kan ha betydning for denne vurderingen.

#### 4.3.4.1 Vilkåret tillatt forringelse fra «svært god» til «god» tilstand

Fremstillingen i kapittel 2 viste at unntaket for oppdrettsvirksomhet i artikkel 4(7) andre alternativ krever at miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten ikke forringes mer enn fra «svært god» til «god». Her ser vi at vilkåret presiserer forsvarlighetsvurderingen i § 6, slik at en «vesentlig negativ effekt» er en effekt som fører til ytterligere forringelse av miljøtilstanden, det vil si et fall til en lavere klasse enn «god». Hvis forundersøkelsene viser at tildeling X kan føre til at miljøtilstanden i vannforekomst Y blir *lavere* enn «god»,<sup>72</sup> skal tillatelse nektes.

70 Det er forutsatt i forarbeidene at «miljømessig forsvarlig» i §§ 6 og 10 skal forstås på samme måte, se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 59.

71 *Ibid.* s. 64.

72 Hvis forundersøkelsen viser at tildeling kan føre til at miljøtilstanden forringes til «moderat», «dårlig» eller «svært dårlig».

Det er forutsatt i forarbeidene at siden akvakultur «etter sin art» har innvirkning på miljøet, innebærer tillatelse til akvakultur at myndighetene aksepterer en «viss påvirkning» på miljøet rundt.<sup>73</sup> Her medfører direktivet at grensen for det akseptable går ved negativ påvirkning som reduserer miljøtilstanden til lavere enn «god» tilstand. «En viss påvirkning» skal altså forstås som påvirkning som reduserer miljøtilstanden fra «svært god» til «god», men heller ikke mer.

Videre forutsetter forarbeidene at grensen for akseptert påvirkning er satt ved «skadelige konsekvenser». Det innebærer at tildelingsmyndighetene må vurdere sannsynligheten for at skade kan oppstå, samt omfanget av en eventuell skade.<sup>74</sup> Her virker direktivet inn på forsvarlighetsvurderingen slik at grensen for skadelige konsekvenser går ved påvirkning som reduserer miljøtilstanden mer enn fra «svært god» til «god». Direktivkravet presiserer altså at «skadelige konsekvenser» skal forstås som «moderat» tilstand eller dårligere.<sup>75</sup>

Forsvarlighetsvurderingen skal ifølge forarbeidene omfatte en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn.<sup>76</sup> Det går ikke frem av motivene hvilke hensyn det siktes til, men det dreier seg antakelig om hensyn løftet frem i lovens formålsbestemmelse, som akvakulturnærings lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og verdiskaping langs kysten.<sup>77</sup> Fremstillingen i kapittel 2 viste at i saker om tildeling av oppdrettslokaltet stiller direktivet krav om at nytten av å unngå forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten veies mot hensynet til å ivareta matsikkerhet og hensynet til å skape arbeidsplasser. Det innebærer at direktivet krever at forsvarlighetsvurderingen omfatter en avveining av disse hensynene.

#### 4.3.4.2 Vilkåret «ny»

Vilkåret «ny» bærekraftig aktivitet omfatter endringer i eksisterende tillatelser i tillegg til ny aktivitet, slik vi så i kapittel 2. Det innebærer at tildelingsmyndigheten ikke kan tillate endringer i igangsatt drift med mindre unntakskriteriene i § 12 er oppfylt. Direktivet krever altså at disse kriteriene ikke bare vurderes ved nyttildelinger etter akvakulturloven § 6, men også ved søknad om utvidelse av biomasse på lokalitet (lokalitets-MTB) etter samme bestemmelse. Det samme gjelder anta-

73 Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

74 *Ibid.* s. 64.

75 «Moderat», «dårlig» eller «svært dårlig».

76 Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

77 Akvakulturloven § 1.

kelig også for oppjustering av kapasitet etter produksjonsområdeforskriften<sup>78</sup> § 8, dersom forundersøkelsene viser at endringen *kan* føre til forringelse av miljøtilstanden i én eller flere vannforekomster.

#### 4.3.4.3 Hovedvilkåret ny «bærekraftig aktivitet»

Hovedvilkåret i vannforskriften § 12 første ledd bokstav b, som gir anvisning på at tildelingsmyndigheten skal vurdere om den omsøkte aktiviteten utgjør en ny «bærekraftig aktivitet», er, som vi har sett, en skjønnsmessig vurdering. Slik fremstillingen i kapittel 2 viste, beror vurderingen på forholdene ved den tiltenkte lokaliteten, slik at grensen for hva som anses «bærekraftig», for eksempel vil være høyere i en delvis lukket terskelfjord med lave oksygennivåer og dårlige strømforhold enn i åpne områder med god vannutsiftning.<sup>79</sup> Her ser vi at forskriften i beskjeden grad innskrenker fylkeskommunens skjønn. Like fullt krever den at kriteriet skal vurderes i hver enkelt sak.

#### 4.3.4.4 Avbøtende og kompenserende tiltak

Direktivets tilleggsvilkår a) går frem av vannforskriften § 12 andre ledd bokstav a. Her heter det at «alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand». Slik vi har sett, gir vilkåret anvisning på en temmelig streng norm. Alle gjennomførbare tiltak skal gjennomføres, så fremt de ikke er uforholdsmessig dyre eller er uforenlige med driften. Det betyr at fylkeskommunen skal treffe alle praktiske tiltak som gjør den mulige forringelsen av miljøtilstanden i forekomsten så liten som mulig.<sup>80</sup> Antakelig vil det stilles strengere krav til kompenserende eller avbøtende tiltak i tilfeller der et konkret prosjekt er i randsonen av hva som kan regnes som en «bærekraftig aktivitet». For oppdrettsvirksomhet vil negative konsekvenser på miljøtilstanden i vannforekomstene hovedsakelig komme i driftsfasen, slik vi har sett. Det innebærer at fylkeskommunen må vurdere om det er behov for å stille vilkår om at tiltakshaver utfører kompenserende eller avbøtende tiltak i driftsfasen for å bøte på de negative effektene av oppdrettsaktiviteten. Oppdrettsanlegg som har mindre utslipp enn det som

78 Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

79 At et område i utgangspunktet har «svært god» tilstand, betyr ikke at det ikke kan være sårbart for forverring, og at det derfor ikke kan anses å være bærekraftig å drive oppdrett disse områdene, slik vi så i kapittel 2.

80 CIS Guidance document No. 36 s. 51.

er normalt, for eksempel som et ledd i de såkalte utviklingstillatelsene, vil kunne slippe unna med mer beskjedne krav om avbøtende eller kompenserende tiltak. Prosjekter med større utslipp vil etter omstendighetene måtte tåle strengere tiltak, som lukkede oppdrettsmerder.<sup>81</sup>

#### 4.3.4.5 Avveining av samfunnsnytte og tap av miljøkvalitet

Direktivets tilleggsvilkår c) er gjennomført i forskriftens § 12 andre ledd bokstav b. Til forskjell fra direktivet, som oppstiller to alternative vilkår, gir forskriften anvisning på ett vilkår, med en knappere ordlyd. Direktivet krever, slik vi har sett, at tildelingsmyndighetene skal vurdere om den nye aktiviteten ivaretar en «væsentlig samfunnsinteresse», og/eller at «nyttevirkningene for miljøet og samfunnet» ved å opprettholde miljøtilstanden er mindre enn de «nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling». I motsetning til dette gir forskriften anvisning på den langt knappere ordlyden «samfunnsnyttens av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet».

Her gir direktivteksten veiledning til hvordan vurderingstemaene i forskriften skal forstås. Begrepet «tapet av miljøkvalitet» skal, tolket i lys av direktivet, forstås som tapet det gir miljøet og samfunnet at forringelse i det aktuelle området ikke hindres – altså at tilstanden i vannforekomsten ikke opprettholdes. Vilkåret «samfunnsnyttens» av den nye aktiviteten skal forstås som nytten som følger av oppdrettsvirksomheten for hensynene til å ivareta matsikkerhet og skape arbeidsplasser, slik vi så i kapittel 2. Det innebærer at forskriften krever at fylkeskommunen vurderer om samfunnsnyttens ved den konkrete oppdrettsaktiviteten er større enn tapet det gir miljøet og samfunnet dersom miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten ikke opprettholdes. Vilkåret gir anvisning på utpreget skjønnsmessige vurderingstemaer som trolig i liten grad vil bli gjenstand for intens domstolsprøving. Like fullt er det klart at avveiningen skal foretas av fylkeskommunen i hver tildelingssak.<sup>82</sup> Det fordrer at det gjennomføres forundersøkelser som er så grundige at det er mulig å foreta veloverveide vurderinger av de vurderingstemaene forskriften gir anvisning på.

81 For mer om krav til utforming av installasjoner og anlegg, se CIS Guidance document No. 36 s. 52 flg.

82 Der en forundersøkelse viser at tildeling av tillatelse X kan føre til forringelse av miljøtilstanden i forekomst Y.

#### 4.3.4.6 Miljømessig vesentlig bedre løsninger

Tilleggsvilkår d) i direktivet går frem av vannforskriften § 12 andre ledd bokstav c og lyder: «Hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre.» Slik vi så i kapittel 2, er det lagt til grunn i Kommisjonens retningslinjer at vilkåret om manglende teknisk gjennomførbarhet skal forstås strengt: Bare der det ikke finnes noen løsning som miljømessig er vesentlig bedre, er dette vilkåret oppfylt. Det kan tenkes at en konsekvens av dette er at fylkeskommunen i utgangspunktet skal kreve at oppdrettere benytter seg av lukkede merder, fordi det klart nok dreier seg om en produksjonsform som i vesentlig større grad enn åpne merder beskytter miljøtilstanden i kystvann. Det må i alle fall gjelde for forekomster som er sårbare for utslipp, som de nevnte semilukkede terskelfjordene. Dette kravet forutsetter imidlertid at lukkede oppdrettsmerder ikke er uforholdsmessig dyrt. Videre er et sentralt poeng, også her, at det dreier seg om vilkår som må vurderes i hver konkret tildelingssak.

#### 4.3.4.7 Kravenes betydning for vilkårsbruk i lokalitetstillatelsen

Oppdretternes rettigheter og plikter går ikke bare frem av det generelle regelverket, men også av de individuelle tillatelsene. Hjemmelen for å knytte vilkår til lokalitetstillatelsen er akvakulturloven § 5 andre ledd, jf. § 6. Temaet her er betydningen forbudet mot forringelse av miljøtilstanden og unntakskriteriene i § 12 skal gis ved fastsetting av vilkår i tillatelsene.

Vannforskriften krever at det ikke oppstår ytterligere forringelse av miljøtilstanden i den aktuelle forekomsten enn fall fra «svært god» til «god» ved tildeling av tillatelse. Det innebærer at vilkår satt i tillatelsene bør bidra til å hindre at slik forbudt forverring av miljøtilstanden oppstår. Det vil typisk kunne gjøres ved å stille vilkår om overvåking som er egnet til å avdekke om det har oppstått eller er i ferd med å oppstå en forringelse i direktivets forstand. Også avbøtende eller kompensierende tiltak vil etter omstendighetene være nødvendig for å hindre forringelse i driftsfasen.

### 4.3.5 Sammenfatning

Fremstillingen har vist at direktivets rettslig bindende minimumskrav påvirker forsvarlighetsvurderingen i akvakulturloven § 6 slik at spørsmålet om en tildeling er «miljømessig forsvarlig», er spørsmålet om det omsøkte prosjektet utgjør en

bærekraftig aktivitet, i en forekomst med «svært god» tilstand som tilfredsstillende bestemmelsens tilleggsvilkår. Unntakskriteriene styrer altså fylkeskommunens skjønn og gjør aktsomhetsnormen i forsvarlighetsvurderingen strengere. Forsvarlighetsvurderingen vil slå annerledes ut for oppdrettsvirksomhet langs kysten enn for havbruk til havs – i områder utenfor direktivets geografiske virkeområde vil direktivkravene nødvendigvis ikke få noen betydning for vurderingen etter akvakulturloven § 6. Det samme gjelder for landbasert oppdrett, i den grad virksomheten ikke gir utslipp til vann. Det betyr i klartekst at «miljømessig forsvarlig» skal forstås strengere innenfor direktivets geografiske anvendelsesområde enn i havområder som ligger utenfor dette.

#### 4.4 AVSLUTNING

Fremstillingen har vist at vanndirektivet inneholder et forbud mot forringelse av miljøtilstanden som i beskjedne grad åpner for å la medlemsstatene forringe vannkvaliteten i egne kystvannforekomster. I tildelingsfasen åpner direktivet for unntak der oppdrettsaktivitet oppfyller unntakskriteriene i artikkel 4(7) andre alternativ. Noen av unntakskriteriene gir anvisning på utpreget skjønnsmessige vurderinger, som kravet om at prosjektet må utgjøre en «bærekraftig aktivitet». Andre kriterier er til dels strenge og konkrete, som vilkåret om at unntak bare kan innrømmes i vannforekomster med «svært god» tilstand. Også tilleggsvilkårene i bokstav a) og d) gir anvisning på konkrete og lite skjønnspregede vurderingstemaer. Disse kriteriene presiserer innholdet i forsvarlighetskravet i akvakulturloven § 6. Slik sett gjør denne «harde» EØS-jussen – med mer konkrete krav – vilkåret «miljømessig forsvarlig» enklere å operasjonalisere på de områdene direktivet dekker. Direktivkravenes påvirkning på miljønormen gjør den derfor mer anvendelig og antakelig mer effektiv som rettsregel. Samlet sett er det likevel grunn til å anta at kravene ikke vil bli gjenstand for en særlig intens domstolsprøving. Det må ses i sammenheng med at direktivets unntak fra forbudet mot forringelse skal skape fleksibilitet ved å åpne for at medlemsstatene kan sikre viktige interesser som energi-, mat-, og drikkevannsforsyninger.

Videre har vi sett at selv om direktivet har stor betydning for reguleringen av fiskeoppdrett i Norge, går ikke kravene frem av akvakulturloven, men utelukkende av den norske gjennomføringsforskriften (vannforskriften). Det stiller store krav, både til dem som skal anvende regelverket, og til dem som skal kontrollere at det etterlevs, som må ta i betraktning mer fremmede krav – i visse tilfeller<sup>83</sup> – og gi dem den betydningen EØS-retten krever for tolkningen og anvendelsen av sektorregelverket.

Som en konsekvens av at direktivet er teknisk og komplisert, kan det tenkes at både privatpersoner og miljøorganisasjoner i liten grad vil forsøke å få etterlevelsen av det prøvd for domstolene. Dette forsterkes av at kravene fullt ut forstås gjennom en analyse av EU-rettens kilder, hovedsakelig EU-domstolens avgjørelser, men også gjennomgang av Kommisjonens retningslinjer. Denne utfordringen gjelder generelt for fastleggelsen av EU/EØS rett og krever etter min mening at nasjonale myndigheter angir direktivkrav tydelig og presist i nasjonal lovgivning, veiledere mv. Slik gis de som forvalter regelverket til daglig, private (privatpersoner og private organisasjoner) og domstolene oppfordring til å sette seg inn i hva kravene innebærer.

I et bredere perspektiv illustrerer denne fremstillingen at vanddirektivets krav styrker det rettslige vernet av miljøet mot de truslene økonomisk aktivitet, slik som oppdrettsvirksomhet, kan representere. Direktivets materielle krav til miljøtilstanden i kystvann er rettslige skranker som medlemsstatene er forpliktet til å respektere ved tildeling av tillatelser. Dette innebærer, slik vi har sett, at tildelingsmyndighetene skal nekte prosjekter som kan føre til forringelse, med mindre kriteriene i artikkel 4(7) andre alternativ er oppfylt.<sup>84</sup>

## KILDER

### Lovgivning

#### *Traktater og sekundærrett*

EØS-avtalen; Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992. TEU; Traktaten om Den Europæiske Union. Konsolideret udgave 2016 (EUT 2016/C 202/01). Direktiv 2000/60/EF; Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. Konsolideret udgave 2014. [Vanddirektivet]

#### *Norsk lovgivning*

2004; Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

2005; Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

2006; Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

---

83 Der resultatene av forundersøkelsene viser at tildeling av tillatelse X til oppdrett *kan* forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y. Ellers kan sektormyndighetene tildele tillatelse uten å vurdere kriteriene i artikkel 4(7) / § 12.

84 Jf. punkt 2.3 og sak C-461/13 *Weser*, avsnitt 50–51. Dette gjelder der resultatene av forundersøkelser viser at tildeling av tillatelse X til oppdrett *kan* forringe miljøtilstanden i vannforekomst Y.

2017; Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

### **Forarbeider, vedtak og andre dokumenter**

#### *EU/EØS*

EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007; EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007 av 28. september 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

#### *Norsk rett*

Ot.prp. nr. 61 (2004–2005); «Om lov om akvakultur (akvakulturloven)».

St.prp. nr. 75 (2007–2008); «Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)».

Veileder for klassifisering av miljøtilstand i vann (2018); «Veileder 02:2018. Klassifisering av miljøtilstand i vann. Økologisk og kjemisk klassifiseringssystem for kystvann, grunnvann, innsjøer og elver.» <https://www.vannportalen.no/veiledning/klassifiserings/> [sitert 14.06.20].

### **Rettspraksis**

#### *EU-domstolen*

240/83 *ADBHU*; Sak 240/83 Procureur de la République mot ADBHU, ECLI:EU:C:1985:59

C-453/00 *Kühne & Heitz*; Sak C-453/00 Kühne & Heitz NV mod Produktschap voor Pluimvee en Eieren, ECLI:EU:C:2004:17

C-2/06 *Kempter*; Sak C-2/06 Willy Kempter KG mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2008:78

C-41/11; Sak C-41/11 Inter-Environnement Wallonie ASBL og Terre wallonne ASBL mot Région wallonne, ECLI:EU:C:2012:103

C-461/13 *Weser*; Sak C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2015:433

C-346/14 *Schwarze Sulm*; Sak C-346/14 Kommisjonen mot Østerrike, ECLI:EU:C:2016:322

C-535/18; Sak C-535/18 IL m.fl. mot Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:2020:391

#### *EFTA-domstolen*

Forente saker E-9 og 10/07 L'Oréal; Forente saker E-9 og 10/07 L'Oréal SA og L'Oréal Norge AS mot Per Aarskog AS, Nille AS og Smart Club AS

### **Retningslinjer fra EU-kommisjonen**

CIS Guidance document No. 20; Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive. Guidance Document No. 20. Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives. [https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance\\_documentN%C2%B020\\_Mars09.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance_documentN%C2%B020_Mars09.pdf) [sitert 14.06.20]

CIS Guidance document No. 36; Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and The Floods Directive. Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7). New modifications to the physical characteristics



of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.

### Litteratur

- Arnesen (2018); Arnesen, Finn. «Territorial application of the EEA Agreement», i *Agreement on the European Economic Area A Commentary*, Finn Arnesen mfl. (red.), Baden-Baden: Nomos, 2018, s. 945–952.
- Bugge (2019); Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Fredriksen og Mathisen (2018); Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 3. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2018.
- Gjelsvik og Dale (2010); Gjelsvik, Torbjørn og Martin Holger Dale. *Akvakulturloven med kommentarer*. Oslo: Advokatfirmaet Schjødt DA, 2010.
- Paloniitty (2016); Paloniitty, Tiina. «The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY.» *Journal of Environmental Law* årg. 28 (2016), s. 151–158.

### Nettsider

- «Havbruk til havs – Ny teknologi – nye områder»; «Havbruk til havs – Ny teknologi – nye områder». Rapport fra regjeringen av 21.12.18. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf> [hentet 14.06.20].
- Store norske leksikon (2020); Store norske leksikon «Økosystemtjenester» 2020. <https://snl.no/Økosystemtjeneste> [sitert 14.06.20].



Bolk II

# Strandsone- forvaltning i endring



## 5. Strandsonen under utvikling

Kjell Harvold

Norge har en av de lengste kystlinjene i verden. Inkludert øyer og skjærgård er lengden om lag 101 000 kilometer, noe som er lengre enn den australske kystlinjen.<sup>1</sup> Med en befolkning på 5,2 millioner gir dette hver nordmann i gjennomsnitt ca. 20 meter kystlinje. Likevel øker konfliktene knyttet til kystsonen. Dels fordi nye næringer – som vindmølleparker og akvakulturvirksomhet – legger beslag på områder. Dels fordi kysten er sterkt etterspurt også når det gjelder mer «tradisjonell» bruk, som hyttebygging, boligbygging og turisme. I sum gir dette et betydelig press for å utvikle kystsonen.

Dette ønsket om utvikling kan på mange måter sies å utfordre det statlige vernet av strandsonen. Den norske plan- og bygningsloven (pbl) fra 2009 slår fast – i første paragraf (§ 1-8 *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*) – at det i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal «tas særlig hensyn til natur- kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser».

En attraktiv del av landet skal dermed – i prinsippet – i liten grad åpnes for nybygging og andre typer utvikling. I virkeligheten skjer det likevel en betydelig utvikling langs kysten, til tross for paragraf 1-8. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) ble 19 018 dekar (dvs. 19 018 000 kvadratmeter) kystsoner «påvirket av bygninger, jernbane, vei eller dyrket mark» i femårsperioden fra 2010 til 2015<sup>2</sup>. Dette tilsvarer 0,5 prosent av hele den norske kystsonen, som altså ble «utviklet» i den første femårsperioden etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2009. SSBs tall for 2016 og 2017 indikerer heller ikke noe fall i byggeaktiviteten i strandsonen. Gjennomsnittstallene for disse to årene viser tvert imot noe høyere nedbygging enn tallene fra 2010 til 2015.

I denne delen av boken ser vi nærmere på spenningen mellom et «beskyttende» lovverk på den ene siden og krefter som ønsker utvikling av den landbaserte delen

---

1 To ulike statistiske tilnæringer blir ofte benyttet for måling av et lands kystlinje: «Fastlandets kystlinje» og «Total kystlinje» (den sistnevnte inkluderer også lengden på et lands øyer). Målt etter total lengde er Norges kystlinje 100 915 km – mens Australias kystlinje er 59 736 km. Måler en **bare** fastlandets kystlinje, har Australia en lengre kyst (59 736 km), mens Norge har en fastlands kystlengde på 28 953 km.

2 Jf. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsone/aar>.

av kystlinjen, på den andre. Gjennom pbl innehar kommunale og regionale myndigheter en nøkkelrolle i arbeidet med å balansere hensyn til vern med behovet om utvikling. Hvordan oppfattes og håndteres lovverket av disse lokale og regionale aktørene? Hvordan avveies hensyn til utvikling med krav om vern i praksis? Hvilke likheter og forskjeller ser vi mellom planleggingen og forvaltningen av den norske kystsonen, sammenliknet med den danske?

## 5.1 ULIKE KYSTER – FORSKJELLIGE UTFORDRINGER?

Det er store forskjeller mellom ulike deler av den norske kystlinjen. De tynt befolkede nordområde ut mot Barentshavet står åpenbart overfor andre typer utfordringer enn de mer befolkede kystområdene ved Skagerrak og deler av vestlandskysten. Den samme loven gjelder imidlertid selvfølgelig for hele landet. Samtidig har norske myndigheter følt behov for å foreta en oppmyking av lovbestemmelsen. I 2011 ble *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* fastsatt ved kongelig resolusjon. Formålet med de statlige planretningslinjene (SPR) var bl.a. å gjennomføre en «sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort».

Helt konkret har landet blitt delt inn i tre soner. Sone 1, med strengest forvaltning, omfatter kystkommunene i Oslofjordregionen, dvs. kommunene med kystlinje i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark.<sup>3</sup> Sone 2 omfatter alle kystkommunene i begge agderfylkene, utvalgte kommuner i Rogaland, Hordaland og Trøndelag. Sone 3, der forvaltningen skal være minst streng, omfatter kystkommuner i de de fire vestlandsfylkene (inkludert hele Sogn og Fjordane), Trøndelag og alle kystkommunene i Nord-Norge.

Hvordan disse retningslinjene – som kommer i tillegg til og skal utdype loven – skal håndteres i praksis, har imidlertid vært preget av noe usikkerhet: Det står f.eks. i retningslinjene at «uheldig bygging» langs sjøen bør unngås. Det kan alle være enige om, men hva er «uheldig bygging»?

Når retningslinjene ikke er klarere, innebærer det i praksis et handlingsrom for kommuner og fylker for ulike tilpasninger. Et sentralt virkemiddel for å oppnå differensiert forvaltning i strandsonen innad i hver kommune er pbl § 1-8, tredje ledd om «annen byggegrense». Dette var et nytt virkemiddel som kom med pbl 2009. Bestemmelsen åpner for at kommunene kan oppheve vernet av 100-metersgrensen ved å tegne inn en

3 Som kjent har regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020, ført til at flere fylker har blitt slått sammen. Vi benytter her navnet på de gamle fylkene, som også blir benyttet i SPR. Regionreformen har ikke endret statusen til kystkommunene når det gjelder hvilken sone de tilhører.

ny byggegrense mot sjøen i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Det er imidlertid også her uklart hvilke kriterier kommunene skal følge når «annen byggegrense» skal identifiseres i planen. Staten har ikke gitt noen føringer for hvordan dette skal gjøres, utover de generelle retningslinjene gitt i de statlige planretningslinjene.

*Hvordan regionale og kommunale planmyndigheter følger opp dette, belyser vi i to av de følgende kapitlene, med studier fra Vestfold og Hordaland. Begge disse fylkene har etter regionreformen fra 1. januar 2020 blitt del av større fylker, henholdsvis Vestfold og Telemark, og Vestland. Våre studier ble gjort før 2020. De to «gamle» fylkene Vestfold og Hordaland ble valgt av forskjellige grunner. Vestfold ligger – som Knut Bjørn Stokke og Sunniva Østvik Hage i kapittel 7 beskriver – i den strengeste sonen (sone 1) i SPR. Før SPR ble innført (i 2011), hadde en i Oslofjordregionen, inkludert Vestfold, vært underlagt en *Rikspolitisk retningslinje for planlegging i kyst og sjøområder i Oslofjordregionen* (fra 1993). Vestfoldkommunene i samarbeid med fylkeskommunen og fylkesmannen har dermed i over 25 år hatt fokus på overordnet planlegging i strandsonen. Fylkeskommunen har utviklet kystsoneplaner i samarbeid med kommunene og fylkesmannen i to generasjoner, og særlig den siste kystsoneplanen er interessant da den har operasjonalisert differensiert strandsonenplanlegging gjennom «annen byggegrense», noe de fleste kystkommunene har fulgt aktivt opp i egen planlegging.*

I Hordaland hadde en ikke hatt den samme historikken med rikspolitiske retningslinjer fra 1990-tallet, og utfordringene i dette fylket skilte seg fra oslofjordfylkene på flere måter. Dette gjenspeiler seg bl.a. i at kommunene i fylket var, og fortsatt er, plassert *både* i sone 2 og 3 i SPR, altså de mer «liberale» sonene for forvaltning av strandsonen. Kommunene i Hordaland synes altså å stå overfor andre utfordringer enn Vestfold, som Arne Tesli beskriver i kapittel 8.

Sør for Skagerrak står Danmark overfor utfordringer en ikke møter i samme grad i Norge: Vind kan flytte sanddyner og endre kystformasjoner. Kystlinjen er også mer sårbar for erosjon, noe som skaper andre premisser for boligbygging og utvikling av strandsonen enn i Norge. Dette har preget lovverket på en annen måte enn i Norge. Danmark fikk f.eks. allerede i 1867 en egen «sandflugslov», og før andre verdenskrig (i 1937) ble en 100 meters strandbeskyttelseslinje etablert.

Danmark har altså en lengre tradisjon enn Norge når det gjelder lovreguleringer knyttet til strandsonen, men vi finner også likheter. Både sør og nord for Skagerrak utfordres ønsket om beskyttelse av et ønske om å ta kystlinjen i bruk. Carsten Jahn Hansen påpeker i sin gjennomgang av forvaltningen av den danske strandsonen at det nå synes å skje en liberalisering i den danske kystplanleggingen (se kapittel 9). Det å ta i bruk strandsonen er altså et ønske som også finner resonans både sør og nord for Skagerrak.

## 5.2 HVA ER STATUS?

Kapittel 6 i denne delen av boken oppsummerer en del utviklingstrekk når det gjelder planlegging av kystsonen på land. Her beskriver Ingunn Elise Myklebust og Arne Tesli trekk når det gjelder saker knyttet til strandsonen behandlet i kommunene. Det pekes også på status på lovområdet når det gjelder 100-metersbeltet. Samtidig drøftes mulige utfordringer når det gjelder lovverket, i årene framover.

Et hovedpoeng både med plan- og bygningslovens bestemmelser og bestemmelsene i de statlige planretningslinjene er at praksisen i 100-metersbeltet skal være *restriktiv og planstyrt*. Utbyggingen skal begrenses, og den byggingen som faktisk skjer, skal være i henhold til plan, ikke etter dispensasjon. En indikasjon på at retningslinjene skal sies å ha effekt, er at innvilgende saker først og fremst skjer i henhold til plan. Studier til nå har vist at dette ikke synes å være tilfelle. Tvert imot synes det å ha vært en økning i antall dispensasjonssaker.<sup>4</sup> Dette indikerer at planleggingen av strandsonen står overfor betydelige utfordringer i årene framover.

De statlige bestemmelsene er parallelt med dette under utvikling. I 2020 ble en revidert SPR for differensiert forvaltning av strandsonen sendt ut på høring, med høringsfrist 1. oktober 2020. I det nye forslaget opereres det med tre soner, på samme måte som i de eksisterende retningslinjene. I de reviderte SPR gis det imidlertid – ifølge en pressemelding fra Regjeringen, sendt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet – større frihet til å planlegge for bygging i områder med lite press, dvs. i sone 3 og i «utkantområder i sone 2».<sup>5</sup>

Arbeidet med ny SPR illustrerer de spenningene en står overfor i strandsonen. Ønsket på den ene siden om å verne viktige og verdifulle områder mot utbygging, samtidig som dette hele tiden må avveies mot kommunens ønske om utvikling av – i hvert fall deler – av strandsonen.

## LITTERATUR

Harvold, K., K.B. Stokke og A. Tesli (2015): *Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Samarbeidsrapport NIBR/NMBU Statistisk sentralbyrå (2020) <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsoner/aar>  
Regjeringen.no/Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Nye retningslinjer for planlegging i strandsonen sendes på høring (4/6-20) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/>

4 Se f.eks. Harvold, K., K.B. Stokke og A. Tesli (2015): *Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Samarbeidsrapport NIBR/NMBU.

5 Se pressemelding fra KMD av 4/6-20. Nye retningslinjer for planlegging i strandsonen sendes på høring – regjeringen.no





## 6. Strandsonevernet etter plan- og bygningslova – rettslege og faktiske utviklingstrekk

Ingunn Elise Myklebust og Arne Tesli

**Samandrag** Her drøfter vi rettslege og faktiske utviklingstrekk for arealplanlegging og byggjesakshandsaming i strandsona samt handteringa av dispensasjonar. Førarbeida til pbl sitt byggjeforbod presiserte tydeleg at 100-metersbeltet skal vere fri for bygningar, og at det er ønskjeleg med ein streng dispensasjonspraksis. SSB-tala viser at det likevel vert gitt mange dispensasjonar, og det er lite samsvar mellom retningslinjene sine styringsmål og kva for regionar som er varsame med å gi dispensasjonar.

**Nøkkelord** plan- og bygningslovas føremål | byggjeforbod | dispensasjonar | strandsoneretningslinjene

**Abstract** We examine the legal and actual development features of land-use planning and construction of new buildings in the coastal zone, as well as the management of exemptions. The Planning and building Act prohibits new buildings in the 100-metre belt, and a strict dispensation practice is required. However, data from Statistics Norway shows that many exemptions have been granted, and there is weak correlation between the steering objectives of the Act and guidelines, and the practice of dispensations in specific regions.

**Keywords** Planning and Building Act intentions | construction regulations | management of exemptions | coastal zone governance guidelines

### 6.1 INNLEIING

Strandsona er eit område som er viktig for allmenn ferdsle og verneverdiar, og grunneigaren har som utgangspunkt ikkje rett til å byggje noko her. Plan- og byg-

ningslova (pbl) § 1-8 første ledd slår fast prinsippet om at det skal takast «særlig hensyn» til «natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» i «100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag». Prinsippet gjeld både ved arealplanlegging og i saker som gjeld dispensasjon.<sup>1</sup> Det allmenne byggjeforbodet i 100-metersbeltet i strandlinja mot sjøområde kjem så til uttrykk i andre ledd, som slår fast at andre tiltak «enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærme sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann». Unntaka frå regelen kjem til uttrykk i fjerde og femte ledd, som – på ulike måtar – opnar for planlegging som legg til rette for bygging i strandsona. Reglane om dispensasjon finn vi i lova sitt kapittel 19 og er ein fellesregel for alle typar dispensasjonar frå lova og vedtak om arealplan. Kor sterkt det allmenne byggjeforbodet står, er avhengig av korleis lovgivar til ei kvar tid formulerer unntaka frå regelen, vilkåra for dispensasjon og korleis forvaltninga praktiserer handlerommet for skjønn. Det er dette vi skal sjå nærare på i dette kapitlet.

Tolking av reglane om strandsona må skje i ein breiare kontekst. Omsynet til naturen har eit særleg rettsleg vern etter Grunnlova § 112, der det heiter at naturressursane skal «disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte» som gjer at retten til miljø som grunnlag for helse, produksjon og mangfald kan sikrast «og for kommande slekter». Grunnlova krev også at borgaren skal ha rett til kunnskap både om «korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen». Ved endring av Grunnlova i 2014 er også staten sitt ansvar understreka, og det er trekt fram at dei statlege styresmaktene «skal setje i verk tiltak» som gjennomfører miljømåla i Grunnlova.<sup>2</sup> Byggjeforbodet i 100-metersbeltet må tolkast med Grunnlova § 112 som bakteppe.<sup>3</sup> Styrken i strandsonevernet kan på den andre sida utfordrast gjennom kommunal arealplanlegging og kommunen sitt handlerom for skjønn. Verdien av lokal styring av lokale tilhøve, eller sagt med andre ord «det kommunale sjølvstyret», har i dag m.a. fått eit fotfeste i Grunnlova § 49 andre ledd. Det er lite tvil om at den rådande politiske oppfatninga er at det skal leggjast stor vekt på det kommunale sjølvstyret i saker som gjeld lokale tilhøve.<sup>4</sup> Men kva er så «lokale tilhøve»? Arealplanlegging i

1 Slik også i 85-lova, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 50.

2 Sjø Dok. 16 (2011–2012) s. 246.

3 Sjø nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust og Ole Kristian Fauchald, «Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112», i *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Eivind Smith mfl. (red.), Oslo 2019 s. 193–226.

4 Sjø seinast uttrykt i m.a. Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019 og brev av 3. september 2019 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til alle fylkesmenn om Fylkesmennene sin medverknad og handsaming av saker etter plan- og bygningslova, ref. 19/3345.

strandsona er eit spørsmål der lokale høve må målast mot overordna nasjonale føringar i høve til naturvern og friluftsliv.

I kapittelet vil vi gi ei oversikt over rettslege og faktiske utviklingstrekk for arealplanlegging i strandsona og vedtak om dispensasjon. Eit mål er også å vurdere om dei grepa som lovgivar og regjeringa har gjort for å få ned talet på dispensasjonar i perioden 2008–2018 frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet, faktisk verkar etter føremålet. Vi vil i hovudsak bruke KOSTRA-tal. KOSTRA (KOMMune-STAT-RApportering) er ei SSB-registrering som gir informasjon om aktiviteten i kommunane. Vi har brukt desse opplysningane til å utarbeide ei oversikt over handsaminga av søknader om nye bygningar i 100-metersbeltet (2008–2018) for alle norske kommunar og fylker (sjå vedlegg III). Eit spørsmål vi ser på, er m.a. om det faktisk vert ført ein strengare dispensasjonspraksis i Oslofjordregionen enn i andre fylker og regionar, slik som har vore eit viktig mål med strandsone-retningslinjene.

## 6.2 BYGGJEFORBODET I 100-METERSBELTET

### 6.2.1 Innleiing

Arealplanlegging er ein sentral reiskap for folkevalde og planleggjarar i kommunar og fylkeskommunar for å realisere politiske mål. Det er i dag eit viktig prinsipp at planlegging skal skje mest mogleg desentralisert, og nærast mogleg folket slike planar har avgjerande verknad for.<sup>5</sup> Planlegging må likevel skje i tråd med nasjonale og regionale rammes og mål. I sin tur er dei nasjonale rammene prega av internasjonale føringar om krav til berekraftig forvaltning av både areal og artsmangfald. Byggjeforbodet i 100-metersbeltet i lova er ein sentral styringsreiskap for både stat, fylkeskommune og kommune. I dette avsnittet ser vi nærare på rettsutviklinga og kva tiltak og område byggjeforbodet gjeld for, samt samspelet mellom reglane i byggjeforbodet og arealplanlegging i strandsona.

### 6.2.2 Kort om historikk og utvikling

Reglane om byggjeforbod i 100-metersbeltet har røter attende til mellombels lov 4. juni 1954 om byggeforbud m.v. for strandstrekninger. I denne lova var det ikkje

---

5 Sjå m.a. European Charter on Local Self-Government, Strasbourg, 15. oktober 1985 og Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, by Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT). Sjå lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommune-lova), § 2-2.

eit generelt byggjeforbod, men gitt heimel for å gi forbod mot bygging knytt til avgrensa område. Lova bygde i stor grad på den svenske mellombelse strandlova frå 1950.<sup>6</sup> Seinare vart heimel for å innføre (konkrete) byggjeforbod teke inn i § 25 i friluftlova 1957. Ved mellombels lov 25. juni 1965 nr. 5 om forbod mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen vart det så for første gong gitt eit *generelt* byggjeforbod i 100-metersbeltet langs stranda i Noreg. Det var likevel slik at byggjeforbodet kunne setjast til side gjennom arealplanlegging og dispensasjon, og slik at byggjeforbodet ikkje gjaldt i tettbygd strøk og – uavhengig av planføremål – heller ikkje for særskilte tiltak knytte til landbruk og fiske. Reglane var omstridde. Spørsmålet var om reglane gjekk for langt i å ta frå strandeigaren råderetten over eigen eigedom.

I den såkalla Strandlovdommen, Rt. 1970 s. 67, vart det slått fast at denne forma for råderettsinnskrenking i eigedomsretten ikkje kunne likestillast med oreigning og såleis ikkje var i strid med Grunnlova § 105. Det vart m.a. (s. 73) lagt vekt på det sterke behovet som hadde meldt seg for «planmessig disponering av arealene langs kysten». Seinare vart reglane gjorde permanente ved lov 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder (strandplanlova) og tekne inn i pbl ved lova av 1985. Det generelle byggjeforbodet vart såleis innført fleire år seinare i Noreg enn i Danmark (1937), men ca. ti år før det tilsvarande generelle byggjeforbodet (1975) for svensk kystzone. Det er grunn til å tru at det allmenne byggjeforbodet har kome for å verte, men kor sterkt – eller svakt – strandsonevernet skal vere, er ikkje skrive i stein. I førearbeida til gjeldande lov – 2008-lova – er det uttrykkeleg presisert at 100-metersbeltet skal vere fri for bygningar, og at det også er ønskjeleg med ein streng dispensasjonspraksis.<sup>7</sup>

### 6.2.3 Kva for tiltak er omfatta av byggjeforbodet?

Ei vesentleg endring ved pbl av 2008 er at byggjeforbodet er gjort generelt og såleis omfattar alle tiltak med unntak av fasadeendringar. I vurdering av kva som er innhaldet i byggjeforbodet, er det i § 1-8 første ledd ei vidare direkte kopling mot omgrepet «tiltak» slik dette kjem til uttrykk i § 1-6.

Ved tilvisinga til definisjonen av «tiltak» etter § 1-6 gjeld forbodet for det første alle typar tiltak som er søknadspliktige, jf. § 20-1. Byggjeforbodet gjeld i dag fleire

6 Sjå Chr. L. Jensen og Ivar Hole, *Friluftloven av 28. juni 1957 med kommentarer*, Oslo 1958 s. 4 og Björn Segrell, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsnyttjande*, Institutionen för Tema, Linköping 1995 s. 100.

7 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243. Slik også i førearbeida til 1985-lova, sjå Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 101.

typar tiltak, som etter § 17-2 i lova av 1985 var særskilt unnateke frå byggjeforbodet. I dag gjeld regelen dermed også t.d. bygningar i samband med landbruk, fangst og fiskeri og bryggje til sikring av tilkomst for eigar og brukar, som tidlegare var unnateke frå byggjeforbodet. Men omgrepet «tiltak» slik det er definert i pbl § 1-6, kan også omfatte fleire tiltak enn slike som er søknadspliktige etter opprekninga i § 20-1. Tiltaka etter § 1-6 omfattar også «annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner», jf. § 1-6 andre setning. Sjølv om eit tiltak, som t.d. utlegging av sand, ikkje skulle vere omfatta av reglane om søknadsplikt, kan det vere omfatta av omgrepet «tiltak» slik det er definert i § 1-6. Vi kan såleis tenkje oss tiltak som etter sin karakter fell utanfor søknadsplikt, men der det er behov for å søkje om dispensasjon frå plangrunnlaget.

Reglane om kva som er søknadspliktige tiltak, kan vere vage. I tråd med pbl § 20-5 kan det gjerast unntak frå søknad og løyve for einskilde «mindre tiltak», mellom anna bokstav e) mindre tiltak utandørs. Vidare er terrenginngrep som ikkje er «vesentlige», unnateke frå byggesakshandsaming. Kva som er søknadspliktig, må dermed også stundom vurderast på bakgrunn av byggjeforbodet og plangrunnlaget. Dette kjem m.a. til uttrykk i tolkingsuttale frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter KMD eller departementet) i sak 9.11.2015, ref. 15/1665. Departementet seier her at «oppfylling av skjellsand/etablering av sandstrand langs sjøen som oftest vil ha virkningar som gjør det til et vesentlig terrenginngrep som krever tillatelse etter pbl § 20-1 bokstav k og/eller dispensasjon fra pbl § 1-8». Byggjeforbodet kan såleis verke inn på både kva som er omfatta av tiltaksbegrepet etter § 1-6 og § 20-1, som reknar opp kva som er søknadspliktig etter dei allmenne reglane.

#### 6.2.4 Den geografiske utstrekninga av byggjeforbodet

Det har vore lite diskusjonar i lovførearbeid og teori om kor stort det geografiske området for byggjeforbodet i Noreg bør vere, noko som kan ha samband med at kommunane kan gjere området for byggjeforbodet større eller mindre gjennom vedtak i plan. Lova sin regel er likevel viktig fordi han gir sentrale signal i høve til både kommunane og til grunneigarar om kva for område som er viktige for allemannsrett og naturmangfald, og kva som – så å seie – er eit naturleg utgangspunkt for planlegginga i kommunen.

I plan- og bygningslova § 1-8 andre ledd heiter det – tilsvarende som etter pbl 1985 § 17-2 første ledd – at det ikkje kan oppførast tiltak nærare sjøen enn 100

meter frå strandlinja «målt i horisontalplanet ved alminnelig høgvann». Regelen skriv seg frå mellombels strandlov av 25. juni 1965 nr. 5.<sup>8</sup>

Den klare regelen er dermed at det lovfesta byggjeforbodet gjeld for *landarealet* i kystsona, og m.a.o. ikkje i fjøra eller i området mellom lågvatn og alminneleg høgvatn. Byggjeforbodet kan dermed nyttast som avslagsgrunnlag for søknader om t.d. utfylling, oppfylling (t.d. sandstrand) og mudring, som skjer frå eit punkt over linja for middels høg vasstand. På den andre sida gjeld byggjeforbodet ikkje for bøyer, kunstige øyer, bygningar på oppdrettsanlegg m.m. som er planlagde i areal som ikkje har tilknytning til landareal eller område over fjøre sjø. I praksis betyr dette at kommunane står friare ved planlegging her, men sterke fellesinteresser i det kystnære sjøområdet tilseier at kommunane må vere varsame med å leggje til rette for aktivitet som stenger andre ute. Norsk rett skil seg her t.d. frå svensk rett, der det også gjeld eit allment byggjeforbod for 100 meter både oppover mot land og utover i sjø, som kan utvidast til 300 meter i begge retningar.<sup>9</sup> Ved framtidige revisjonar av den norske plan- og bygningslova kan det stillast spørsmål ved om større delar av strand- og sjøområde bør underkastast allmenne forbodsreglar.<sup>10</sup> Om det er nødvendig, vil vere avhengig av om ein meiner at styring av viktige areal- og naturressursar skjer godt nok gjennom den løpande planlegginga.

### 6.2.5 Samspelet mellom byggjeforbod, byggjegrænse-regel og arealplanlegging

Ved vedtakinga av plan- og bygningslova 2008 vart det gjort fleire grep for å styrke kommuneplanen som den sentrale og samordna reiskapen for styring av arealbruken i strand- og sjøområde.<sup>11</sup> I pbl § 1-8 tredje ledd og fjerde ledd går det fram at byggjeforbodet – som før – kan fråvikast gjennom planar etter lova, men lova set no nærare vilkår for at planlegging kan setje til side dei allmenne krava om vern i 100-metersbeltet. Eit sentralt vilkår for at plan kan setje til side byggjeforbodet, er at arealplanen må ha reglar om «byggegrense» som slår fast kvar bygging kan skje. Målet med lovendringa var å ha særleg gjennomtenkte – og dermed også presise – arealplanar som skulle gi klart uttrykk for kommunen sine prioriteringar av vern

8 I lov av 25. juni 1965 nr. 5 om midlertidig forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen (strandlova) § 1 heitte det at byggjeforbodet gjaldt område «som ligger nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen regnet fra havets middelvannstand». I Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) s. 3 er det lagt til grunn at dette er «vanlig høy vannstand om sommeren».

9 Sjä Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 17 § og Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 14 §.

10 Sjä meir om dette i kap. 26 i boka.

11 Sjä t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 34 og s. 175.

og utvikling.<sup>12</sup> Men skulle dei nye krava til arealplanlegging slå inn for område som alt var regulerte til utbygging i strandsona i eldre reguleringsplanar? Sjølv om dette ville vere eit viktig spørsmål, seier lovgivar ingenting eksplisitt om dette.<sup>13</sup> Lovførearbeida er neppe heilt eintydige.<sup>14</sup>

Det oppstod raskt spørsmål om lova sin regel om krav til byggjegrænse gjennom plan også skulle gjelde i høve til allereie vedtekne reguleringsplanar som opna for utbygging i strandsona. Medan KMD ved fleire høve har teke til ordet for at regelen berre skulle gjelde framover,<sup>15</sup> har Sivilombudsmannen (2014) vore svært tydeleg på at regelen skal gjelde både for nye og gamle planar.<sup>16</sup> Juridisk teori trekk også i same retning.<sup>17</sup> I samband med lovførearbeida til endringar av plan- og bygningslova (2017) har det skjedd ei opprydding, men ikkje slik som departementet tok sikte på å få til. Departementet sitt lovframlegg var at den generelle overgangsbestemmelsen i § 34-2 – om at arealplanar skal gjelde inntil dei er sett til side av ny plan – skulle endrast slik at han *også* omfatta eldre reguleringsplanar som «ikke har byggegrense».<sup>18</sup> Fleirtalet i energi- og miljøkomiteen, som innstillande komité, var ikkje samde med departementet i dette, men slutta seg til Sivilombudsmannen. I Stortinget vart det hevda at «departementets lovtolkning er feil», og at regelen om krav til byggjegrænse gjeld og bør gjelde «alle planer», altså også tidlegare gyldig vedtekne planar som opna for bygging i strandsona. Forslaget om ny regel i § 34-2 vart dermed nedstemt.<sup>19</sup> Fleirtalet i energi- og miljøkomiteen la vidare til grunn at

12 Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175.

13 Sjø meir om dette i Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for Eiendomsrett*, nr. 2, 2012 s. 87–119 (s. 94–95).

14 I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 heiter det at byggeforbodet i 100-meterbeltet «fortsatt [vil] gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt», men det heiter også at «gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomført *bør* revurderes dersom de ikke følger opp intensjonen i de nye bestemmelsene» (vår utheving).

15 Sjø T-1491, Kommuneplanens arealdel, 25. april 2012, s. 92, Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl. res. av 25. mars 2011 og brev frå KMD til alle fylkesmenn, 15. april 2015, samt også i Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 5. august 2015, s. 57.

16 Sjø SOM-2014-2809.

17 Sjø særleg om dette i Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, «Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer – Plan- og bygningsloven § 1-8, tredje ledd», *Kart og Plan*, nr. 1, 2014 s. 65–70 (på s. 65–67) og Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, «Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer II – Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd», *Kart og Plan*, nr. 3, 2015 s. 255–260, med tilvising til fleire kjelder. Sjø i den retning også Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2012 s. 87–119 (på s. 94).

18 Prop. 149 L (2015–2016) s. 62.

19 Innst. 181 L (2016–2017) s. 8.

lova – slik ho er – «sikrer en god arealplanlegging i kommunene», og at det er viktig at arealforvaltning skjer innanfor ramma av «åpne, tilgjengelige og demokratiske prosesser». Etter nesten ti år med ei viss uvisse om korleis lova skal tolkast, vart det dermed staka ut ein klar kurs for framtida. Men nesten ti år med uvisse om kommunen sitt heimelsgrunnlag for å tildele byggjeløyve i strandsona har likevel sett spor.

I tida mellom plan- og bygningslova av 2008 og avklaring frå Stortinget i 2017 har det kome opp fleire tusen tiltak i strandsona. Ei eventuell opprydding vil krevje både kartlegging og prioritering, men det er heller ikkje gitt at tilbakeføring i det heile er mogleg utan ekspropriasjon eller andre former for kompensasjon. Om husa «står støtt» står att å sjå, men krava til forsvarleg sakshandsaming krev individuelle vurderingar for kvar sak. Her er det både meir generelle og meir konkrete problemstillingar som må drøftast. For det første må det gjerast ei endeleg vurdering av kva som faktisk var rett lovtolkning av 2008-lova slik ho vart vedtatt. For det andre må ein sjå nærare på den einskilde byggjesaka og kva som har danna grunnlag for tiltakshavar sine forventningar. I ein tolkingsuttale frå 28.05.2019 seier KMD at t.d. «bygninger og brygger som er inntegnet på plankartet med juridisk bindende virkning, vil kunne anses å oppfylle kravet til byggegrense». Der den gamle planen på ein tydeleg måte viser plasseringa av tiltaket, skal dette såleis tilfredsstillende kravet til byggegrense eller lovleg styringsgrunnlag.<sup>20</sup> Om ein etter dette kjem til at løyve er gitt i strid med lova og er ugyldig, er det likevel ikkje gitt at løyve skal omgjerast.<sup>21</sup> Avveginga mellom dei allmenne og dei individuelle omsyna i slike saker er vanskeleg, og det føreligg førebels ingen prinsippaker om korleis dette bør løysast.

I ei sak for SOM-2019-12 gjaldt spørsmål om eit tidlegare gitt løyve til bygging av lysthus strandsona burde omgjerast som følge av at rettstilstanden no er klargjort. Sivilombudsmannen sitt syn på saka var at KMD ikkje hadde gått grundig nok inn i saka, men berre hadde vist til ei sak frå lovavdelingen der det vart vist til at forvaltninga ikkje har *plikt* til å omgjere i slike slike situasjonar.<sup>22</sup> Ombudsmannen sitt syn var at også fellesskapsomsyna som tala *for* omgjering måtta synleggjerast og tilleggjast vekt. Etter fleire runder mellom Sivilombudsmannen og KMD, har Sivilombudsmannen valt å leggje saka bort, men seier i brev 20 mars. 2020 at:

«Ombudsmannen mener det er begrunnet tvil om departementet har hatt korrekt rettslig utgangspunkt ved sin vurdering av om vedtaket bør omgjøres. Det

20 Slik også Myklebust og Schütz (2012) s. 94–95.

21 Sjå meir om dette i Myklebust og Fauchald (2019) s. 220–222.

22 JDLOV-2017-1887.



vises særlig til at tillatelsen ble gitt i strid med loven og de hensyn til beskyttelse av strandsonen som begrunnet plan- og bygningsloven § 1-8. At departementet gjennom sin lovtolkning har bidratt til at tillatelse er gitt i strid med loven, endrer ikke det faktum at tillatelsen var ulovlig. Det taler med tyngde for at vedtaket om byggetillatelse omgjøres.»

Sjølvs om saka med lysthuset her fekk sitt endelege punktum, seier Sivilombudsmannen avslutningsvis i denne saka at: «Ombudsmannen forutsetter at fremtidige omgjøringsbegjæringer underlegges en konkret vurdering, og at departementet merker seg og tar hensyn til ombudsmannens synspunkter i fremtidige saker.» Siste ord er neppe sagt. Om omgjering kan skje til skade for den private parten som har innretta seg etter vedtaket, må avgjerast konkret, der også tida som har gått og likebehandling av saker vil vere sentralt.

Om det vert meir eller mindre bygging i strandsona ved innføring av ein regel om krav til «byggegrens» er likevel ikkje gitt. Vi kan tenkje oss at kommunane kan svare på eit slikt plankrav ved å vedta arealplanar som set byggjegrensa heilt i strandkanten over større områder og fleire planformål, og at det vert mindre av dei individuelle vurderingane av strandsona som var lovgivar sin intensjon. I tråd med lova – slik ho vart vedteken i 2008 – gjeld byggjeforbodet heller ikkje der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygningar, mindre anlegg og opplag som skal «tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs», jf. § 1-8 fjerde ledd, jf. § 11-11 nr. 4. Lova stiller her i staden krav om føresegner om etablering av slike tiltak etter § 11-11 nr. 4.<sup>23</sup> Med dei breie fullmaktene som lova gir til kommunane i planleggja, er det ein sentral føresetnad for systemet at dei allmenne omsyna som ligg bak byggjeforbodet, vert passa på og fulgt opp gjennom medverknad og kontroll frå statlege styresmakter.

### 6.2.6 Strandsoneretningslinjene

Graden av statleg styring i plan- og byggjesaker har variert opp igjennom tidene. Ulike lovgivingsteknikkar i plan- og bygningslovene har vist seg å ha mykje å seie for balansen mellom statleg styring og rommet for det kommunale sjølvstyret.<sup>24</sup> Eit særleg viktig styringsdokument er statlege planretningslinjer, som er ei vidareføring av rikspolitiske retningslinjer etter 1985-lova.

23 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175.

24 Sigrid Stokstad og Signe Bock Seggaard, «Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?», Rapport frå Kommunens Sentralforbud på oppdrag frå Kommunal og regionaldepartementet, 15. mars 2013, s. 109.

Målet med planretningslinjer er å «ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen», jf. § 3-5 første ledd. Dei statlege retningslinjene er sentrale fordi dei er med på å styre både innhaldet i planar, prosesskrav og kan leggje føringar i høve til dispensasjon, jf. § 6-2. Saman med andre verkemiddel i lova kan dermed retningslinjene verte avgjerande for innhaldet i ein plan eller vedtak, sjølv om slike i seg sjølv ikkje skaper rettar eller plikter for borgaren. Ved vedtakinga av statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona i 2011 var det eit mål å finne ein tenleg balanse mellom statleg styring, fleksibilitet og handlingsrom for kommunane.<sup>25</sup> Strandsoneretningslinjene inneheld element av både politikk og juss. Strandsoneretningslinjene skal «tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet», men også «utdype» lova.<sup>26</sup> I strandsoneretningslinjene vart landet delt inn i tre ulike kategoriar av kommunar avhengig av styrken på utbyggingspresset, som danna basis for ulik grad av statleg styring ved kystsonoplanlegging og dispensasjon.<sup>27</sup> Inndelinga i soner er likevel grovmaska, slik at behovet for statleg styring i tillegg må vurderast konkret avhengig av konfliktnivå, behov for vern og kor gjennomtenkte løysingane framstår. Gjennomgåande bør bygging skje konsentrert og i område som alt er bygd. I eit utkast til reviderte statlege planretningslinjer for strandsona langs sjø som er sendt på høyring 4. juni 2020, vil regjeringa gi distriktskommunane større handlerom for å leggje til rette for næringsutvikling og busetnad langs kysten, men eit mål er framleis at byggjeforbodet i strandsonen skal praktiserast strengt i Oslofjordregionen og i pressområda i Sør- og Midt-Norge.<sup>28</sup>

I pkt. 6.3 nedanfor ser vi nærare på statleg styring med kommunane i saker som gjeld dispensasjon, men i denne samanhengen vil vi berre nemne at statleg styring overfor kommunane også er viktig i saker som gjeld vedtaking av kommuneplan og reguleringsplan. Sjølv om strandsoneretningslinjene og inndelinga i tre soner er relevant for utpeiking av dei nasjonale interessene, så er dette berre eit utgangspunkt. Det må alltid gjerast ei konkret vurdering av naturverdiane i strandsona, også for kommunar som er plasserte i kategori 3 i retningslinjene. Ei nyare motsegnsak (2019) kan illustrere dette.<sup>29</sup> Saka gjaldt vurdering av motsegn til reguleringsplan for Nygård–Tårnes i Åfjord kommune. Det aktuelle planområdet låg

25 Miljøverndepartementet, «Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» (strandsoneretningslinjene), vedtekne ved kongeleg resulsjon av 25. mars 2011.

26 Sjå retningslinjene pkt. 1.

27 Sjå Myklebust og Schütz (2012).

28 Saka er under behandling, og forventast ferdig medio 2021.

29 Brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Åfjord kommune – innsigelse til reguleringsplan for Nygård –Tårnes», 6. juni 2019, ref. 18/3321.

med grense til sjøen i nord og dyrka mark i sør og var i kommuneplanen sett av til LNF-føremål. I den omstridde reguleringsplanen – som både var i strid med byggeforbodet og kommuneplanen – var det opna for sju nye hyttetomter, der tre av desse altså låg innanfor 100-metersbeltet langs sjøen. Det var tre hytter i området frå før, men tilrettelegging av tre nye hytter kravde også ny tilkomstveg. Fylkeskommunen og statsforvaltaren fremja motsegn til planen fordi dei meinte planen ikkje tok omsyn til det særlege vernet av natur- og kulturmiljøet i strandsona og verdien av området for allemannsretten. I motsegna frå statsforvaltaren vart det også trekt fram at saka burde avgjerast på eit overordna nivå, altså kommuneplanen sin arealdel. Ettersom kommunen ikkje la vekt på motsegna, vart saka sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som ved vedtak av 6. juni 2019 tok motsegna til følge. Departementet la avgjerande vekt på at reguleringsplanen saman med eksisterande utbygging «åpnet for en betydelig utnyttelse av eiendommen», og at den planlagde utbygginga hadde ein slik karakter at dette burde «vurderes i arbeidet med rullering av kommuneplanen». Det vart lagt vekt på at strategisk planstyring er viktig for å unngå bit for bit-nedbygging. Det leiar oss over i neste tema.

## 6.3 DISPENSASJON

### 6.3.1 Innleiing

Unntaksvis kan bygging i 100-meterbeltet skje utan at det er lagt til rette for bygging gjennom kommune- og reguleringsplan, men då må visse vilkår vere innfridde, og det er strenge krav til sakshandsaminga.<sup>30</sup> Føresegna om dispensasjon er flytta frå ein framskoten plass i § 7 i lova frå 1985 til kapittel 19 i 2008-lova. Plaseringa regelen har fått i den nye lova, er med å tydeleggjere at byggeforbodet skal vere hovudregelen for arealplanlegging og vedtak i einskildsak, medan dispensasjon skal vere unntaksregelen. Dispensasjon medfører eit fråvik frå det lov- eller planfastsette. Sjølv om ein einskild dispensasjon isolert sett kan vere akseptabel, kan ein omfattande dispensasjonspraksis føre til at den samla belastninga på miljøverdiar vert for stor. Kommunen plikter aldri å gi dispensasjon, men «kan» velje å gjere dette, jf. pbl § 19-2 første ledd.

---

30 Sjå også framstillinga i m.a. Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgåve, Oslo 2019 s. 252–257.

### 6.3.2 Historikk og utvikling

I plan- og bygningslova frå 1985 var vilkåret for dispensasjon i § 7 at det måtte ligge føre «særlige grunner».<sup>31</sup> Kva som var ein «særlig» grunn for dispensasjon, ville kunne variere med kva det var aktuelt å dispensere frå. I lovførearbeida til 85-lova heitte det at: «De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon, er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn», og at det berre i «helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn».<sup>32</sup> I førearbeida til 2008-lova vart det trekt fram at omgrepet «særlige grunner» var vanskeleg å forstå, og at ei ny lov burde forklare betre kva vilkåra for dispensasjon skulle vere. Eit mål var også å stramme inn talet på dispensasjonar, særleg frå reglane om byggjeforbudet i 100-meterbeltet.<sup>33</sup> Dette ville ein gjere ved å klargjere det materielle vurderingstemaet og innføre strengare krav til sakshandsaminga og høyringsprosessar i slike saker. Vi ser på dette.

### 6.3.3 Vilkår for dispensasjon

Omgrepet «særlige grunner» som eit uttrykk for vilkåra for dispensasjon er i lova frå 2008 erstatta med ei meir *forklarande norm*, samstundes som lova søker å klargjere *terskelen* for når situasjonar i ei einskild sak er slik at det kan vere grunn til å setje til side dei meir allmenne reglane som kjem til uttrykk i lova eller i vedtekne arealplanar. Vilkår i lova heng tett saman, så det kan vere grunn til å sitere norma i sin heilskap. Ordlyden i § 19-2 andre til fjerde ledd er som følgjer:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

31 Lov av 18. juni 1965 nr. 7 (byggningslova) § 7.

32 Sjø Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 101, som viser til lovendring i 1965-lova av 27. mai 1983.

33 Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

Grunnvilkåra og terskelen for dispensasjon kjem til uttrykk i andre ledd. Lova gir her ei tilvising til ei toledda vurdering. For det første er det eit absolutt vilkår for dispensasjon at «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra», og «hensynene i lovens formålsbestemmelse» ikkje vert «vesentlig tilsidesatt». For det andre er det eit vilkår at «fordelene ved å gi dispensasjon [må] være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Vilkkåra vil naturlegvis henge tett saman. Dersom ein kjem til at ingen uttrykte interesser er skadelidne etter den første vurderinga, er det lettare å kome fram til at det kan vere klar overvekt for å dispensere etter den andre vurderinga. Dersom ein – på den andre sida – kjem til at interesser i plan er sett til side, men kanskje ikkje «vesentlig», vil det kunne vere eit moment for at vilkkåra ikkje er innfridd i ei interessevurdering etter det andre vurderingstemaet. I praksis kan nok vurderingstema gå over i kvarandre, men det sentrale er at ein i grunngevinga for vedtaket kan sjå at både dei omsyna som lova og arealplanen skal vareta, og omsyna til dei konkrete areal- og ressursinteressene er vurderte.

I tredje og fjerde ledd nemner så lova einskilde særlege omsyn som kommunane særleg må vere merksame på ved vurderinga av dispensasjon. Det er her understreka at det «skal» leggjast «særleg vekt» på eit vedtak sine konsekvensar for «helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet» og «statlige og regionale rammer» for planlegging. Lova gir endeleg også uttrykk for at innspela frå styresmakter som har uttala seg negativt, skal ha ei særleg tyngde ved avvegingane. Ved den lovgivingsteknikken som er valt, er det eit mål å tydeleggjere både for kommunen og for utbyggjar at det kan vere interesser som er særleg viktige, og som kommunen dermed må ta særleg omsyn til både ved avveginga av interesser og grunngevinga av vedtak.

Lova sine vilkkåra for å få dispensasjon er dei same uavhengig av kva saka gjeld, og om det gjeld dispensasjon frå lov, forskrift eller planvedtak. Kva for moment som er relevante i ein søknad om dispensasjon, vil likevel kunne variere frå sak til sak og må speglast i grunngevinga, som må vere konkret.<sup>34</sup> Som eit døme er det klart nok andre argument som må gjerast gjeldande om ein søker om dispensasjon frå brannkrav enn om ein søker om dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Men sjølv om temaet er dispensasjon frå byggjeforbod i strandsona, kan det vere variasjonar avhengig av om det er tale om dispensasjon frå det allmenne byggjeforbodet, eller dispensasjon frå t.d. byggjegrense i kommuneplan som er sett 120 meter frå strandkanten. I sistnemnde tilfelle må ein også sjå nærare på kva for argument som kommunen har gjort gjeldande for å setje byggjegrensa akkurat slik som er gjort, og om det kan vere god nok grunn til å fråvike dette. I sak SOM-2018-4012 forklarar Sivilombudsmannen at ein ved dispensasjon frå vedtak om bygge-

34 Slik også tolkingsfråsegn frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 28. mai 2019, ref. 19/1804-2.

grense i sjø må ta omsyn til at «kommuneplanen er resultat av konkrete vurderinger og prioriteringer av motstridende hensyn og interesser». Det vert halde fram at byggjegransa «forutsettes å være utslag av en arealfaglig vurdering av hvor kommunen ønsker at fremtidig utbygging skal skje». Ein må m.a.o. vere varsam med å nytte dispensasjonar også der dette kan vere med å undergrave arealplanlegging som eit styringsverktøy.

Det «nye» systemet med lovpålagt byggjegrænse mot sjø vil etter kvart føre til at saker som gjeld dispensasjon i strandsona, vil gjelde dispensasjon frå vedtaket om byggjegrænse. I det planen har – eller burde hatt – gjort ei konkret og nøyaktig vurdering av kvar det kan byggjast, og kvar det skal vere vern, må også dispensasjonsvurderinga møte dette detaljeringskravet. I ei slik vurdering er omsyna bak byggjeforbodet ein del av bakteppet for tolkinga, og framleis sjølvsagt viktig. Om det skulle vere nokon tvil om det, kan det sjølvsagt ikkje på generelt grunnlag vere lettare å få dispensasjon frå ei lokalt fastsett byggjegrænse t.d. 90 meter frå strandlinja enn lovgivar sin allmenne regel om byggjeforbod i 100-metersbeltet. Omsyna bak naturvern og friluftsliv som ligg til grunn for styringa gjennom byggjegrænse, er framleis relevante uavhengig av om kommunen har sagt noko direkte om dette i planen eller planforslaget, eller ikkje. Der naturmiljøet kan verte rørt av ein dispensasjon, må sakshandsaminga og vurderinga også gjerast i lys av prinsippa i naturmangfaldslova kap. 2. Som nemnt er heller ikkje kommunen fristilt dei statlege føringane ved vurderinga av dispensasjon, men er i stor grad bunden av dette. Dei statlege føringane kan i sin tur sjåast på som ei nærare utpeiking av areal av ein verdi som har krav på vern etter Grunnlova § 112.<sup>35</sup>

Det rettslege utgangspunktet om byggjeforbodet i 100-meterbeltet må seiast å liggje relativt støtt, men kva for verkemiddel kommunen som plan- og bygningsstyresmakt har til å gjere unntak frå forbodet, er stadig gjenstand for diskusjon.

I samband med lovgivingsprosessen for forenklingar i plan- og bygningslova vart det i 2015 gjort framlegg om å endre lovregelen om dispensasjon.<sup>36</sup> Målet var også denne gongen å gjere norma enklare å praktisere, men også at kommunen skulle få større handlerom for å gi dispensasjon for tiltak som ikkje gjeld «viktige interesser».<sup>37</sup> I forslaget heitte det at: «Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt.» Det

35 Sjå nærare om dette i Myklebust og Fauchald (2019) s. 205–208.

36 Høringsnotat – Forenklingar i plandelen av plan- og bygningsloven, 5. august 2015, ref. 15/296, s. 41.

37 Høringsnotat – Forenklingar i plandelen av plan- og bygningsloven, 5. august 2015, ref. 15/296, s. 41.

heitte vidare at dispensasjon «også» kan givast dersom «kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Sjølv om kravet til «klar» overvekt vart føreslått tatt ut, gikk det fram av førearbeida at dispensasjon framleis skulle vere ein unntaksregel. Regelen om vektlegging av statlege retningslinjer og statlege innspel vart også føreslått tatt ut. I praksis ville lovforslaget til ny dispensasjonsregel gi ei blankofullmakt til kommunane til å fråvike lova når dei sjølv meinte at det var gode nok grunnar til å kunne gjere det.<sup>38</sup> Stortinget såg nok dette. I innstillinga frå energi- og miljøkomiteen vart lovforslaget ikkje følgt opp.<sup>39</sup> Fleirtalet la til grunn at regelen er «begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik», og at dispensasjon berre skal vere ein «praktisk sikkerhetsventil». Forslaget om endringar i regelen om dispensasjon vart dermed ikkje vedteke.

Diskusjonen om grunnvilkåra for dispensasjon og i kva grad kommunen gjennom politiske vurderingar kan påverke om vilkåra er innfridd, var likevel ikkje avslutta med dette. Allereie ved høyringsnotat av 2. april 2020, vart det føreslått av KMD å gjere endringar i dispensasjonsregelen for å klargjere behovet for vektlegging av nasjonale og regionale interesser, og samstundes gi større handlerom til kommunane for å gjere konkrete vurderingar i einskildsaker.<sup>40</sup> Styrking av dei nasjonale og regionale interessene er meint å skje ved forslag til endring i § 19-2 første setning, der omsynet til «nasjonale eller regionale interesser» er føreslått tekne inn saman med «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra» og «hensynene i lovens formålsbestemmelse», som altså er så viktige interesser at dei ikkje kan bli «vesentlig» satt sett til side gjennom dispensasjon. Samstundes er det føreslått å oppheve fjerde ledd, som i dag har den funksjonen at den tydeleggjer at statlege og regionale rammer skal ha «særleg vekt» i dispensasjonsvurderinga. Ser ein desse to endringane i samanheng, kan ein spørje om dei nasjonale eller regionale interessene er styrka eller svekkja. I alle fall vil desse grepa – som også er lagt til grunn gjennom tilråding frå KMD 9. april 2021 og godtkjent i statsråd same dag – til saman utgjere ei marginal lovendring.<sup>41</sup>

Meir sprengstoff var det i den delen av lovforslaget som gikk ut på å auke kommunen sitt handlerom for skjønn under regelen. For det første vart det lagt opp til

---

38 Sjø kritikk av lovforslaget i Ingunn Elise Myklebust, «Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet», *Kart og Plan*, nr. 2, 2016 s. 159–169.

39 Innst. 181 L (2016–2017).

40 Sjø Høyringsnotat – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.v. (regional plan, dispensasjon m.m.), 2. april 2020, ref. 19/5267, s. 4.

41 Prop. 169 L (2020–2021) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

at *fleire omsyn enn før* skulle vere relevante ved vurderinga om vilkåra for dispensasjon var innfridd. Utan endringar i sjølve lovteksten, vart det lagt opp til at regelen i framhaldet ikkje skulle vere avgrensa til å gjelde generelle areal- og ressursdispenseringsomsyn, men omfatte også tiltakshavar sine meir konkrete interesser i utnytting og bruk av eigen eigendom. For det andre vart det lagt opp at den konkrete vurderinga av fordelar og ulemper under dispensasjonsvurderinga skulle vere *underlagt kommunen sitt frie skjønn*. Som ei følgje av omfattande omstand i høyringsrunda, valde KMD å ikkje vidareføre denne delen av lovforslaget.<sup>42</sup> På s. 44 i proposisjonen seier departementet at dei har «merket seg den store motstanden mot å endre andre ledd andre punktum, og har kommet til at forslaget ikke videreføres».

Vi meiner at motstanden mot lovforslaget var viktig. Lova bygger på eit finslipt system om styring gjennom lov, plan og dispensasjon og kompetansedeling mellom alle dei tre forvaltningsnivåa og fleire sektorstyresmakter. Det tilseier at lovgivar bør gå svært varsamt fram med å endre delar av dette systemet utan å sjå nærare på kva for verknader det vil ha for heile styringssystemet.

### 6.3.4 Kravet til prosess i dispensasjonssaker

Kommunen er vedtaksorgan både i saker som gjeld arealplan og dispensasjon. Til skilnad frå vedtakskompetansen i saker som gjeld planlegging, har lovgivar gitt opning for at vedtakskompetansen i saker som gjeld dispensasjonssaker, kan flyttast vekk frå kommunen utan at det skulle vere nødvendig med lovendring. Nytt ved 2008-lova er at staten gjennom forskrift kan overføre dispensasjonskompetansen for strandsona til eit regionalt eller statleg organ, jf. § 19-4. Vilåret er at dette er «nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder». I førearbeida er det særleg trekt fram at føresegna kan vere aktuell å nytte for å sikre at byggjeforbodet i 100-metersbeltet langs sjøen ikkje «uthules».<sup>43</sup> Vi kjenner ikkje til at denne regelen har vore brukt, og regelen er utvilsamt viktigast som eit styringsprinsipp. Regelen signaliserer tydeleg at dispensasjon ikkje skal nyttast i strid med «nasjonale eller viktige regionale interesser», og gir altså staten kompetanse til å ta frå kommunane vedtakskompetanse som er gitt til kommunane i lov, dersom dei ikkje praktiserer regelen om dispensasjon i tråd med dei materielle krava og sakshandsamingsreglane som gjeld. Klare føringar frå staten er dermed viktig både for å styrke kunnskapsgrunnlaget og for å sikre føreseielege prosessar.

42 Sjå Prop. 169 L (2020–21), Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

43 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 244.



Strandsoneretningslinjene har som nemnt ovanfor i pkt. 6.2.6 eit mål om å klargjere kva som er viktige «nasjonale og regionale» interesser i strandsona, som så i sin tur skal spelast inn i bindande planar og dispensasjonsvedtak gjennom lovreglar med krav om høyring av statlege sektororgan som er målberar av desse interessene, som også er gitt ein særleg prioritet direkte i lova. I pbl § 19-1 heiter det at alle sektororgan «hvis saksområde blir direkte berørt», skal ha høve til å uttale seg om alle saker som gjeld saksområdet for slike styresmakter. Det er lite tvil om at dette er saksutgreiingsreglar som i praksis og formelt gir sterk statleg styring og lite rom for kommunalt skjønn.

Kva for saksutgreiingsreglar som skal gjelde for dispensasjon, er stadig gjenstand for diskusjon og vurdering. I lovutkast av 2015–2016 – som nemnt over – føreslo departementet ei endring også i desse reglane, slik at kommunen berre skulle høyre statlege sektororgan dersom tiltaket etter kommunen si forståing var i strid med «nasjonale og regionale interesser».<sup>44</sup> Forslaget fekk ikkje gjennomslag. Vi kan lett tenkje oss at kommunane kan ha ei anna oppfatning om dette enn dei statlege sektorstyresmaktene, som gjerne også har eit anna blick for den totale belastninga på strandsona.

I lovutkastet som no ligg på Stortinget sitt bord (2021), har departementet ikkje føreslått å endre reglane i saksgangen, men – som nemnt – gjort framlegg om å oppheve regelen i § 19-2 fjerde ledd om å leggje «særleg vekt» på statlege og regionale rammer, som t.d. strandsoneretningslinjene er, og regelen om vektlegging av innspel frå berørte statlege og regionale styresmakter.<sup>45</sup> Målet med forslaget er å styrke det kommunale sjølvstyret, eller ikkje leggje «unødvendige begrensninger på det kommunale sjølvstyret», som det vert uttrykt.<sup>46</sup> Sjølv om vi meiner at lova sin klare regel om vektlegging av interesser har vore nyttig for å synleggjere kva vekt dei nasjonale og regionale interessene skal ha i interesseavveginga, trur vi at det nye lovforslaget – samla sett – i all hovudsak vil fungere på same måte som før. I lovførearbeida er det då også trekt fram at dei materielle vilkåra for dispensasjon skal vere dei same som før.<sup>47</sup> Dersom Stortinget sluttar seg til forslaget om oppheving av § 19-2 fjerde ledd, blir det desto viktigare at statsforvaltaren og domstolen kan gjere inngåande vurderingar av om dei materielle vilkåra for dispensasjon er innfridde.

44 Sjå Prop. 149 L (2015–2016) s. 52–54.

45 Sjå Høringsnotat – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.v (regional plan, dispensasjon m.m.), 2. april 2020, ref. 19/5267, s. 25–26.

46 Sjå Prop. 149 L (2020–21) s. 48.

47 Sjå Prop. 149 L (2020–21) s. 6 og 44.

### 6.3.5 Forvaltningsprøving og domstolskontroll

I saker som gjeld vedtak om kommune- og reguleringsplan, vil statsforvaltaren gjennom reglane om «motsegn» kunne fungere som vakthund for verdiane i strandsona. I saker som gjeld dispensasjon, er det reglane om klage som er det relevante verktøyet for å kunne overprøve kommunen sine vurderingar. I tråd med dei allmenne reglane i plan- og bygningslova har statlege organ som opptrer som sektororgan for ulike interesser, som t.d. miljøomsyn, klagerett på einskildvedtak etter lova, jf. pbl § 1-9 tredje ledd. I tillegg har naboar og andre klagerett etter alminnelige reglar. I slike saker er det statsforvaltaren som er klageinstans.

Spørsmålet vi skal sjå på her, er i kva grad statsforvaltaren kan overprøve kommunen sine skjønsmessige vurderingar i saker som gjeld dispensasjon. Eit viktig spørsmål er om dei skjønsprega vilkåra for dispensasjon og vurderinga av om vilkåra er oppfylt, må reknast som «frie» eller «lovbundne», og m.a.o. om statsforvaltaren ved prøvinga har plikt til å leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret, jf. forvaltningslova § 34 tredje ledd.<sup>48</sup> Sjølv om det er statsforvaltaren sitt handlerom for prøving som i praksis er mest viktig i høve til talet på saker, er rettsreglane sin karakter også sentrale for omfanget av domstolskontrollen med forvaltninga. Saman med lovgivar har domstolen gjennom rettspraksis også gitt sentrale tolkingsbidrag og vore med å avklare kva for normer i lovverket som overlet eit handlerom for skjønn til forvaltninga. Før vi ser nærare på kva karakteren av skjønnet har å seie for statsforvaltaren sin kontroll med forvaltninga i klagesaker, vil vi difor kort seie noko om den historiske utviklinga i rettspraksis i saker som gjeld domstolskontroll i dispensasjonssaker. Heilt til slutt ser vi også på høvet til kontroll med sakshandsaminga.

I kor stor grad ei lov gjennom einskildreglar eller vilkår gir handlerom til forvaltninga til å gjere vurderingar med endeleg verknad for borgaren, og i kor stor grad den konkrete vurderinga (subsumsjon) under normene er gjenstand for prøving, er eit lovtolkingsspørsmål.<sup>49</sup> I saker som gjeld dispensasjon, har vi hatt fleire rundar på spørsmålet om karakteren på skjønnet, både ved tidlegare og gjeldande lov, som kan forklare den vanskelege grenseoppgangen mellom politikk og juss. På den eine sida har kommunane trong til å kunne gjere individuelle vurderingar i einskildsaker, men på den andre sida pressar det seg fram eit behov for kontroll med at kommunane respekterer eigne planvedtak, statlege føringar og er

48 Denne grensa mellom kva som er rettsbruk og kva som er forvaltningsskjønn, er også viktig for høve til statleg kontroll etter kommunelova, jf. lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) kap. 25.

49 Sjå også Ingunn Elise Myklebust, «Handlerom for skjønn i plan- og byggjesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette Tøssebro (red.), Oslo 2019 s. 279–315.

med å sikre gjennomføringa av sentral miljølovgiving. Allereie på tidleg på 2000-talet kom Sivilombudsmannen til at interesseavveginga i dispensasjonssaker måtte reknast som rettsbruksskjønn.<sup>50</sup> Vurderingane som var gjorde her, overtydde likevel ikkje Høgsterett. I Rt. 2007 s. 257, Trallfadommen, kom Høgsterett til at vilkåret «særlige grunner» i pbl § 7 måtte sjåast i samanheng med «kan»-vurderinga, og at forvaltninga sine vurderingar her i sin heilskap måtte reknast som forvaltnings-skjønn (avsnitt 46). Den konkrete saka gjaldt søknad om dispensasjon frå regulering til kontor for å kunne nytte ei bygning til forretning, men Høgsterett var open for ei meir inngåande prøving i andre saker som er «mindre preget av bygningsfaglige og politiske vurderingar og mer [er] ... av juridisk eller moralsk art». Kva som er det eine, og kva som er det andre, er neppe klart, og Høgsterett trengte ikkje å ta stilling til dette i denne saka.<sup>51</sup> Høgsterett opna døra for at rettsreglar eller planvedtak som er trefte for å verne miljøet, kan stå i ei anna stilling enn planvedtak som kan vere forhandla fram gjennom tautrekking i kommunen.

Ei viktig endring kom så med 2008-lova. I lovførearbeida er det her uttrykkeleg lagt til grunn at dispensasjonsvurderinga skal reknast som rettsbruksskjønn, og at vilkåra i lova for å vurdere dispensasjon skal reknast som «rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolen». I lovførearbeida er det understreka at «både klageorganet og domstolen kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er fylt, og om de skjønnsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv».<sup>52</sup> Ved det fleire gongar nemnde lovutkastet i 2015–2016 søkte KMD også å reversere denne ordninga, og slik at lovforslaget om dispensasjon skulle vere underkasta fritt skjønn.<sup>53</sup> Målet var å styrke det kommunale sjølvstyret. Ettersom lovforslaget ikkje fekk støtte i Stortinget, fekk heller ikkje denne tanken om auka makt til kommunen gjennomslag. I høyringsutkastet av 2020 prøvde departementet seg med ei form for mellomløyning som innebar at statsforvaltaren og domstolen framleis skulle kunne overprøve om ein dispensasjon «vesentlig» sette til side formålet med planen, lova eller viktige nasjonale og regionale interesser, men ikkje vurderinga om fordelane ved dispensasjon etter ei konkret vurdering var større enn ulempene.<sup>54</sup> Som nemnt møtte også dette lovforslaget motstand.<sup>55</sup> I oppsummeringa av høyringsuttalen seier departementet

50 Sjå t.d. SOMB-2002-72.

51 Sjå meir om slike problemstillingar også i Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgåve, Oslo 2014 s. 380 og 383 og Rt. 1934 s. 330, Solemskogen, og t.d. Rt. 2005 s. 117, elvebåter.

52 Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

53 Sjå Prop. 149 L (2015–2016) s. 54.

54 Sjå Høyringsnotat – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.v (regional plan, dispensasjon m.m.), 2. april 2020, ref. 19/5267, s. 23.

55 Sjå Prop. 149 L (2020–2021) s. 54.

at fleire frykta at forslaget ville «medføre et økt press på kommunene til å gi dispensasjon også i strid med nasjonale og regionale interesser, som bygging i strandsonen, i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder og i bevaringsområder».<sup>56</sup> Vi slutter oss til dette, og er samd også i kritikken som går ut på at det i praksis vil bli vanskeleg å operere med ulik innfallsport for rettsleg prøving av § 19-2 første og andre setning. Omsynet til miljøet er eit viktig moment under begge vurderingstema, og lovgivar må vere varsam med å opne døra for fleire dispensasjonar også av omsyn til statens tiltaksplicht etter Grl. § 112. Kor inngåande prøvingar domstolen og statsforvaltaren vil gjere, kan uansett tilpassast kva saka gjeld.

Etter gjeldande rett kan domstolen overprøve alle sider av saka ved vurderingar av dispensasjon – også dei skjønsmessige vurderingane. Det har ikkje vore saker til Høgsterett om lovtolking eller prøving av skjønnet etter den utforminga dispensasjonsregelen fekk i 2008, men praksis frå lagmannsretten viser at domstolen opptre lojalt i tråd med lovgivar sin intensjon om rettsleg kontroll ved forvaltninga sine vurderingar i dispensasjonssaker. Ei sak som kan nemnast, er LA-2019-8060, som gjaldt vilkåra for dispensasjon til bygging av sjøbu i strandsona i Lillesand kommune. Det er her vist til Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242 (punkt 6.19), der det er understreka at forvaltninga sin regel om å «vektlegge det kommunale selvstyret kommer således [kun] i betraktning ... ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt».<sup>57</sup> Som utgangspunkt for prøvinga la dermed lagmannsretten til grunn at «vilkårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd er til stede, ... er rettsanvendelsesskjønn hvor domstolen har full prøvingskompetanse». I den konkrete saka kom så lagmannsretten fram til at det ikkje ligg føre slike «relevante, klare og positive fordeler som talar for å gi dispensasjon og som er klart større enn ulempene ved å gi dispensasjon».

Sjølv om domstolen har kompetanse til å prøve saker som gjeld dispensasjon, er det få saker som kjem for retten, men mange saker som vert prøvd gjennom forvaltningsklage. Kva for delar av forvaltningsvedtak som kan prøvast, er derfor særleg viktig i denne samanhengen. Klargjeringa av karakteren på skjønnet ved lovførearbeida i 2008 har også verka inn på statsforvaltaren sin kompetanse, som ved høve til full prøving av skjønnet i saker som gjeld dispensasjon, ikkje treng å leggje vekt på «hensynet til det kommunale selvstyret» som elles gjeld ved reglar som gir uttrykk for forvaltningskjønn, sml. fvl. § 34 andre ledd. I ei tid med stadig større fokus på og vektlegging av det kommunale sjølvstyret kan det seiast at det er viktig at lovgivar også er tydeleg på kva for saker som *ikkje* fell inn under det området der

56 Sjø Prop. L. 169 L (2020–21) s. 42.

57 Sjø også t.d. SOM-2016-3220, SOM-2017-1231 og LA-2015-197645.

kommunen skal ha handlerom for fleire alternative løysingar. I saker som gjeld dispensasjon frå byggjeforbodet, kan statsforvaltaren i dag klart nok vurdere alle sider av saka, jf. forvaltningslova § 34 første ledd. Kor djupt statsforvaltaren vil gå i prøvinga, kan avgjerast konkret og vil ofte ha samanheng med om sakshandsaminga elles framstår forsvarleg.

Både domstolen og statsforvaltaren kan alltid prøve om kommunen har varetatt lova sine krav til sakshandsaminga, som høyring, varsling, utgreiing og grunngiving, og det er i så måte ikkje noko som skil prøving av dispensasjonssaker frå andre saker. Det må likevel understrekast at det gjeld særlege krav til sakshandsaminga i saker som gjeld naturmangfaldet, som dermed i sin tur er gjenstand for prøving. I HR-2020-2972-P, Klimadommen, understeker også Høgsterett at det ikkje er «den same grunnen til å vera atterhalden når det gjeld prøvinga av sakshandsaminga» som til å prøve politiske avvegingar. Tvert om er det ei viktig oppgåve for domstolen å «kontrollere at organet som gjer vedtak om naturinngrep, har gjort dei avvegingane som krava til 'tiltak' i Grunnlova § 112 tredje ledd, jf. fyrste ledd inneber når slike vedtak skal gjerast».<sup>58</sup> Utsegna er generell, og gjeld like mykje i saker som gjeld klima som i saker som gjeld vern av naturmangfaldet, og typisk i saker som gjeld dispensasjon frå reglar som er sette til vern av strandsona eller andre vernområder.<sup>59</sup> I fleire nye saker frå Sivilombudsmannen er dette understreka.<sup>60</sup> Sjå t.d. SOM-2017-1346, Ål kommune. Saka gjaldt spørsmål om dispensasjon frå kommuneplanen sin arealdel for oppføring av hytte i randområdet for villrein. Ombudsmannen peikar på at vedtaket frå statsforvaltaren ikkje får fram «hvordan forholdet til naturmangfoldloven er vurdert, og heller ikke at prinsippene i lovens § 8 til § 12 er vurdert». Ombudsmannen legg også til at ein i slike saker også må gjere ei vurdering av korleis tiltaket påverkar økosystemet, og at det må gjerast ei vurdering av «den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Etter dette bed ombudsmannen statsforvaltaren sjå på saka på nytt.

I saker som gjeld dispensasjonar frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet, har Sivilombudsmannen også nyleg gått grundigare til verks for å gjere undersøkingar av forvaltningspraksis. Målet var å undersøkje forvaltninga i Kragerø, Mandal og Askøy.<sup>61</sup> I rapporten frå 2021 er det avdekka m.a. omfattande manglar i kommu-

58 HR-2020-2972-P, avsnitt 182.

59 I HR-2020-1353-A, som gjaldt straffeutmåling for ulovleg bygging i strandsona, trekk Høgsterett fram at vernet av miljøet som kjem til uttrykk i Grl. § 112 også kan vere eit argument for strafferammer og straffeutmåling.

60 Sjå også Karmøy-saka, SOM-2018-1219.

61 Sivilombudsmannen, «Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen», 19. januar 2020.

nane på forvaltningslova sine krav til grunngeving av forvaltningsvedtak.<sup>62</sup> Det er peika på m.a. at vurderingar både under «vesentlighetskravet» og den konkrete vurderinga av fordelar og ulemper, er mangelfulle og at kommunane berre i varierende grad har innhenta uttalar frå andre styresmakter. Det er også peika på at kommunane sjeldan har undersøkt om dispensasjon er i tråd med statlege og regionale rammer og mål. Rapporten avdekkjer også at kommunane ved fleire høve har lagt vekt på den konkrete utbyggjaren sine ønskjer og behov, noko som er i strid med lovførearbeida sine føringar om at det først og fremst er areal- og ressursdisponeringsomsyn som er det sentrale i slike saker.

## 6.4 FUNGERER LOV OG RETNINGSLINJER ETTER FØREMÅLET?

### 6.4.1 Introduksjon

Vi har sett på søknadar om nye bygningar i strandsona (100-metersbeltet) for perioden 2008–2018. Vi har tatt utgangspunkt i KOSTRA-rapporteringa frå kvar einskild kommune og presenterer tala for region eller fylke (sjå tabell 6.1).<sup>63</sup> Det er ei viss uvisse knytt til KOSTRA-tala fordi alle kommunar ikkje er like flinke på å rapportere om aktiviteten i sin kommune.<sup>64</sup> Vi bruker likevel desse tala for å prøve å synleggjere omfanget av dispensasjonssaker, mellom anna fordi det ikkje er nokon gode alternativ for å vurdere forvaltningspraksis. Vi meiner at KOSTRA-tala kan seie oss noko om utviklinga over tid. Av tabell 6.1 ser vi at det nasjonalt var ein generell reduksjon i søknader om nye bygningar frå 2011, og igjen frå 2015, men etter dette har tala stabilisert seg.

62 Same stad.

63 Sjå også Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli, «Forvaltning av strandsonen, Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015, s. 28.

64 I ein omtale av KOSTRA-registreringane skriv Riksrevisjonen mellom anna: «Det er imidlertid stort frafall i rapporteringen fra kommunene, og tallene for 2017 er basert på rapportering fra 352 kommuner. Det betyr at tallene ikke representerer reelle landstall, ... Det varierer fra år til år hvilke kommuner som ikke rapporterer, og tallene kan derfor ikke brukes til å vise utvikling over tid» (Dokument 3:7 (2018–2019) s. 78). I vedlegg II og III gjer vi greie for noko av usikkerheita knytt til KOSTRA-tala og korfor vi likevel vel å bruke desse tala.

**Tabell 6.1** Talet på registrerte søknadar om nye bygningar i strandsona (100-metersbeltet, saltvatn) 2008–2018, etter region. Summen av registrerte utfall samt summen av alle registrerte vedtak.<sup>65</sup>

**Sum Utfall. Dvs. Løyve gitt i samsvar med plan; dispensasjon; og avslag**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Oslofjordregionen	274	299	324	247	235	218	176	118	156	159	149
Aust- og Vest-Agder	323	169	357	193	223	234	235	216	229	253	176
Vestlandet	1235	1250	1229	948	867	865	808	565	519	522	596
Trøndelag	253	291	265	230	101	158	151	111	126	136	174
Nord-Norge	492	393	457	405	428	312	464	184	285	220	219
Sum Utfall	2577	2402	2632	2023	1854	1787	1834	1194	1315	1290	1314

**Sum registrerte antall vedtak**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Oslofjordregionen	274	299	324	247	235	218	176	156	184	175	148
Aust- og Vest-Agder	323	169	357	193	223	234	235	232	245	260	176
Vestlandet	1235	1250	1229	948	867	865	808	632	546	613	594
Trøndelag	253	291	265	230	101	158	151	124	137	126	172
Nord-Norge	492	393	457	405	428	312	464	208	286	210	225
Sum registrerte vedtak	2577	2402	2632	2023	1854	1787	1834	1352	1398	1384	1315

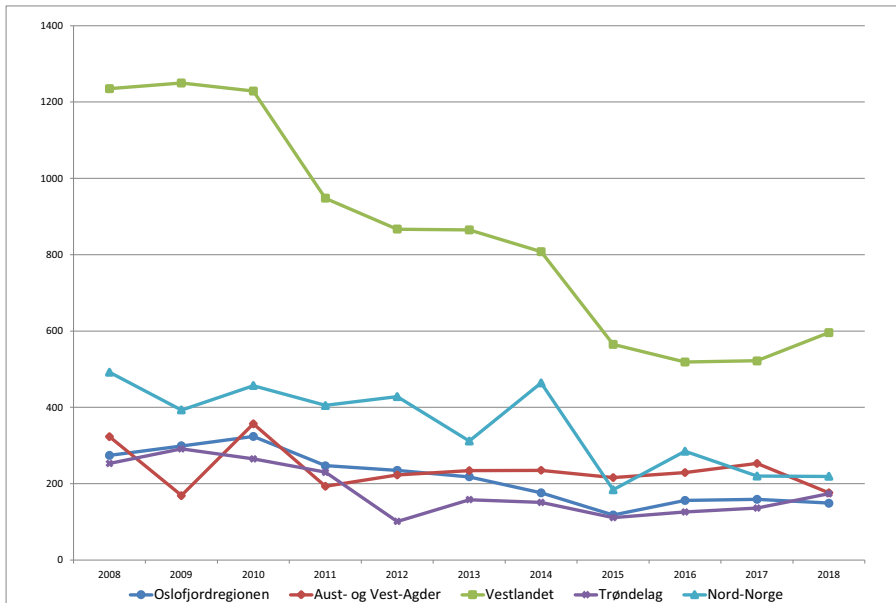
Kjelde: SSB, KOSTRA. Tabell 11212 for 2008–2014 og tabell 12685 for 2015–2018.

Den sterkaste nedgangen i talet på søknader har ein hatt på Vestlandet (sjå figur 6.1). Talet på søknader har også gått litt ned i Nord-Norge, i Trøndelag og i Oslofjordregionen.

Det er ikkje så lett å peike på kva som kan vere årsaka til nedgangen i talet på søknader om nye bygg i 100-metersbeltet, og det er nok også ganske samansette grunnar til dette. Det kan vere eit resultat av innskjerpinga av pbl i 2008 og spesifiseringa som kom med SPR med dertil knytta endringar i kommunal praksis både med omsyn til arealplanlegging og dispensasjon. Men det reduserte talet på byggesøknadar kan kanskje òg tilbakeførast til den økonomiske nedgangen som kom i kjølvatnet av finanskrisa i 2009.<sup>66</sup>

65 Registrerte søknadsvedtak med følgjande utfall: 1. Løyve innvilga i samsvar med plan; 2. Løyve gitt ved dispensasjon og 3. Avslag på søknad om dispensasjon. For åra 2008–2014 er det samsvar mellom registrerte tal for søknadsvedtak og summen av utfall. For perioden 2015–2018 er det eit avvik mellom desse tala. I vedlegg III gjer vi nærare greie for dette avviket.

66 På landsbasis var det t.d. ein registrert nedgang i igangsettingsløyve for nye bustader frå 32 520 i 2007 og ned til 25 950 i 2008, og vidare ned til 19 748 i 2009. Deretter var det ein sakte vekst. Men det var først i 2012 at igangsettingsløyve igjen kom over 30 000 (30 189). Kjelde: SSB.



**Figur 6.1** Talet på søknadar om nye bygningar i strandsona (100-metersbeltet, saltvatn) i 2008–2018 etter region og med basis i registrerte utfall.

#### 6.4.2 Handsaminga av byggjesøknadar i 100-metersbeltet

Det er tre moglege utfall av handsaminga av byggjesøknadar i strandsona: i) Løyve gitt i samsvar med plan, ii) Løyve gitt ved dispensasjon og iii) Avslag på søknad om dispensasjon. I tabell 6.2 gir vi ei oversikt over handsaminga av nye byggjesøknadar i 100-metersbeltet, etter utfall, i 2008–2018.

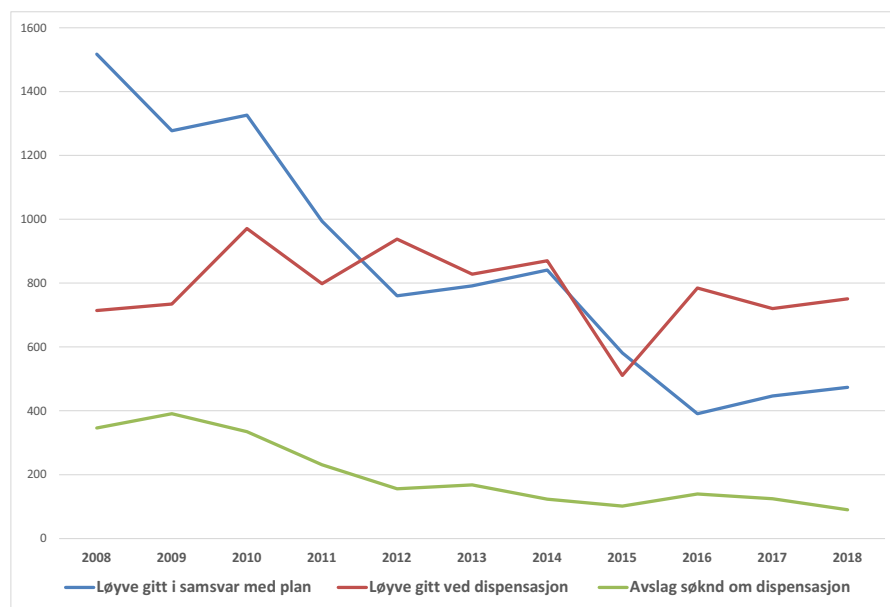
Sett i lys av lovgivarane sitt ønskje og intensjon om ei innstramming av løyve gitt ved dispensasjon og at fleire av byggjeløyva i strandsona skal vere i samsvar med plan, ser vi her ei utvikling som er viktig å merke seg. Det er særleg løyve gitt i samsvar med plan som har gått markert ned (tabell 6.2). Talet på avslag på søknadar om dispensasjon er og redusert noko, medan talet på byggjeløyve gitt ved dispensasjon har helde seg relativt stabilt i perioden 2008–2018 (figur 6.2).



**Tabell 6.2** Byggesakshandsaming i 2008–2018, talet på søknader om nye bygg i 100-metersbeltet (saltvatn), etter utfall og prosent.<sup>67</sup>

År	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%		%
Løyve gitt i samsvar med plan	1517	59	1277	53	1326	50	994	49	760	41	791	44	841	46	581	49	391	30	446	35	473	36
Løyve gitt ved dispensasjon	714	28	734	31	971	37	798	39	938	51	828	46	870	47	511	43	785	60	720	56	751	57
Avslag søknad om dispensasjon	346	13	391	16	335	13	231	11	156	8	168	9	123	7	102	9	139	11	124	10	90	7
Sum	2 577		2 402		2 632		2 023		1 854		1 787		1 834		1 194		1 315		1 290		1 314	

Kjelde: SSB, KOSTRA. Tabellane 11212, 11881 og 12685

**Figur 6.2** Søknader om nye bygningar i 2008–2018 etter vedtaksutfall.

Forvaltningserfaringane tyder altså at kommunane i sin praksis *ikkje* har vorte strengare med omsyn til å gi løyve ved dispensasjon, og etter 2016 har meir enn halvparten av byggjeløyva for nye bygg i 100-metersbeltet vorte gitt ved dispensasjon. Til ei viss grad kan nok det forklarast med at det er innført strengere reglar

<sup>67</sup> For åra 2015–2018 er det eit visst avvik mellom summen av *utfalla* av sakshandsaminga (tabell 6.2) og summen av *registrerte vedtak* i tabell 6.1. I vedlegg III gjer vi nærare greie for korleis dette avviket kjem fram i KOSTRA.

for kommunale planar med vilkår om byggjegrænse og andre detaljer som stiller nye krav. Nye og fleire reglar kan resultere i auka mengd søknadar om dispensasjon. Den sterke reduksjonen av saker som er gitte i samsvar med plan, kan vere vanskelegare å forklare.

### 6.4.3 Byggjesakshandsaminga i ulike regionar og fylke

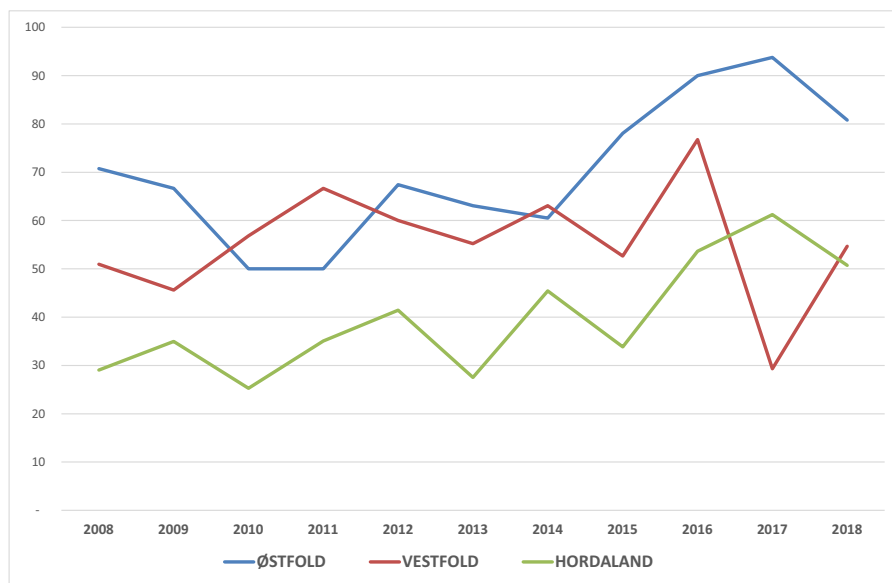
I dei «Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» (SPR) av 2011 var kommunane i Oslofjordregionen plasserte i sone 1, dvs. det området kor handsaminga av byggjeforbodet i 100-metersbeltet og dispensasjonar skulle praktiserast strengast. Kommunane i t.d. Hordaland var plasserte anten i sone 2 eller 3, dvs. i soner kor iverksettinga av retningslinjene *ikkje* skulle vere like strenge. Ut frå SPR skulle ein såleis tru at kommunane i Oslofjordregionen ville ha ein strengare praksis og dermed færre dispensasjonar enn kommunar i andre regionar og fylke.<sup>68</sup> Men når vi ser på løyve gitt ved dispensasjon, viser dei samla tala for Hordaland at kommunane i dette fylket reint prosentvis har *færre* dispensasjonar enn kommunane i t.d. Østfold og Vestfold (sjå figur 6.3).<sup>69</sup> I einskilde regionar og fylke er tendensen til å gi løyve ved dispensasjon aukande, slik som t.d. i alle vestlandsfylka, i Telemark, Vest-Agder og i Sør-Trøndelag. Unntaket er Oslo og Akershus (tabell 6.3 i vedlegg I).

Målt mot lova sin intensjon om planstyrt utbygging i strandsona og strandsone-retningslinjene sine differensierte krav for å styrke vernet av strandsona er det mykje som tyder på at utviklinga går i feil retning. Sjølv om fleire tiltak er omfatta av byggjeforbodet og auka detaljplanlegging kan føre til fleire dispensasjonar, er det tydeleg at innskjerpingane som var målsettinga med ny pbl 2008 og strandsone-retningslinjene, ikkje vert spegla i forvaltningspraksis slik det kjem til uttrykk i KOSTRA-tala. Det er derfor eit spørsmål om strandsone-retningslinjene bør erstattast med sterkare regional styring.<sup>70</sup> Kanskje kan det vere eit grep som kan tydeleggjere verneverdiane i strandsona, samt styrke kommunen si interesse for å verne om desse verdiane – og ei berekraftig utvikling.

68 I tabell 6.3 (vedlegg I) presenterer vi ei oversikt over utfall av byggjesøknadshandsaminga etter region og fylke i perioden 2008–2018.

69 Det er eit unntak i 2017, då prosenten dispensasjonar er høgare i Hordaland enn i Vestfold (figur 6.3).

70 Jf. drøftinga i pkt. 6.2.6 om meir overordna og strategisk planlegging.



**Figur 6.3** Løype om nye bygningar i 100-metersbeltet gitt ved dispensasjon, i prosent. Østfold, Vestfold og Hordaland, 2008–2018.

## 6.5 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har vi drøfta rettslege og faktiske utviklingstrekk for arealplanlegging og byggjesakshandsaming i strandsona samt handteringa av dispensasjonar i perioden 2008–2018. I førearbeida til lova vart det uttrykkeleg presisert at 100-metersbeltet skal vere fri for bygningar, og at det er ønskjeleg med ein streng dispensasjonspraksis. Plasseringa omtalen av dispensasjonar har fått i gjeldande lov var meint å tydeleggjere at byggjeforbodet skal vere hovudregelen, medan dispensasjon skal vere unntaksregelen. Sjølv om ein einskild dispensasjon isolert sett kan vere akseptabel, kan ein omfattande dispensasjonspraksis føre til at miljøomsyn vert svekkja bit for bit. Som vi har sett i dette kapittelet, vart det ved lova frå 2008 både innført nye krav om byggjegrænse ved arealplanlegging i strandsona samt strenge innhalds- og prosesskrav i saker om dispensasjon, med mål om å unngå utholing av det lovfaste byggjeforbodet. Nokre år seinare – i 2011– vart det også vedteke statlege retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona, som saman med krava i lovteksten skulle danne eit meir finmaska verktøy for statleg styring med kommunane. Landet vart delt inn i tre ulike kategoriar av kommunar avhengig av styrken på utbyggingspresset.

Det neste spørsmålet er så å freiste å måle om lova fungerer etter føremålet. Vi kan seie at det er eit spørsmål om korleis dei finslipte mekanismane som definerer rammene for det kommunale sjølvstyret som kjem til uttrykk gjennom lovstyring, retningslinjer, motsegn, klage osb., fungerer. Utøver dei statlege sektorstyresmakterne vakthundfunksjonen sin, og freistar/prøver kommunane og tiltakshavar å tilpasse aktiviteten i kommunen i høve til uttrykte nasjonale mål, eller er systemet framleis så fleksibelt at det er dei lokalpoliske føringane og marknadene som er styrande for utviklinga? Dette er vanskeleg å måle, men forvaltningspraksis kan gi eit uttrykk for kva som faktisk skjer. Som vist i kapittelet viser KOSTRA-tala at det framleis vert gitt mange dispensasjonar, og at det også synest å vere lite samsvar mellom strandsoneretningslinjene sin styringsmetodikk og kva for regionar som er varsame med å tildele dispensasjonar. Så kan ein kanskje spørje om den fleksibiliteten ein ser i dag, kan forsvarast gjennom nyare politiske signal om styrking av det kommunale sjølvstyret. Svaret på dette må vere nei. Som vi har sett i dette kapittelet, har Stortinget så seint som i 2017 understreka at verdiane som ligg til grunn for 2008-lova når det gjeld byggjeforbodet, byggjegrænse og dispensasjonar, skal vidareførast. For å få praksis i samsvar med intensjonane må då anten staten stramme inn kontrollen med kommunane gjennom det mangfaldet av heimlar som er for statleg styring, eller ein må sjå nærare på sjølve dispensasjonsheimelen.

I ei tid med mange dispensasjonar i strandsona ser vi det som lovgivar si oppgåve å lage reglar som gir *tydelege rammer* for når kommunane kan opne for tiltak som i utgangspunktet er i strid med lov eller plan. Lovgivar si vanskelege oppgåve vert då å utarbeide reglar som skal sikre eit vern av miljøet, samstundes som dette ikkje set unødige skrankar for det kommunale sjølvstyret.<sup>71</sup> Som vist i artikkelen har omsynet til miljøet sigra ved fleire korsvegar, og vi meiner at desse prosessane i departementet og i Stortinget i seg sjølv vert viktige ved lovtolkinga av dispensasjonsregelen framover. Sjølv om vi meiner at ein konsekvens av oppheving av fjerde ledd, kan bli at nasjonale retningslinjer får mindre vekt i dispensasjonsvurderingane enn det lova sine intensjonar er meint å gi dei, ser vi ikkje berre negativt på lovforslaget til endringar i dispensasjonsregelen. Ved å trekkje «nasjonale og regionale interesser» tydelegare fram i § 19-2 første ledd, vert det lettare å sjå samanhengen mellom terskelen for dispensasjon og reglane om motsegn i § 5-4 første ledd og regelen om statleg overtaking i § 19-4 andre ledd. Dette kan bidra til å styrke plan- og bygningslova som eit heilskapleg styringsverkemiddel.

---

71 Sjå Prop. L. 169 L (2020–21) s. 42.

## KJELDER

### Litteratur

- Backer**, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgåve, Oslo 2012.
- Bugge**, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgåve, Oslo 2019.
- Eckhoff**, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgåve, Oslo 2014.
- Harvold**, Kjell, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli, «Forvaltning av strandsonen, Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015.
- Holth**, Fredrik og Nikolai K Winge, «Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer II – Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd», *Kart og Plan*, nr. 3, 2015 s. 255–260
- Jensen**, Chr. L. og Ivar Hole, *Friluftsløven av 28. juni 1957 med kommentarer*, Oslo 1958.
- Myklebust**, Ingunn Elise, «Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet», *Kart og Plan*, nr. 2, 2016.
- Myklebust**, Ingunn Elise, «Handlerom for skjønn i plan- og byggjesaker», i Henriette Tøssebro (red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Oslo 2019, s. 279–315.
- Myklebust**, Ingunn Elise og Ole Kristian Fauchald, «Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112», i *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Eivind Smith mfl. (red.), Oslo 2019, s. 193–226.
- Myklebust**, Ingunn Elise og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for Eiendomsrett*, nr. 2, 2012 s. 87–119.
- Segrell**, Björn, *Den attraktiva kusten. Synsätt, konflikter och landskapsnyttjande*, Institutionen för Tema, Linköping 1995.

### Førearbeid og andre offentlige dokument

- Brev frå Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling, 11. april 2017, JDLOV-2017-1887.
- Brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Åfjord kommune – innsigelse til reguleringsplan for Nygård–Tårnes», 6. juni 2019, ref. 18/3321.
- Dok. 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*
- Dokument 3:7 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*
- Høringsnotat – Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 5. august 2015, ref. 15/296.
- Høringsnotat – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.v. (regional plan, dispensasjon m.m.), 2. juni 2020, ref. 19/5267.
- Innst. 181 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 10. desember 2019.
- Miljøverndepartementet, «Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» (strandsoneretningslinjene), 25. mars 2011.
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, 14. mai 2019, ref. 19/3345.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) *Midlertidig lov om forbud mot bygging m. v. i strandområder ved sjøen*
- Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) *Plan- og bygningslov*

Prop. 169 L (2020–21), Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Prop. 149 L (2015–2016) *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*

Sivilombudsmannen, «Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen», 19. januar 2020.

Stokstad, Sigrid og Signe Bock Seggaard, «Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?», Rapport frå Kommunens Sentralforbud på oppdrag frå Kommunal og regionaldepartementet, 15. mars 2013.

T-1491, Kommuneplanens arealdel, 25. april 2012.

Tolkingsfråsegn frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 28. mai 2019, ref. 19/1804-2.

### **Rettspraksis og forvaltningspraksis**

HR-2020-2972-P (Klimadommen)

HR-2020-1353-A

Rt. 2007 s. 257 (Trallfadommen)

Rt. 2005 s. 117 (elvebåter)

Rt. 1934 s. 330 (Solemskogen)

LB-2018-60499

LA-2015-197645

SOM-2019-12

SOM-2018-4012

SOM-2018-1219

SOM-2017-1346

SOM-2017-1231

SOM-2016-3220

SOM-2014-2809

SOMB-2002-72

### **Lovgivning**

Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)

Lov av 18. juni 1965 nr. 7 (byggningslova)

Lov av 25. juni 1965 nr. 5 om midlertidig forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen (strandlova)

Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova)

Miljøbalk (1998:808)

Plan- og bygglag (2010:900)

### **Traktar og andre internasjonale kjelder**

European Charter on Local Self-Government, Strasbourg, 15. oktober 1985.

Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, by Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT)

## VEDLEGG I

**Tabell 6.3** Søknader om bygninger i 100-metersbeltet etter utfall: Løye gitt i samsvar med plan, løye gitt ved dispensasjon og vedtak om avslag, 2008–2018.<sup>72</sup>

	Løye innvilga i samsvar med plan										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Østfold	9	3	15	24	11	15	12	5	1	1	5
Akershus	20	12	13	10	5	12	0	0	2	0	10
Oslo	9	5	6	4	7	3	0	0	3	1	0
Buskerud	26	17	12	5	0	2	13	10	2	5	0
Vestfold	11	18	16	11	12	20	15	9	3	40	24
Telemark	42	121	52	0	15	3	8	6	0	10	5
<b>Oslofjordregionen</b>	117	176	114	54	50	55	48	30	11	57	44
Aust-Agder	39	5	23	14	11	13	10	12	16	9	9
Vest-Agder	113	39	130	62	54	73	75	46	36	90	32
<b>Agderfylkene</b>	152	44	153	76	65	86	85	58	52	99	41
Rogaland	314	148	134	141	102	120	114	89	74	38	38
Hordaland	286	232	316	199	164	204	162	118	84	79	91
Sogn og Fjordane	59	94	48	41	52	32	18	10	11	19	7
Møre og Romsdal	147	195	223	186	112	101	141	119	29	63	115
<b>Vestlandet</b>	806	669	721	567	430	457	435	336	198	199	251
Sør-Trøndelag	90	145	57	66	16	60	20	15	11	7	72
Nord-Trøndelag	73	49	74	56	7	14	53	27	10	23	
<b>Trøndelag</b>	163	194	131	122	23	74	73	42	21	30	72
Nordland	180	155	193	109	89	56	76	79	75	36	54
Troms	89	21	10	50	100	50	118	27	31	19	8
Finnmark	10	18	4	16	3	13	6	9	3	6	3
<b>Nord-Norge</b>	279	194	207	175	192	119	200	115	109	61	65
<b>Sum Norge</b>	1517	1277	1326	994	760	791	841	581	391	446	473

<sup>72</sup> Det er ei registrering som vi betraktar som feil, og som vi ikkje har tatt med i denne tabellen: Oppland 2016: 5 løye gitt ved dispensasjon.

	Løyve gitt ved dispensasjon										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Østfold	29	16	26	31	29	29	23	32	9	15	21
Akershus	15	14	11	13	21	22	4	6	19	0	1
Oslo	3	2	1	2	3	3	4	2	1	0	0
Buskerud	20	7	18	19	21	20	22	13	14	17	7
Vestfold	27	26	50	40	33	37	29	10	33	17	35
Telemark	1	7	35	41	59	21	32	7	38	38	29
<b>Oslofjordregionen</b>	95	72	141	146	166	132	114	70	114	87	93
Aust-Agder	83	20	76	32	79	81	62	82	64	27	37
Vest-Agder	28	29	97	46	55	43	65	52	92	110	83
<b>Agderfylkene</b>	111	49	173	78	134	124	127	134	156	137	120
Rogaland	37	50	44	48	50	52	46	40	48	26	60
Hordaland	159	187	140	134	140	96	149	67	111	150	106
Sogn og Fjordane	23	34	33	30	35	43	37	29	64	49	53
Møre og Romsdal	55	111	132	75	139	125	106	58	53	65	80
<b>Vestlandet</b>	274	382	349	287	364	316	338	194	276	290	299
Sør-Trøndelag	29	48	39	54	41	57	45	41	51	49	94
Nord-Trøndelag	20	24	64	37	26	24	23	13	31	21	
<b>Trøndelag</b>	49	72	103	91	67	81	68	54	82	70	94
Nordland	81	81	111	97	96	67	115	41	94	51	59
Troms	86	63	82	80	98	91	87	11	44	76	77
Finnmark	18	15	12	19	13	17	21	7	19	9	9
<b>Nord-Norge</b>	185	159	205	196	207	175	223	59	157	136	145
<b>Sum Norge</b>	714	734	971	798	938	828	870	511	785	720	751



	Søknad avslått										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Østfold	3	5	11	7	3	2	3	4	0	0	0
Akershus	5	3	5	5	1	7	2	6	4	0	1
Oslo	5	6	5	0	1	0	0	2	4	0	0
Buskerud	19	16	13	4	2	12	2	5	4	2	1
Vestfold	15	13	22	9	10	10	2	0	7	1	5
Telemark	15	8	13	22	2	0	5	1	12	12	5
<b>Oslofjordregionen</b>	62	51	69	47	19	31	14	18	31	15	12
Aust-Agder	21	31	5	6	6	14	16	15	9	1	9
Vest-Agder	39	45	26	33	18	10	7	9	12	16	6
<b>Agderfylkene</b>	60	76	31	39	24	24	23	24	21	17	15
Rogaland	23	33	21	9	17	8	7	8	17	2	16
Hordaland	102	116	98	49	34	49	17	13	12	16	12
Sogn og Fjordane	4	15	8	8	4	5	0	4	10	6	7
Møre og Romsdal	26	35	32	28	18	30	11	10	6	9	11
<b>Vestlandet</b>	155	199	159	94	73	92	35	35	45	33	46
Sør-Trøndelag	26	16	20	10	8	1	8	8	21	23	8
Nord-Trøndelag	15	9	11	7	3	2	2	7	2	13	
<b>Trøndelag</b>	41	25	31	17	11	3	10	15	23	36	8
Nordland	19	25	38	28	11	6	15	6	18	8	9
Troms	9	12	5	1	18	10	22	3	0	14	0
Finnmark	0	3	2	5	0	2	4	1	1	1	0
<b>Nord-Norge</b>	28	40	45	34	29	18	41	10	19	23	9
<b>Sum Norge</b>	346	391	335	231	156	168	123	102	139	124	90

	Sum talet på søknadar om nybygg i 100-meters beltet langs saltvatn, etter utfall										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Østfold	41	24	52	62	43	46	38	41	10	16	26
Akershus	40	29	29	28	27	41	6	12	25	0	12
Oslo	17	13	12	6	11	6	4	4	8	1	0
Buskerud	65	40	43	28	23	34	37	28	20	24	8
Vestfold	53	57	88	60	55	67	46	19	43	58	64
Telemark	58	136	100	63	76	24	45	14	50	60	39
<b>Oslofjordregionen</b>	274	299	324	247	235	218	176	118	156	159	149
Aust-Agder	143	56	104	52	96	108	88	109	89	37	55
Vest-Agder	180	113	253	141	127	126	147	107	140	216	121
<b>Agderfylkene</b>	323	169	357	193	223	234	235	216	229	253	176
Rogaland	374	231	199	198	169	180	167	137	139	66	114
Hordaland	547	535	554	382	338	349	328	198	207	245	209
Sogn og Fjordane	86	143	89	79	91	80	55	43	85	74	67
Møre og Romsdal	228	341	387	289	269	256	258	187	88	137	206
<b>Vestlandet</b>	1235	1250	1229	948	867	865	808	565	519	522	596
Sør-Trøndelag	145	209	116	130	65	118	73	64	83	79	174
Nord-Trøndelag	108	82	149	100	36	40	78	47	43	57	
<b>Trøndelag</b>	253	291	265	230	101	158	151	111	126	136	174
Nordland	280	261	342	234	196	129	206	126	187	95	122
Troms	184	96	97	131	216	151	227	41	75	109	85
Finnmark	28	36	18	40	16	32	31	17	23	16	12
<b>Nord-Norge</b>	492	393	457	405	428	312	464	184	285	220	219
<b>Sum Norge</b>	2577	2402	2632	2023	1854	1787	1834	1194	1315	1290	1314

Kjelde: SSB-KOSTRA, tabellane 11212, 11881 og 12685.

## VEDLEGG II

### KOSTRA-tala – usikre faktorar

Det er ein del usikkerheit knytt til KOSTRA-registreringane. Kommunane kan ha ført feil, det kan være «slengarar» m.m. Det er såleis slik at det ikkje alltid er samsvaret mellom kommunane sine *samla tal for registrerte byggjesøknadar* pr. år (jf. tabell 6.1) og talet på *utfall av vedtakstypar* (tabell 6.2). Nokre døme på dette er:

- Fredrikstad registrerte i 2016 23 saker. KOSTRA gir ikkje tal på korleis desse sakene fordelte seg mellom ulike vedtaksutfall.
- Asker registrerte i 2017 13 saker. Vi veit ikkje korleis desse sakene fordelte seg mellom ulike vedtaksutfall.
- Mandal registrerte i 2017 126 vedtak i alt. Berre for 118 veit vi korleis desse sakene fordelte seg mellom ulike vedtaksutfall.

Det er ein god del slike høve (jf. tabell 6.4 i vedlegg III), og det er såleis usikkerheit med KOSTRA-tala. Særleg gjeld dette dei siste åra (2015–2018). Gjennom ein dialog mellom SSB og dei som registrerar i kommunane, prøver ein å rydde opp i dette, og det ser ut til at, med eit visst etterslep, kjem etter kvart betre og meir korrekte tal på plass.

Til tross for denne usikkerheita så vel vi å bruke KOSTRA-tala, mellom anna fordi dei seier ein god del om omfanget av byggjesaker, om dispensasjonspraksisen og om utfalla av vedtaka som vert fatta.



			2015	2016	2017	2018	Avvik reg i alt og utfall Kommune og år	Registrert i Kostra		Differanse			
								Registrerte Vedtak i alt	Sum av utfall registrert	2015	2016	2017	2018
VEST-AGDER		Vedtak i alt	123	156	224	121	Flekkefjord 2015	15	7	8			
	i	samsvarplan	46	36	90	32	Søgne 2015	13	5	8			
	ii	displan	52	92	110	83	Kristiansand 2016	20	11		9		
	iii	avslag	9	12	16	6	Mandal 2016	90	83		7		
		SUM i+ii+iii	107	140	216	121	Mandal 2017	126	118			8	
ROGALAND		Vedtak i alt	141	139	148	114							
	i	samsvarplan	89	74	38	38	Haugesund 2015	5	4	1			
	ii	displan	40	48	26	60	Bokn 2015	3	0	3			
	iii	avslag	8	17	2	16	Hjelmeland 2017	5	4			1	
		SUM i+ii+iii	137	139	66	114	Karmøy 2017	81	0			81	
HORDALAND		Vedtak i alt	228	233	246	208	Sveio 2015	30	26	4			
	i	samsvarplan	118	84	79	91	Bømlo 2015	25	24	1			
	ii	displan	67	111	150	106	Stord 2015	6	5	1			
	iii	avslag	13	12	16	12	Tysnes 2015	8	0	8			
		SUM i+ii+iii	198	207	245	209	Ulvik 2015	1	0	1			
							Kvam 2015	13	3	10			
							Os 2015	4	2	2			
							Masfjorden 2015	3	0	3			
							Fusa 2016	5	6		-1		
							Austevoll 2016	26	0		26		
							Radøy 2016	1	0		1		
							Modalen 2017	1	0			1	
							Jondal 2018	9	10				-1
SOGN OG FJOR-DANE		Vedtak i alt	58	87	83	66	Solund 2015	7	0	7			
	i	samsvarplan	10	11	19	7	Vik 2015	2	0	2			
	ii	displan	29	64	49	53	Aurland 2015	1	0	1			
	iii	avslag	4	10	6	7	Fjaler 2015	6	3	3			
		SUM i+ii+iii	43	85	74	67	Bremanger 2015	3	1	2			
							Bremanger 2016	2	1		1		
							Selje 2016	1	0		1		
							Høyanger 2017	5	0			5	
							Bremanger 2017	4	0			4	
							Flora 2018	15	19				-4
							Askvoll 2018	3	0				3
MØRE OG ROMS-DAL		Reg. vedtak i alt	205	87	136	206	Molde 2015	9	3	6			
	i	samsvarplan	119	29	63	115	Sande 2015	6	0	6			
	ii	displan	58	53	65	80	Hareid 2015	4	3	1			
	iii	avslag	10	6	9	11	Sandøy 2015	2	0	2			
		SUM i+ii+iii	187	88	137	206	Aukra 2015	24	23	1			
							Fræna 2015	16	15	1			
							Eide 2015	4	3	1			
							Haram 2016	8	9		-1		



			2015	2016	2017	2018	Avvik reg i alt og utfall Kommune og år	Registrert i Kostra		Differanse				
								Registrerte Vedtak i alt	Sum av utfall registrert	2015	2016	2017	2018	
NORGE		Reg. vedtak i alt	1352	1398	1384	1315								
	i	samsvarplan	581	391	446	473								
	ii	displan	511	785	720	751								
	iii	avslag	102	139	124	90								
		SUM i+ii+iii	<b>1194</b>	<b>1315</b>	<b>1290</b>	<b>1314</b>								
		<b>Registrert differanse inkludert</b>	<b>1352</b>	<b>1398</b>	<b>1384</b>	<b>1315</b>	<b>Registrert differanse</b>			<b>158</b>	<b>83</b>	<b>94</b>	<b>1</b>	
		Feilregistrering Oppland		5			Oppland 2016. Vedtak ved Dispensasjon				5			

Kjelde: SSB, Kostra, Tabell 12685.



# 7. Differensiert planlegging i strandsonen – erfaringer fra Vestfold

**Knut Bjørn Stokke og Sunniva Østvik Hage**

**Sammendrag** I kapitlet belyses erfaringer med regional kystsonerplan i tidligere Vestfold fylke og hvordan planen er fulgt opp i kommunal planlegging, med fokus på annen byggegrense mot sjø. Det konkluderes med at gjennom tett samarbeid mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og kystkommuner i den regionale planprosessen har man maktet å enes om noen felles prinsipper knyttet til hvordan annen byggegrense skal settes i kommunale planer, som har vært særlig viktig sett i lys av manglende statlige føringer.

**Nøkkelord** differensiert planlegging | strandsone | annen byggegrense | Vestfold

**Abstract** This chapter highlights experiences with regional coastal zone planning in former Vestfold county, and how the plan has been implemented in municipal plans. A particular focus is put on the means «another building limit» to the shoreline in municipal land use plans. A conclusion is that a close cooperation between central actors in the regional planning process has ensured agreement on some principles to guide the implementation in municipal planning, which is very important in light of lack of national guidelines.

**Keywords** differensiated planning | shoreline | another building limit | Vestfold

## 7.1 INNLEDNING

Strandsonen er definert som en nasjonal ressurs, hvor 100-metersbeltet fra sjøkanten har vært vernet gjennom et generelt byggeforbud siden 1965. Forbudet har møtt kritikk fra to helt ulike hold. På den ene siden mener flere, særlig i rurale kystkommuner, at det nasjonale vernet er for rigid og legger for sterke begrensning-



ger på arealbruken. Dette gjelder ikke minst på Vestlandet og nordover, hvor topografien tilsier at mesteparten av bosetting og næringsvirksomhet finner sted mindre enn 100 meter fra sjøkanten. På den annen side mener imidlertid andre at byggeforbudet ikke er strengt nok, og Riksrevisjonen har bl.a. påpekt at vernet inneholder for mange unntak som åpner opp for uheldig utbygging.<sup>1</sup> I tillegg er det en innebygget spenning mellom statlig vern og det kommunale selvstyret i strandsonesaker. I plan- og bygningsloven (pbl) fra 2008 og i statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) fra 2011 har regjeringen lagt opp til å tydeliggjøre byggeforbudet. Samtidig legger SPR opp til en mer differensiert forvaltning som tar høyde for de store ulikhetene langs norskekysten.

I dette kapitlet blir erfaringer med differensiert planlegging i strandsonen etter pbl 2008 i tidligere Vestfold fylke presentert, med særlig vekt på hvordan «annen byggegrense», jf. pbl § 1-8, 3. ledd, blir håndtert. Tidligere undersøkelser om praktiseringen av pbl av 1985 viste at byggeforbudet i 100-metersbeltet i stor grad ble uthulet gjennom liberal dispensasjonspraksis og utbygging gjennom kommunale planer. Resultatet av dette har vært ødeleggelse av verdifull kystnatur, økende privatisering og redusert tilgjengelighet for allmennhetens friluftsliv.<sup>2</sup> Utbyggingen i strandsonen har i stor grad skjedd bit for bit uten en helhetlig plan eller et grundig kunnskapsgrunnlag, noe som også har gitt uheldige konsekvenser for både kystnær natur og fiskerinæring.<sup>3</sup>

Innstramningen av byggeforbudet fra 2008 (pbl § 1-8, 2. ledd) innebærer at kommunene nå ikke uten videre kan legge til rette for utbygging langs sjøen gjennom planer, og på den måten overstyre det nasjonale byggeforbudet, noe som i større grad var tilfelle før 2008. For å kunne vurdere framtidig utbygging i 100-metersbeltet må kommunene vedta «annen byggegrense» mot sjøen i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan (pbl § 1-8, 3. ledd). Denne grensen kan settes nærmere enn 100 meter fra sjøkanten og vil da gjelde som den nye byggeforbudsgrensen for det aktuelle planområdet. Formålet er å sikre at kommunene gjør en grundig og nyansert vurdering av hvilke deler av strandsonen utbygging skal kunne skje.<sup>4</sup> Lovgiver og

---

1 Riksrevisjonen Dokument 3: 7 (2001–2002), Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

2 Knut Bjørn Stokke, mfl., «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner?», *Tidsskriftet Utmark*, 2008 (ikke sidetall).

3 Knut Bjørn Stokke, mfl., «Bit for bit»-utbygging i kystsonen. *Konsekvenser for natur og næring*. NIBR/NIVA/HI-Samarbeidsrapport, Oslo 2009 og Knut Bjørn Stokke, mfl., *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på «bit for bit»-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. NIBR/UMB/NIVA/HI-Samarbeidsrapport, Oslo 2012.

4 Ingunn E. Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona. Særlig om korleis lov og retningslinje i samverke kan påverke kommunale planer og vedtak om bruk og vern». *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2012 s 87–118.

regjering har imidlertid ikke gitt kommunene noen føringer for hvordan byggegrensen mot sjøen konkret skal settes i plan, utover de generelle prinsippene som er nedfelt i SPR for strandsonen. I SPR er landet delt inn i tre soner, etter grad av arealbrukspress i strandsonen, og for hver sone er det angitt nærmere retningslinjer. Presset på strandsonereale kan imidlertid også variere mye innad i hver kommune, og i så måte er reglene om «annen byggegrense» i plan et viktig virkemiddel for å oppnå differensiert forvaltning i praksis. Samtidig er det i pbl 2008 § 1-8, 1. ledd presisert at det alltid skal «tas særlige hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser» i strandsonen. Målet er at strandsoneforvaltningen skal være restriktiv og samtidig differensiert. Denne tilsynelatende motsetningen er tenkt løst gjennom planlegging etter pbl som grunnlag for å balansere utbygging og vern, og på den måten oppnå integrert kystsoneforvaltning. Hvordan dette fungerer danner utgangspunktet for kapitlet.

I Vestfold<sup>5</sup> har man arbeidet grundig med spørsmålet om differensiert planlegging gjennom «annen byggegrense». I tilknytning til regional kystsonesplan fra 2014<sup>6</sup> utarbeidet fylkeskommunen samtidig en veileder for hvordan byggegrenser mot sjø kan fastsettes i kommunale planer.<sup>7</sup> Vestfold ligger i den strengeste sonen for SPR (sone 1), og et viktig formål med arbeidet har vært å operasjonalisere de statlige føringene for differensiert planlegging i SPR gjennom å utvikle anvendbare prinsipper for «annen byggegrense». I dette kapitlet blir erfaringene med det regionale planarbeidet og tilhørende veileder presentert, samt hvordan dette er fulgt opp i kommunal planlegging. Et særlig fokus blir satt på Larvik kommune,<sup>8</sup> som har arbeidet aktivt med «annen byggegrense» i rulleringen av kommuneplanens arealdel.<sup>9</sup> Problemstillingen som reises er: Hvordan har man i Vestfold fulgt opp og operasjonalisert de statlige føringene om differensiert planlegging av strandsonen slik det kommer til uttrykk i PBL og SPR, og har dette bidratt til integrert strandsonesplanlegging? Et underspørsmål her er om det er mulig å oppnå integrering gjennom å kombinere en restriktiv og samtidig differensiert strandsoneforvaltning gjennom regional og kommunal planlegging.

Empirien som kapitlet bygger på er semi-strukturerte intervjuer med representanter for fylkeskommunen og fylkesmannen i Vestfold, samt intervjuer og dokumentstudier på kommunalt og regionalt nivå gjennomført av masterstudenter ved NMBU. I kapitlet blir i særlig grad Sunniva Østvik Hage (2017) sin masteroppgave

5 Vestfold og Telemark ble slått sammen til en region 1. januar 2020.

6 Vestfold fylkeskommune, Regional kystsonesplan, 2014a.

7 Vestfold fylkeskommune, Veileder for fastsetting av annen byggegrense mot sjø, 2014b.

8 Larvik og Lardal er nå slått sammen til nye Larvik kommune.

9 Kommuneplanens arealdel for Larvik, 2016.

om Larvik kommune presentert, med fokus på erfaringer med utarbeidelsen av «annen byggegrense» i rulleringen av kommuneplanens arealdel. I tillegg vil vi trekke veksler på Leifsson (2016) sin oppgave om strandsoneplanlegging i Nøtterøy kommune<sup>10</sup> og Gjølberg (2017) om Sandefjord kommune.<sup>11</sup> En fellesnevner i masteroppgavene er hvordan kommuner i Vestfold har fulgt opp den regionale kystsonenplanen og veilederen om «annen byggegrense» i egen planlegging.

## 7.2 STRANDSONEFORVALTNING I VESTFOLD

Vestfold er et fylke med en meget attraktiv kystsonen for bosetting, næring og fritid. I tillegg har kystområdene mange besøkende fra hele landet, særlig i sommerperioden, og mange har hytte eller campingvogn langs Vestfoldkysten. Denne attraktiviteten danner grunnlag for et sterkt utbyggingspress i strandsonen. Det har vært innvilget flere ønsker om å erstatte gamle hytter med nye, og det er også stort press knyttet til søknader om utvidelser av hytte eller bolig, bygging av annekser, brygger etc. Boliger er ofte dominerende langs sjøen nærmest byene, men fritidsbebyggelsen tar gradvis over når man får en viss avstand til by eller tettsted.

For å verne kystsonen ytterligere mot det sterke utbyggingspresset har man etablert ulike verneformer etter naturmangfoldloven, og en ny trend er at nasjonalparker ikke lenger bare etableres i fjellområder med liten bosetting, men også i Oslofjorden og langs Sørlandskysten med store befolkningsskonsentrasjoner.<sup>12</sup> I den nye kommunen Færder i Vestfold, tidligere Tjøme og Nøtterøy, ble Færder nasjonalpark etablert i 2013 (se Meyer og Strandli, kapittel 23). De senere årene er det også satset mye på etablering av kyststier langs store deler av Vestfolds strandsonen, samtidig som en del kystareal er sikret som offentlige friluftsområder med Oslofjordens friluftsråd som en viktig aktør.

## 7.3 REGIONAL KYSTSONEPLAN FOR VESTFOLD OG VEILEDER OM «ANNEN BYGGEGRENSE»

Vestfold fylkeskommune vedtok i november 2014 sin andre generasjon kystsonenplan, hvor et viktig formål var å oppnå en lik praksis for forvaltning og planlegging av kyst- og strandområdene blant kystkommunene i fylket, samt å sikre en

10 Nøtterøy og Tjøme er nå slått sammen til nye Færder kommune.

11 Sandefjord kommune omfatter nå også tidligere Stokke og Andebu kommuner.

12 Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland og Andreas Skriver Hansen, «Nasjonalparker – fra fjell til kyst», *Plan*, 2017 s. 38–43.

omforent forståelse av byggeforbudet i strandsonen. Den forrige planen, fylkesdelplan for kystsonen, ble vedtatt i 2002. Denne planen bygget i stor grad på tidligere Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden fra 1993, som bl.a. påla kommunene å legge inn en strandsonegrense hvor det skulle være strenge restriksjoner på byggeaktiviteten. Dette medførte at det ble store forskjeller mellom kommunene i hvordan denne grensen ble satt, og dermed også ulik praksis på hvordan byggeforbudet i 100-metersbeltet ble håndtert.<sup>13</sup> Retningslinjene fra 1993 er i stor grad videreført i SPR fra 2011 knyttet til sone 1 (Oslofjorden).

Nye nasjonale føringer for planlegging og forvaltning av strandsonen gjennom pbl 2008 og SPR 2011 dannet et viktig grunnlag for å revidere kystsoneplanen for Vestfold. Noe av det første man gjorde var å utarbeide en veileder for hvordan kommunene kunne planlegge i strandsonen, med særlig fokus på det nye virke-middelet «annen byggegrense». Målet med veilederen var å få en lik praksis blant kommunene i Vestfold, gjennom å legge opp til generelle retningslinjer og prinsipper for fastsetting av byggegrenser mot sjø. Arbeidet med veilederen var adskilt fra den regionale planprosessen, selv om de i hovedsak var sammenfallende i tid.<sup>14</sup> Et viktig utgangspunkt for arbeidet var SPR for strandsonen. I starten av planarbeidet satte man seg derfor grundig inn i ordlyden i SPR og i forarbeidene til pbl, for å forstå innholdet og hvordan man kunne operasjonalisere de nasjonale retningslinjene til anvendbare planprinsipper. Arbeidet med veilederen ble i stor grad utført av en nedsatt regional arbeidsgruppe ledet av Vestfold fylkeskommune, i nært samarbeid med fylkesmannen i Vestfold og planleggere fra kystkommunene. Den regionale kystsoneplanen ble i større grad utarbeidet av fylkeskommunen selv,<sup>15</sup> men det har vært medvirkning gjennom en nedsatt prosjektgruppe med representanter fra utvalgte kommuner og fylkesmannen, samt en referansegruppe med deltagere fra kommunene, statlige sektoretater, næringsliv, fiskere, reiseliv, organisasjoner og grunneierforeninger.

Den regionale kystsoneplanen viderefører den tidligere planens intensjoner om at man ikke skal tilrettelegge for ny fritidsbebyggelse i kystsonen, med unntak av en forsiktig fortetting. Man har imidlertid valgt ikke å anvende juridisk bindende planbestemmelser for å gi planen større tyngde, som pbl 2008 åpner for. I stedet har fylkeskommunen anvendt retningslinjer knyttet til de fire sonene som planen er inndelt i:

13 Vestfold fylkeskommune, Regional kystsoneplan, 2014a.

14 Sunniva Østvik Hage, *Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015–2027) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø*, Ås 2017, Masteroppgave i by- og regionplanlegging ved NMBU.

15 *Ibid.*

Sone 1	Sjøområder
Sone 2	Området mellom sjø og fastsatt byggegrense – byggeforbudssone
Sone 3	Sonen fra byggegrensen til 100-metersgrensen
Sone 4	Området mellom 100-metersgrensen og grensen for retningslinjenes virkeområde.

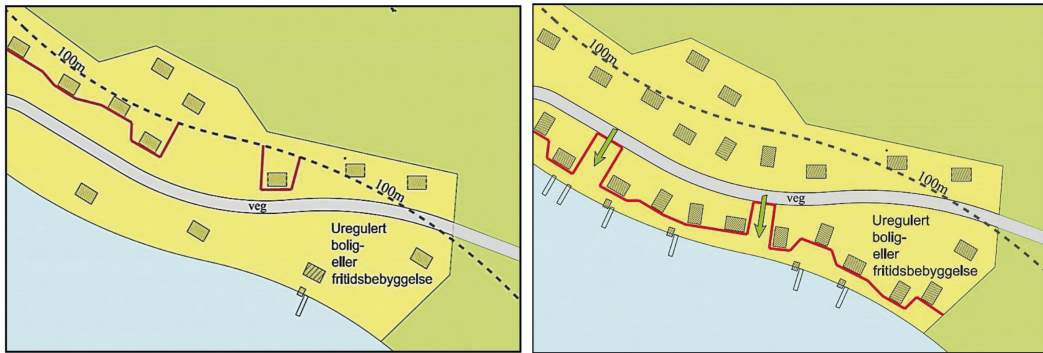
Det er i den regionale kystsoneplanen formulert retningslinjer til hver av disse sonene, i tillegg til noen generelle og overordnede retningslinjer. Et mål er at allmennhetens tilgjengelighet til kystsonen skal forbedres i forhold til dagens situasjon. Planen fastsetter videre at «annen byggegrense» ikke kan settes nærmere sjøen enn 15 meter. Dette er et avstandskrav som verken SPR eller andre nasjonale føringer har. I byer og tettsteder blir det anslått at 10 meter kan være en egnet grense mellom bebyggelse og sjø-/kaikant, for å sikre allmenn tilgang og ferdsel langs sjøen. Det blir også poengtert at ny byggegrense bare kan settes nærmere sjøen enn 100 meter i allerede bebygde områder, og at i alle LNF<sup>16</sup>-områdene skal det som utgangspunkt være totalt byggeforbud. Byggegrensen kan settes inntil 5 meter fra veggliv til eksisterende hytte eller bolig, men altså ikke nærmere sjøen enn 15 meter. Selv om man har valgt retningslinjer framfor bestemmelser, som juridisk sett er sterkere, blir det imidlertid påpekt at retningslinjene kan danne grunnlag for innsigelse til kommunale planer. Både Larvik og Nøtterøy kommuner fikk innsigelse fra både fylkesmann og fylkeskommune på forslag til «annen byggegrense» i sine rullinger av kommuneplanens arealdel.<sup>17</sup> I de aller fleste tilfellene valgte kommunene å endre byggegrensene i tråd med de varslede innsigelsene.

Den regionale veilederen gir konkrete anvisninger for hvordan kommunene skal følge opp «annen byggegrense» mot sjø.<sup>18</sup> Det blir bl.a. anbefalt at tilgang til sjøen i form av gamle ferdselsveier skal sikres for allmennheten. Boliger skal prioriteres sterkere enn hytter, og det presiseres bl.a. at terskelen for å trekke byggegrensen nærmere sjøen bør være lavere i områder med boliger enn med fritidshus. Veilederen visualiserer videre en rekke eksempler på hvordan byggegrensen kan settes i ulike kontekster (jf. figur 7.1).

16 Dette er en forkortelse for landbruk, natur og friluftsmål i kommuneplanens arealdel, jf. pbl § 11-7, nr. 5. I pbl 2008 er også reindrift med i arealformålet, og da forkortet som LNFR. I Vestfold er ikke reindrift aktuelt, og man bruker derfor bare betegnelsen LNF.

17 Erik Leifsson, *Kommunal forvaltning af strandzonen i lys av statlige og regionale føringer*, Ås 2016. Masteroppgave i by- og regionplanlegging, NMBU. Hage, 2017 (se fotnote 14).

18 Vestfold fylkeskommune, Veileder for fastsetting av annen byggegrense mot sjø, 2014b.



**Figur 7.1** Eksempler på prinsipper for fastsetting av «annen byggegrense» i den regionale veilederen, jf. pbl § 1-8, 3. ledd (Vestfold fylkeskommune 2014b).

De røde linjene i figur 7.1 illustrerer prinsipper for hvordan «annen byggegrense» kan fastsettes i to ulike strandsonekontekster. I kartet til venstre illustreres en situasjon med relativt lite bebyggelse langs sjøkanten og opp mot veien, så her foreslås det å sette «annen byggegrense» rundt eksisterende bebyggelse ovenfor veien (mellom vei og 100-metersbeltet). På den måten skal ytterligere privatiseringstiltak i sjøkanten forhindres. Illustrasjonen til høyre illustrerer en situasjon hvor strandsonen mellom sjøkanten og veien allerede er sterkt privatisert med mye bebyggelse, så her foreslås det derfor at byggegrensen settes rundt bygningene nedenfor veien. Samtidig legges det opp til at man sikrer allmennhetens adgang på enkelte innfallsporter fra veien og ned til sjøkanten, slik at det kan være mulig for allmennheten å komme seg ned til sjøen i en allerede privatisert strandsone (jf. de to grønne pilene i bildet til høyre i figur 7.1).

## 7.4 STRANDSONEPLANLEGGING I NØTTERØY OG SANDEFJORD KOMMUNER

Det regionale planarbeidet skjedde delvis parallelt med at flere av kystkommunene i fylket var i ferd med å rullere kommuneplanens arealdel. Det gjaldt bl.a. Nøtterøy kommune, som vedtok sin arealdel i 2015. Et hovedfunn i masteroppgaven til Leifsson, som studerte denne planprosessen,<sup>19</sup> er at den regionale planen, og særlig veilederen, ble et viktig verktøy i kommunens bestrebelser med å tegne inn «annen byggegrense» på plankartet. Nøtterøy kommune brukte mye ressurser på dette og

<sup>19</sup> Erik Leifsson, *Kommunal forvaltning af strandzonen i lys av statlige og regionale føringer*, Ås 2016. Masteroppgave i by- og regionplanlegging, NMBU.

opererte også med flere alternative byggegrenser i møtene med kommunepolitikere. Da den regionale planen og veilederen endelig kom på plass fikk kommunen konkrete prinsipper å forholde seg til, noe som gjorde at man klarte å få til enighet om hvor byggegrensene mot sjø skulle gå. I studien kommer det også fram at innføringen av «annen byggegrense» utgjør et press for å uthule byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, ved at mange politikere ønsket å legge grensen så nær sjøen som mulig. De regionale retningslinjene ble derfor ansett som viktige av kommunen.

Selv om Nøtterøy kommune la seg tett opptil den regionale planen og veilederen i den siste fasen av planarbeidet med å fastlegge byggegrenser, ble deler av planen likevel møtt med innsigelse. I møter mellom kommunen og fylkesmannen klarte man i de fleste tilfeller å bli enige. Unntaket var et planlagt utbyggingsområde kalt Kanalbyen og en generell bestemmelse om utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet langs sjøen. I begge disse tilfellene fremmet både fylkeskommunen og fylkesmannen innsigelse, og da man heller ikke ble enige i formell mekling, ble saken sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endelig avgjørelse. Den ene saken gjaldt planene om å avsette et område til 450 nye boenheter i strandsonen (Kanalbyen), samt utbygging av ny småbåthavn og næringsvirksomhet. Innsigelsen ble begrunnet i at den planlagte utbyggingen ligger innenfor 100-metersbeltet, og at det er store naturverdier i området. Nøtterøy kommune på sin side forsvarte planen med at de hadde vurdert flere områder for ny boligbygging, og at andre aktuelle utbyggingsområder i tilknytning til eksisterende tettsteder i stor grad vil berøre viktige arealer for matjord og friluftsliv. I tillegg påpekte kommunen at det i områdereguleringen ville bli sørget for avbøtende tiltak for allmennheten og for å sikre viktige naturverdier. KMD godkjente planen og imøtekom ikke innsigelsen, med forbehold om at det gjøres konkrete avbøtende tiltak i den kommende områdereguleringen (KMD, 2016).

Den andre innsigelsen til kommuneplanens arealdel for Nøtterøy var knyttet til en foreslått bestemmelse om fritidsboliger i LNF-områdene. Den aktuelle bestemmelsen var:

«Eksisterende fritidseiendommer i LNF er å anse som spredt bebyggelse, jf. § 11-11 første ledd nr. 2 og følgende kan tillates uten plan etter behandling av enkeltsøknader: a. Innenfor 100-metersbeltet, kan eksisterende fritidsbebyggelse med bebygd areal (BYA) under 90 m<sup>2</sup>, utvide fritidsboligen slik at samlet areal på eiendommen holdes innenfor 90 m<sup>2</sup> BYA. Tilbygg skal ikke kunne ses fra sjøen og ikke hindre allmennhetens ferdsel. Terrasse/platting på inntil 25 m<sup>2</sup> i tilknytning til boligen kan tillates. Denne bestemmelse gjelder ikke for fritidsboliger i Færder nasjonalpark.»

Innsigelsen fra fylkesmannen og fylkeskommunen ble begrunnet i at bestemmelsen kommer i konflikt med hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet og SPR. Denne innsigelsen ble tatt til følge av KMD,<sup>20</sup> begrunnet i at vurdering av maksimalstørrelser for fritidsboliger bør fastsettes ut fra et områdes tålegrense basert på en konkret vurdering og ikke gjennom en generell bestemmelse. Samtidig skriver KMD at formuleringen kan fastsettes som en retningslinje, men ikke som en juridisk bindende planbestemmelse.

Gjølberg studerte Sandefjord kommunes arbeid med rulleringen av kommuneplanens arealdel og inntegning av «annen byggegrense».<sup>21</sup> Dette ble sammenlignet med planarbeidet i Sarpsborg kommune i Østfold. Utgangspunktet var at man i Østfold hadde en annen tilnærming til «annen byggegrense» enn i Vestfold, hvor regionale myndigheter i Østfold var langt mer forsiktige med å kommunisere dette virkemiddelet med den begrunnelsen at byggeforbudet i 100-metersbeltet bør opprettholdes i størst mulig grad. Sandefjord kommune vedtok kommuneplanens arealdel i 2014, samme år som den regionale planen ble vedtatt, og de to planprosessene foregikk dermed ganske parallelt, «selv om Sandefjord lå litt foran i arbeidet og vedtok sin plan nesten 6 måneder før regional kystsonesplan».<sup>22</sup> Dette medførte at «annen byggegrense» i noen tilfeller ble lagt i strid med den regionale planen, bl.a. at byggegrensen noen steder ble satt helt ut i sjøkanten.

Vestfold og Østfold sine fylkeskommuner og fylkesmenn hadde forskjellig tilnærming til «annen byggegrense» på tross av at begge de tidligere fylkene ligger innenfor sone 1 i SPR, hvor byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt. Dette er også utgangspunktet for at man i Østfold har valgt å være tilbakeholden med å vise til mulighetene for å anvende «annen byggegrense», men at dette kun kan gjøres «der dette er aktuelt».<sup>23</sup> Dette er fordi de frykter at utstrakt bruk av virkemiddelet i kommunal planlegging kan uthule byggeforbudet. Vestfold fylkeskommune argumenterer på sin side med at bruk av «annen byggegrense» gjør det lettere å være streng og konsekvent ved vurdering av dispensasjoner fra byggeforbudet når man samtidig tillater en viss utbygging gjennom plan.

20 Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, brev datert 18.02.2016.

21 Sigrun Gjølberg, *Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg og Sandefjord kommuner, i lys av regionale føringer*, Ås 2017. Master i by- og regionplanlegging ved NMBU.

22 *Ibid.*, s. 63.

23 *Ibid.*, s. 69.



## 7.5 STRANDSONEPLANLEGGING I LARVIK KOMMUNE

### 7.5.1 Bakgrunn for fastsetting av byggegrenser mot sjø

Larvik kommune startet arbeidet med å fastsette byggegrenser mot sjø allerede i 2010, i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel, men da SPR kom i 2011, ble det tydelig for både kommunen og fylkesmannen at planen ikke var i henhold til nasjonale mål. Blant annet hadde kommunen trukket byggegrenser langs sjø i områder som var avsatt til LNF, noe som gjorde at man ga et feilaktig inntrykk av at det var tillatt med utbygging i LNF-områdene.<sup>24</sup> Dette var trolig et resultat av at kommunen ikke hadde fått veiledning på hvordan «annen byggegrense» skulle forstås. Da arbeidet med en regional kystsonesplan for Vestfold startet i 2013, vedtok også Larvik kommune at de ville revidere kommuneplanens arealdel, inkludert byggegrensene mot sjø, slik at disse ble trukket i henhold til de regionale føringene.

Høsten 2015 vedtok kommunestyret i Larvik kommuneplanens arealdel, men både fylkeskommunen og fylkesmannen hadde innsigelse til fastsettingen av byggegrensene mot sjø. Byggegrensene er vist i detalj i et eget vedlegg til kommuneplanen, som består av 57 kartutsnitt. Kartutsnittene viser i detalj hvordan byggegrensene mot sjø er trukket. Fylkeskommunen og fylkesmannen fremmet innsigelse til hele 31 av de 57 kartutsnittene. Innsigelsene dreide seg i all hovedsak om at det var gjort manglende landskapshensyn.<sup>25</sup> Etter mekling valgte Larvik kommune å ta alle innsigelsene til følge, og kommuneplanens arealdel ble vedtatt i sin helhet den 16.03.2016.

Da SPR kom i 2011 opplevde kommunene i Vestfold at denne var vanskelig å bruke fordi det ikke eksisterte noen forklaring på hvordan byggegrensene mot sjø skulle fastsettes. Representanter fra Larvik kommune forklarte at veilederen til den regionale kystsonesplanen, samt rådgivning fra fylkeskommunen og fylkesmannen, ble avgjørende for at man kom i mål med fastsettelsen av byggegrenser mot sjø. Da Larvik kommune gikk i gang med å fastsette byggegrenser mot sjø ble datakilder som kart, fotografier, eldre kommuneplaner og matrikkeldata fra kommunens arkiver benyttet.<sup>26</sup> Hele strandsonen ble gjennomgått svært detaljert, noe

---

24 Sunniva Østvik Hage, *Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015–2027) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø*, Ås 2017, Masteroppgave i by- og regionplanlegging ved NMBU.

25 Larvik kommune, 2016. Kommuneplanens arealdel 2015–2027. Vedlegg 1: Beskrivelse av vedtatte byggegrenser langs sjø og vassdrag. Larvik. Tilgjengelig fra: [https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg\\_1\\_-\\_Byggegrenser\\_lang\\_sjø\\_og\\_vassdrag.pdf](https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg_1_-_Byggegrenser_lang_sjø_og_vassdrag.pdf) (lest 18.05.2017).

26 *Ibid.*

som kommunen beskriver som et krevende arbeid som ikke ville vært gjennomførbart uten den regionale kystsonerplanen og tilhørende veileder.

### 7.5.2 Hvordan fastsette byggegrense mot sjø?

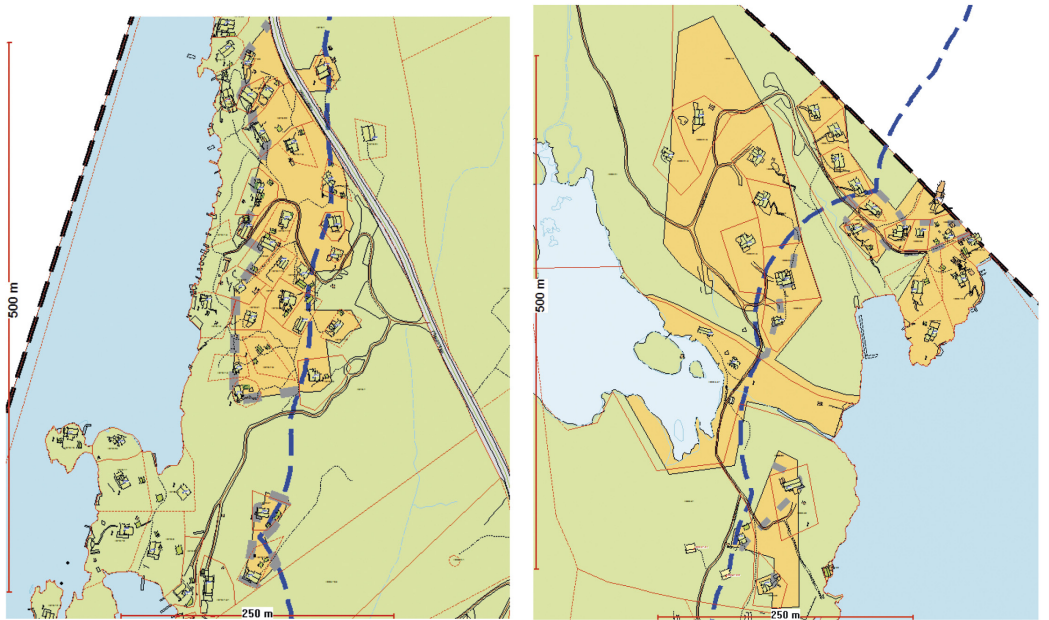
Sikring av allmennhetens tilgang til sjøen har vært et viktig hensyn som det har vært bred politisk enighet om. Man har derfor trukket byggegrensene slik at de strandsoneområdene som fremdeles er mer eller mindre uberørte, skal bevares. Arealene har da blitt avsatt til LNF-områder i kommuneplanens arealdel, hvor byggegrensen er 100 meter i tråd med pbl § 1-8. For eksisterende byggeområder har kommunen lagt til grunn den samme tolkningen som fylkesmannen, hvor det fortsatt skal være tillatt med en utvikling innenfor 100-meterslinjen ved at man har fastsatt egne byggegrenser mot sjø. Byggegrenser har i disse områdene blitt fastsatt nærmere enn 100 meter fra sjøen, så fremt det ikke gir negative konsekvenser for friluftsliv, landskap og naturmangfold.

Til tross for at de mer uberørte strandsonearealene i kommuneplanen ble avsatt til LNF, er ikke dette tilfellet i de områdene hvor det foreligger eksisterende reguleringsplan. Her har man trukket byggegrenser i områdene som er regulert til byggeområder, uten å oppheve reguleringen mellom sjøen og den nye fastsatte byggegrensen, se figur 7.2. Det mest ryddige hadde imidlertid vært om kommunen også hadde opphevet eksisterende reguleringsplaner, da det i reguleringsplanene fremdeles kan se ut som at man kan bygge mellom ny fastsatt byggegrense og sjøkanten i disse områdene. Dette har man løst ved å legge inn en forrangsbestemmelse i kommuneplanens arealdel som sier at ved motstrid mellom byggegrensene i reguleringsplan og i kommuneplanen, går kommuneplanen foran. Ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø, er det ikke skilt mellom eldre og nye reguleringsplaner. Eldre reguleringsplaner vil si planer med hjemmel i plan- og bygningslov før 2008. Byggegrensene er trukket i alle typer reguleringsplaner, uavhengig av planenes alder.

Figur 7.2 viser hvordan byggegrenser er trukket i områder med og uten reguleringsplan. På bildet til venstre ser man et eksempel fra kommuneplanens arealdel. Her ser man at den grå stiplede linjen rammer inn areal avsatt til utbygging, og areal mellom linjen og sjøen avsettes til LNF/grønnstruktur. I områder med eksisterende reguleringsplaner er dette annerledes, illustrert med bildet til høyre. Her blir arealer avsatt til utbygging opprettholdt også mellom byggegrensen og sjøkanten.<sup>27</sup> Dette kan gi et feilaktig bilde av at det er tillatt med utbygging fra byggegrensen og mot sjøen i tråd med planen.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*



**Figur 7.2** Eksempler på fastsetting av «annen byggegrense» i områder med og uten reguleringsplan, vist med grå stiplet linje. Blå stiplet linje viser 100-metersgrensen.<sup>28</sup>

Videre er byggegrensene aldri trukket lenger vekk fra sjøen enn 100 meter, til tross for at pbl 2008 åpner for at dette kan gjøres. Byggegrense er heller aldri fastsatt nærmere sjøen enn 15 meter i områder avsatt til bolig og fritidsboliger, i tråd med anbefalingen i regional plan. Her er det riktignok gjort unntak for næringsbebyggelse, hvor minimumsavstanden til sjøen er satt til 10 meter. For sentrumsområder går byggegrensen direkte i reguleringsformålet og ikke 15 meter fra sjø. For småbåthavner er byggegrensen satt rundt hele havnen, men omfatter ikke arealer på land hvor byggegrensene er fastsatt på vanlig måte.

Etablering av nye fritidsboliger innenfor 100-metersbeltet er ifølge kommuneplanen ikke tillatt. Det er riktignok tillatt å rive eksisterende fritidsbolig og bygge ny i sone III,<sup>29</sup> så lenge maksstørrelsen på ny fritidsbolig, inkludert plattinger og eventuelle boder, ikke overstiger 90 kvm. Dersom man river en hytte på 100 kvm, vil man ikke kunne oppføre denne størrelsen på nytt. For boliger er det ikke fastsatt slik maksstørrelse.<sup>30</sup> Det er altså en strengere praksis for fritidsbebyggelse enn for boliger i kommuneplanen. Når det gjelder bolig, er det mulig med foretting

28 *Ibid.*

29 Sonen mellom annen byggegrense og 100-meterslinjen.

30 Larvik kommune, 2016.

innenfor områder i strandsonen regulert til byggeområde. Ved en slik fortetting skal det tas hensyn til arkitektur, utforming, høyder, estetikk og grønnstruktur. Dersom man river eksisterende hytte og bygger ny, skal bebyggelsen trekkes så langt bort fra sjøen som mulig, og utvidelse av eksisterende bygg skal også gjøres i retning bort fra sjøen. Ny plassering skal være en forbedring fra eksisterende situasjon, og allmennhetens tilgang til sjø og landskapshensyn skal vektlegges. I områder som er regulert til bolig, skal byggegrensen gå 5 meter fra byggets vegggliv, mens den for fritidsboliger skal gå direkte i byggets vegggliv.<sup>31</sup> Dette er i tråd med den regionale planen, som legger opp til en strengere praksis for hytter enn for eneboliger i strandsonen.

### 7.5.3 Samarbeidet mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunen

Generelt beskriver informantene fra Larvik kommune samarbeidet med fylkeskommunen og fylkesmannen<sup>32</sup> som godt. Trolig skyldes dette at det lenge har vært et høyt fokus på en god samarbeidskultur i fylket. Flere av informantene fra de ulike forvaltningsaktørene trekker fram fylkets begrensede størrelse som en avgjørende faktor for det gode samarbeidet, da forvaltningsaktørene møtes ofte og kjenner hverandre godt. Likevel beskriver kommunen noen utfordringer knyttet til oppfølgingen av SPR. Dette gjaldt særlig samarbeidet kommunen hadde med fylkeskommunen om den regionale planen. Ifølge representanter fra Larvik kommune ble de ikke involvert på samme måte i arbeidet med denne planen som i arbeidet med veilederen. I tillegg mener kommunen at den regionale kystsoneplanen er for detaljert og gir føringer på forhold som kommunen selv bør få styre, slik som takvinkler, mønehøyder og størrelse på vinduer.

Samarbeidsprosessen knyttet til den regionale veilederen betegnes av alle representantene fra kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen som svært god. Kystkommunene deltok med en administrativ representant som kunne ta problemstillinger som framkom i møtene tilbake til egen kommune og diskutere dette. For den regionale kystsoneplanen har Larvik kommune derimot først og fremst fått lest igjennom denne i forbindelse med høringen av planen, og medvirkningen fra kommunene var dermed, ifølge kommunens representanter, langt mer begrenset. Til tross for noen uenigheter knyttet til detaljeringsnivået i den regionale kystsoneplanen, har det ikke vært noen store uenigheter mellom

31 *Ibid.*

32 Nå skiftet navn til statsforvalteren.

Larvik kommune, fylkeskommunen og fylkesmannen i planarbeidet for strandsonen.

Samarbeidet og tydeliggjøringen av SPR gjennom regional plan og veileder har gjort at kystkommunene i Vestfold nå har det samme utgangspunktet for å praktisere byggeforbudet i strandsonen. Representanter fra Larvik kommunes administrasjon forteller at det har vært en trygghet å ha støtte fra regionale og nasjonale myndigheter når de har måttet forholde seg til utbyggere som presser på for utbygging i strandsonen.

## 7.6 DRØFTING

Studiene viser at Vestfold fylkeskommune har fulgt opp intensjonene om differensiert strandsoneforvaltning gjennom regional plan og tilhørende veileder, og operasjonalisert de vage nasjonale retningslinjene nedfelt i SPR. Kystkommunene i fylket har i stor grad fulgt opp de regionale føringene i kommuneplanens arealdel. Samarbeidet, særlig knyttet til arbeidet med den regionale veilederen, har vært viktig for å forankre prinsippene i kommunene. Studien viser at «annen byggegrense» kan være et hensiktsmessig verktøy for differensiert strandsoneforvaltning, og en måte å avveie utbygging og vern gjennom planlegging. Regional planlegging har i Vestfold vist seg å være et viktig redskap for å oppnå integrert kystsoneforvaltning ved å operasjonalisere vage nasjonale føringer.

Samtidig viser studien at «annen byggegrense» også har potensial til å uthule byggeforbudet. Studiene av Vestfold, samt nyere studier i andre fylker, bekrefter at det er hold i en slik bekymring. Sterke krefter ønsker å sette byggegrensene i plan så nær sjøen som mulig, gjerne helt ut til sjøkanten. I Vestfold har man nå langt på vei stoppet en slik praksis gjennom det regionale planarbeidet. Å ville trekke byggegrensen helt ut til sjøkanten var tilfellet for områdereguleringen for tettstedet Våge i Tysnes kommune (Sunnhordland), hvor kommunen ønsket å sette byggegrensen på 0 meter fra sjøen i et verdifullt strandsonereale knyttet til tettstedet.<sup>33</sup> Etter innsigelse fra fylkesmannen og endelig avgjørelse i KMD ble byggegrensen til slutt satt på 5 meter fra sjøkanten. Selv om Tysnes ligger i sone 3 i SPR, hvor man skal være mindre streng enn i sone 1, viser Hope (2018) at hensynet til allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i kommuneplanleggingen. Dette blir forklart med at verken pbl § 1-8 eller SPR er klare nok på

---

33 Vegard F. Hope, *Allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedsplanleggingen – studie av områdereguleringene for Storebø og Våge i Sunnhordland*, Ås 2018. Master i landskapsarkitektur, NMBU.

hvordan et byggeforbud og samtidig differensiert forvaltning skal kombineres i praksis, særlig knyttet til hvordan «annen byggegrense» skal forstås og anvendes. Også i Tvedestrand, som ligger i SPR sone 2, og var en av de første kommunene til å arbeide systematisk med «annen byggegrense», ble grensen flere steder satt på 0 meter.<sup>34</sup> Byggegrensene kan da bidra til å uthule byggeforbudet og gjøre det vanskelig eller umulig å sikre allmenn ferdsel langs sjøen i fremtiden.

Et viktig argument i Vestfold for å arbeide systematisk med «annen byggegrense» er å få en mer planstyrt utvikling og mindre bit for bit-utbygging gjennom dispensasjoner. Dette innebærer at ved å åpne for en viss utbygging i strandsonen gjennom plan skal det være lettere for kommunene å si nei til utbygging gjennom dispensasjon. Vi har ikke gjort systematiske undersøkelser for hvordan oppfølgingen av planene i Vestfold fungerer, men oppdaterte tall om nybygg i 100-metersbeltet fra KOSTRA<sup>35</sup> kan gi noen indikasjoner på utviklingen. Tallene viser at det stadig bygges i 100-metersbeltet i Vestfold, men at en større andel er blitt innvilget i tråd med vedtatt plan (11 i 2008 og 40 i 2017). Dette kan tyde på en mer planstyrt utvikling i Vestfold, i tråd med nasjonale og regionale målsettinger. KOSTRA-tallene viser samtidig at det fremdeles innvilges dispensasjoner om nybygg i 100-metersbeltet i Vestfold (27 i 2008, 33 i 2106 og 17 i 2017). Samtidig har det fra 2008 til 2017 vært en nedgang i avslåtte dispensasjoner i samme periode (fra 15 i 2008 til syv i 2016 og bare en i 2017). Ut fra disse tallene gis det fremdeles flere dispensasjoner i Vestfold, selv i de siste årene hvor kommunene har oppdaterte planer med nye byggegrenser. Et hovedformål med «annen byggegrense» er nettopp at det skal være lettere for kommunene å si nei til dispensasjoner, men ut fra KOSTRA-tallene ser ikke det nødvendigvis ut til å være tilfelle. Dette er for øvrig i tråd med en fersk masteroppgave om dispensasjonspraksis i Færder kommune, som viste at ny kommuneplan med byggegrenser mot sjø ikke har medført færre dispensasjoner.<sup>36</sup> En oppfølgende studie av dispensasjonspraksis i Færder kommune i 2020 viste imidlertid at selv om kommunen innvilget 84 % av søknadene, dreide de fleste seg om såkalte «småtiltak» på eksisterende bebyggelse i 100-metersbeltet.<sup>37</sup> Dette skiller seg fra Sivilombudsmannens undersøkelse av dispensasjonspraksis i Kragerø, Lindesnes og Askøy kommuner, som viste at flere av dispensasjonssøknadene som ble

34 Silje Nesland, *Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Erfaringer frå pilotprosjekt i Tvedestrand kommune*, Ås 2013. Master i landskapsplanlegging, NMBU.

35 Statistisk sentralbyrå, 2017. *Kommune-Stat-Rapportering*.

36 Tonje Vaage, *Et studium av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense mot sjø*, Ås 2020. Master i naturforvaltning, NMBU.

37 Hanne Korsvold, *Mange av dispensasjonssøknadene innvilges: Færder kommunes dispensasjonspraksis i 2020*. Master i by- og regionplanlegging, NMBU.

innvilget (i gjennomsnitt 85 % for de tre kommunene), gjaldt større og nye utbygginger i strandsonen.<sup>38</sup>

Vestfold er et område med stort utbyggingspress i strandsonen, og det er nødvendig med mer kunnskap om hva som ligger bak KOSTRA-tallene, og hvorfor det fortsatt gis dispensasjoner for utbygging i strid med byggeforbudet og oppdaterte planer. Ifølge representant for Fylkesmannen i Vestfold er det ikke tilstrekkelig å telle antall dispensasjoner for å si noe om utviklingen i strandsonen, men man må se på innholdet i dem, bl.a. knyttet til fastsatte vilkår, og de prosessene som ligger bak for å kunne trekke endelige konklusjoner.

## 7.7 KONKLUSJON

Studien viser at pbl og SPR om strandsonen ikke gir kommunene sterke nok føringer for god planlegging i strandsonen og nå målet om integrert planlegging. I denne sammenhengen innebærer målet om integrert planlegging at man har klart å avveie hensynet mellom bruk og vern i tråd med intensjonene i pbl (Stokke og Hauge, kapittel 1). Prinsippet om «annen byggegrense» i plan kan i utgangspunktet være et fornuftig grep for å sikre en mer planstyrt og differensiert utvikling i strandsonen i vårt langstrakte land. Men problemet er at det ikke ligger ved noen klare statlige retningslinjer for hvordan dette skal gjøres. Dette har medført at mange kommuner ønsker å sette «annen byggegrense» så nær sjøen som mulig, gjerne helt i sjøkanten. Det kan i praksis uthule byggeforbudet og føre til ytterligere utbygging og privatisering av strandsonen.

Etter vårt syn bør staten i revideringen av SPR gi mer konkrete anvisninger for «annen byggegrense» knyttet til hver av de tre sonene.<sup>39</sup> Et alternativ er at fylkeskommunene oppfordres til å lage regionale planer som gir mer konkrete anvisninger tilpasset den regionale konteksten. Uansett valg er det mange lærdommer å hente fra planarbeidet i Vestfold. Tett samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen har vært viktig for at kommunene i stor grad har fulgt opp regional kystsoneplan og veileder i egen planlegging. Selve lakmustesten på om den regionale planen vil lykkes med å oppnå en mer integrert forvaltning av strandsonen, er imidlertid avhengig av en mer planstyrt utvikling og færre dispensasjoner, noe som studien av Færder kommune viser ikke har vært tilfelle.<sup>40</sup> En fel-

38 Sivilombudsmannen, 2021, Rapport om dispensasjoner i strandsonen. Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner.

39 SPR ble revidert i mai 2021, men heller ikke her blir det angitt nærmere retningslinjer for hvordan «annen byggegrense» skal settes.

40 *Ibid.*

les grunnleggende enighet om at strandsonen er en nasjonal ressurs som er viktig å ta vare på, er også avgjørende. I den forbindelse er det også viktig at det finnes lokale forsvarere for vern av strandsonen i kommunene, slik tidligere studier har vist.<sup>41</sup>

## LITTERATUR

- Gjølberg, Sigrun, *Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av «annen byggegrense» som virkemiddel i Sarpsborg og Sandefjord kommuner, i lys av regionale føringer* (Ås 2017). Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU.
- Hage, Sunniva Ø., *Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015–2027) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø* (Ås 2017). Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU.
- Harvold, Kjell, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli, *Forvaltning av strandsonen. Evaluering av Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* (Oslo 2015). Samarbeidsrapport NIBR/NMBU.
- Hope, Vegard, *Allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedsplanlegging – studie av områdereguleringene for Storebø og Våge i Sunnhordland* (Ås 2018). Masteroppgave ved Institutt for landskapsarkitektur, NMBU.
- KMD, Nøtterøy kommune – innsigelse til kommuneplanen. Brev Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmannen i Vestfold, datert februar 2016.
- Korsvold, Hanne, *Mange av dispensasjonssøknadene innvilges: Færder kommunes dispensasjonspraksis i strandsonen 2020* (Ås 2021). Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU.
- Larvik kommune 2016, *Kommuneplanens arealdel 2015–2027. Vedlegg 1: Beskrivelse av vedtatte byggegrenser langs sjø og vassdrag. Larvik. Tilgjengelig fra: [https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg\\_1\\_-\\_Byggegrenser\\_lang\\_sjø\\_og\\_vassdrag.pdf](https://kart.larvik.kommune.no/Planarkiv/0709/201311/Dokumenter/Vedlegg_1_-_Byggegrenser_lang_sjø_og_vassdrag.pdf) (lest 18.05.2017).*
- Leifsson, Erik, *Kommunal forvaltning av strandsonen i lys av statlige og regionale føringer – med særlig fokus på kystsoneforvaltningen i Vestfold* (Ås 2016). Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU.
- Myklebust, Ingunn E. og Sigrid E. Schütz, «Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona. Særlig om korleis lov og retningslinje i samverke kan påverke kommunale planer og vedtak om bruk og vern», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2012 s. 87–118
- Nesland, Silje, *Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Erfaringer frå pilotprosjekt i Tvedestrand kommune* (Ås 2013). Masteroppgave i landskapsplanlegging, NMBU.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Riksrevisjonen 2002 Dokument 3:7 (2001–2002).

41 Knut Bjørn Stokke, mfl., *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? Tidsskriftet Utmark*, 2008 (ikke sidetall).



- Sivilombudsmannen 2021. *Rapport om dispensasjoner i strandsonen. Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner.*
- Stokke, Knut Bjørn mfl., «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner?», *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2008 (uten sidetall).
- Stokke, Knut Bjørn, mfl., «Bit for bit»- utbygging i kystsonen. *Konsekvenser for natur og næring* (Oslo 2009). Samarbeidsrapport NIBR, NIVA, HI.
- Stokke, Knut Bjørn, mfl., *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på «bit for bit»-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner* (Oslo 2012). Samarbeidsrapport NIBR, UMB, NIVA, HI.
- Stokke, Knut Bjørn, Jan Vidar Haukeland og Andreas Skriver Hansen, «Nasjonalparker – fra fjell til kyst», *Plan*, 2017 s. 38–43.
- Vestfold fylkeskommune, Regional plan for kystsonen i Vestfold, 2014a. Vedtatt av fylkestinget 06.11.2014.
- Vestfold fylkeskommune, Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold. Delrapport til regional plan for kystsonen i Vestfold, 2014b, datert 17.09.2014.
- Vaage, Tonje K., *Et studium av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet i Færder kommune sett i lys av fastsetting av byggegrense langs sjø* (Ås 2020). Master i naturforvaltning, NMBU.
- Østfold fylkeskommune, Regional kystsonerplan for Østfold. Vedtatt av fylkestinget desember 2014.



# 8. Integrert strandsonerforvaltning i Hordaland

Arne Tesli

**Samandrag** I dette kapittelet ser eg på rutinar for og organiseringa av strandsonerforvaltninga i Hordaland. Har ein fått til ei integrert strandsonerforvaltning, og fungerer regional og interkommunal planlegging og samarbeid bra? I fylket blei det utarbeidd både ein regional kystsonerplan og ein interkommunal strandsonerplan, men dei to planane er ikkje fullt ut og formelt gjennomførte. Korleis vert pbl's krav til planlegging i strandsona tolka på lokalt nivå, og kva ligg til grunn for dei løysingane og den praksisen som utviklast i regionen?

**Nøkkelord** strandsonerforvaltning | Hordaland | regional og kommunal planlegging

**Abstract** In this chapter, I examine the routines for, and the organization of, coastal zone management in Hordaland county. Both a regional coastal zone plan and an inter-municipal cooperation plan have been developed, but these two plans have not been fully and formally implemented. I discuss how the Planning and Building Act's requirements for planning in the coastal zone is interpreted and assessed at the local level, and what functions as the basis for the practice that can be observed in the region?

**Keywords** Integrated Coastal Zone Management | Hordaland | regional and municipal planning

## 8.1 INNLEIING<sup>1</sup>

I dette kapitlet tar eg for meg rutinar for, og organiseringa av, strandsoneforvaltninga i Hordaland. Eit sentralt spørsmål er om ein har fått til ei integrert strandsoneforvaltning. Det vil seie om regionalt og interkommunalt samarbeid fungerer bra på dette feltet.<sup>2</sup> Eg ser på korleis plan- og bygningslova sine krav til planlegging i strandsona vert tolka og oppfatta på lokalt nivå, samt kva som ligg til grunn for dei løysingane og den praksisen som utviklast i regionen. Eg drøftar òg rolla til fylkeskommunen og fylkesmannen i dette arbeidet.

Hordaland er eit stort og samansett fylke med rike naturressursar, og folk har mange moglegheiter til å nyte godt av desse ressursane. Det finst ei rekke næringar og næringsinteresser, og likeins er det svært mange haldningar og meiningar om korleis kystsona skal nyttast og handsamast – frå den statlege tilnærminga slik ho er nedfelt i særlover og plan- og bygningslova på den eine sida, og til lokale haldningar og praksis på den andre. Lokalt er oppfatninga prega av at områda langs kysten er og har vore grunnlaget for busetnad, verksemd, arbeid og inntekt, og det er eit sterkt ynskje om ei vidareføring av dette gjennom ei vid og samansett nytting og utvikling av strandsona.

Internasjonalt har det lenge vore arbeidd med å utvikle metodar og praksis for integrert forvaltning av strandsona og kysten, og dette har fått nemninga *Integrated Coastal Zone Management and Planning* (ICZMP),<sup>3</sup> som går på at utnytting, vern og forvaltning av areal og ressursar – på land og i sjø – må sjåast i samanheng og gjerast innafor ei heilskapleg og berekraftig tilnærming. I Norge har dette mellom anna blitt handsama med plan- og bygningslovas (2008) forsterka fokus på forbodet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjø og gjennom regionale planar og interkommunalt samarbeid for utvikling og forvaltning av strandsona.

- 
- 1 Eg vil takke Knut Bjørn Stokke, Håkon Kryvi, Eva Katrine Taule, Carsten Jahn Hansen og anonyme fagfellar for gode og konstruktive kommentarar til tidlegare versjonar av dette kapitlet.
  - 2 Eg viser til omtalen av dette tidlegare i boka, m.a. i innleiinga og i kapitlet som tar for seg Vestfold (kap. 7).
  - 3 Sjå drøftinga av dette i innleiingskapitlet og i Portman, Michelle E., mfl.: Improving integration for integrated coastal zone management: An eight country study. *Science of the Total Environment*. 2012–439 (194–201); og United Nations: Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Chapter 17. United Nations, Rio de Janeiro 3–14 June 1992; og European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management. Brussels, 12.3.2013 COM (2013) 133 final.

## 8.2 HORDALAND FYLKE<sup>4</sup>

Kysten og strandsona har vore og er heilt grunnleggjande for folks liv og virke i Hordaland. Store delar av næringsaktiviteten er knytte til og har sitt utspring i det maritime og i det som går føre seg langs kysten. Størstedelen av menneska bur, arbeider og samhandlar i dei kystnære områda, og kysten og strandsona er soleis av særleg verdi, men er samstundes under sterkt utbyggingspress og er dermed veldig sårbar. Hordaland har mange område med attraktivt og ettertrakta land for busetting, næringsliv, arbeids- og fritidsaktivitet. Samstundes er det stor variasjon med omsyn til korleis folk bur og arbeider, kva for ressursar dei utnyttar, kva dei gjer i fritida, osb. Alt dette gjer at det er sterkt press og konkurranse om tilgangen til – og spørsmål om korleis ein kan nytte seg av – strandsoneressursane. Det største utbyggingspresset på strandsona i Hordaland skyldast nye næringsbygg, nye bustader og fritidsbustader. Men naust og andre anlegg, slik som til dømes småbåt- tanlegg, bidrar òg sterkt til det samla trykket på utbygging av strandsona.<sup>5</sup> Eit heilt avgjerande spørsmål er soleis korleis dei ulike utbyggingsinteressene haldast opp mot – og vektast – i høve til vern og forvaltning av strandsona.

I løpet av dei siste tiåra har det skjedd store endringar med omsyn til bustader, kva folk arbeidar med, næringsutvikling og folk si utdanning, sysselsettings- og inntektsmoglegheiter i Hordaland. Dette speglast òg i ulikskap med omsyn til korleis folk nærmar seg strandsona og ressursane der, samt kva for synspunkt og perspektiv dei har til utviklinga i området.

### 8.2.1 Busetting

Folketalsutviklinga for kommunane i Hordaland er relativt ulik. I Sunnhordland har ein til dømes hatt vekst i Sveio, Bømlo, Stord, Fitjar og Austevoll, mens folketallet i Kvinnherad og Tysnes har heldt seg relativt stabilt. Lenger nord – nærare Bergen – har ein hatt monaleg vekst i kommunane Sund, Fjell og Øygarden (jf. tabell 8.1).<sup>6</sup>

4 Hordaland er nå saman med tidlegare Sogn og Fjordane slått saman til Vestland fylke.

5 Sjå tabell 8.2 med oversikt over utviklinga av tilgjengeleg strandsonereale i Hordaland i 2000–2019.

6 Frå 1. januar 2020 er dei tre kommunane Sund, Fjell og Øygarden slått saman i Øygarden kommune.

**Tabell 8.1** Folketalet i Hordaland, utvalde kommunar, 1980–2018

	Folketal					
	1980	1990	2000	2010	2015	2018
<b>Sveio</b>	4 216	4 582	4 623	4 999	5 509	5 721
<b>Bømlo</b>	9 213	9 675	10 739	11 275	11 761	11 902
<b>Stord</b>	12 859	14 483	16 144	17 565	18 685	18 780
<b>Fitjar</b>	2 888	3 072	2 992	2 931	3 093	3 194
<b>Tysnes</b>	2 774	2 915	2 843	2 779	2 782	2 857
<b>Kvinnherad</b>	12 821	13 121	13 196	13 187	13 234	13 180
<b>Jondal</b>	1 273	1 266	1 151	1 036	1 100	1 096
<b>Fusa</b>	3 765	3 727	3 684	3 823	3 838	3 920
<b>Austevoll</b>	3 893	4 200	4 406	4 571	5 012	5 189
<b>Sund</b>	3 900	4 976	5 160	6 079	6 752	7 085
<b>Fjell</b>	10 177	14 735	18 178	21 823	24 427	25 725
<b>Øygarden</b>	2 534	3 158	3 623	4 267	4 733	4 877
<b>Austrheim</b>	2 549	2 684	2 527	2 738	2 856	2 902
<b>Fedje</b>	849	730	682	594	563	561

Kjelde: SSB, KOSTRA, tabell 06913.

Innafor kvar kommune kan det òg vere tydeleg variasjon i folketalsutviklinga. Det er særleg tettstadene som veks, og i alle kommunane har ein på det viset ei sentralisering til tettstadene, mens det elles er nedgang i folketalet mange stader i regionen. Planleggjarar reknar med at sentraliseringa til tettstadene er ein prosess som vil halde fram.<sup>7</sup> Mykje av bygginga av nye bustadar skjer i tettstadene, men det er òg fortsatt ei viss spreidd bustadbygging.<sup>8</sup> Eit sentralt trekk ved busetjinga er at ein stor del av bustadene ligg i strandsona. «I kommunane Austevoll, Bømlo, Tysnes, Kvinnherad, Fitjar og Fusa ligg om lag 25 % av bustadene i 100-metersbeltet. For Stord, Sveio og Etne er denne prosentsetningen mellom 10-15 %.»<sup>9</sup> Desse kommunane er dessutan særst attraktive for bygging av fritidsbustader og hytter.<sup>10</sup>

7 Sjå t.d. Samarbeidsrådet for Sunnhordland 2015a, s. vii.

8 «Omlag halvparten av nye bustader vert bygd i tettstadene.» Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2015a): Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland. Asplan Viak.

9 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a.

10 Eit mål på innslaget av fritidsbustader er den såkalla hyttefaktoren, dvs. talet på hytter pr. bustad. I Sunnhordland varierer han frå 5 % på Stord til 80 % for Tysnes (*ibid.*).

## 8.2.2 Næringsliv

Dei viktigaste næringane i kystkommunane i Hordaland er olje og offshore, maritim verksemd, fiskeri, havbruk og turisme – i tillegg til servicenæringane. Svært mykje av dei tunge næringsområda i Hordaland er på denne måten lokalisert langs kysten. Dette skyldast topografiske tilhøve,<sup>11</sup> men òg at næringane reint historisk er knytte til verksemd ved sjøen.<sup>12</sup> Innafor desse næringane har det dei siste åra blitt utvikla mange nye arbeidsplassar og inntekts høve, og ein har opplevd ein rask og sterk overgang frå det tradisjonelle samfunnet med basis i fiskeri, jordbruk og skipsbyggeindustri. Men den nye næringsaktiviteten er også i sterk grad knytt til bruk av ressursar i sjøen, og i enkelte av kommunane har ein framleis eit sterkt innslag av industri.<sup>13</sup> Næringslivet i Hordaland er dessutan sterkt eksportretta og dermed også meir prega av svingingar i industrisektoren enn landet elles.<sup>14</sup> Fleire av kommunane har soleis sett at dei treng å utvikle eit meir samansett og variert næringsliv, mellom anna for å ha større bredde i typar arbeidsplassar. Dette ser ein på som naudsynt for å halde på og tiltrekkje seg innbyggjarar.<sup>15</sup>

## 8.2.3 Hamner og annan infrastruktur

Saman med farleiene utgjør hamnene særskilte viktige knutepunkt og transportveggar for næringsliv og annan aktivitet. Dei ulike hamnebehova vert dekte gjennom eit mangfald av små og store hamner, mellom anna fiskerihamner, kaiar til bruk for havbruksnæringa, kommunekaiar, gjestehamner og småbåthamner. Areal til gode hamner og farleier har soleis stor verdi. Vidare kan mange av hamnene og kaiene knytast til andre interesser og aktivitetar, slik som: i) Kulturminne, der kaiene er del av gamle ferdsselsveggar som dampskipskaiene eller sjøbruksmiljø med stor kul-

11 Min danske kollega Carsten J. Hansen har ein kommentar til dette: «Kva gjer det med utvikling, interessekonfliktar og forvaltning i område kor det reelt sett bare er mogleg å bu og drive næring heilt nede ved kysten?» Dette er ganske ulikt tilhøva i Danmark, der det er flatt og det finnes gode høve til etablering og drift i større avstand frå kysten (sjå Hansen, kap. 9).

12 I Sunnhordland viser bygningsstatistikk frå Matrikkelen at «45 % av næringsbygga ... er lokalisert 0-100 meter frå kystlina, og så godt som ingen næringsbygg lenger enn 1,5 km frå kystlinja.» (Samarbeidsrådet for Sunnhordland 2015a, s. v).

13 I Sunnhordland jobbar nesten kvar femte arbeidstakar i industrien, mens i Norge totalt jobbar færre enn kvar tiande i industrien (*ibid.*).

14 Samarbeidsrådet for Sunnhordland 2015a.

15 «Dei største utfordringane for næringslivet er elles at talet på kompetanse- og kulturarbeidsplassar er lågt, og at regionen treng meir urbanitet og tiltrekkingskraft». (Samarbeidsrådet for Sunnhordland 2015a s. 28). Sjå også Hordaland fylkeskommune (2012): Fortrinn og utfordringar for kommunane og regionane – Forarbeid til regional planstrategi. AUD-rapport nr. 4–12, s. 24.

turminneverdi, som òg har utviklingspotensial for nye funksjonar til dømes innfor reiseliv. ii) Gjestehamner: Enkelte gjestehamner har godt utbygde servicetilbod og trekkjer til seg båtfolk frå heile Vestlandet og utlandet. Gjestehamner kan òg vere meir lokale, men representerer uansett viktige element for næringslivet på staden. iii) Maritime opplevingar. Mange kaiområde fungerer som utgangspunkt og møteplass for fastbuande og tilreisande for aktivitet i friluftsliv eller vassport. Kaiene er soleis del av ein felles og vidfemnande maritim infrastruktur og aktivitet.

### 8.3 STRANDSONEPLANLEGGING I HORDALAND

Både fordi kysten og kystområda er så viktige for folks liv og virke, men òg fordi det er ein region som har opplevd svært sterke og omfattande endringar i løpet av dei siste 40–50 åra, og kor det er hard konkurranse om – og eit sterkt press på – utbygging av nye område langs kysten, er Hordaland særleg interessant når det gjeld plan og forvaltning av strandsona. Hordaland var òg med i eit pilotprosjekt for å vurdere SPR-retningslinene. I SPR, dei nasjonale planretningslinene for differensiert forvaltning av kystsona,<sup>16</sup> vart kommunane i nærleiken av Bergen plassert i **sone 2**, dvs. «Andre områder der presset på arealene er stort» (markert med oransje i kartet),<sup>17</sup> mens dei andre kommunane blei plasserte i sone 3, dvs. område med mindre press på areala (gult i kartet).<sup>18</sup> Ut frå kriteria i SPR skulle kommunane Austevoll, Bømlo, Fitjar, Stord, Sveio og Tysnes i utgangspunktet verte plasserte i sone 2. Men i ein prøveperiode vart dei plasserte i sone 3 som ein pilotregion. Kommunane skulle gjennom det «vise at dei kan forvalte strandsona på ein ansvarsfull og god måte».<sup>19</sup> Det har vore mykje diskusjon om korleis denne klassifiseringa av kommunane har fungert, og det er ikkje avklart korleis dette skal vere framover.<sup>20</sup> Vi valde å fokusere på

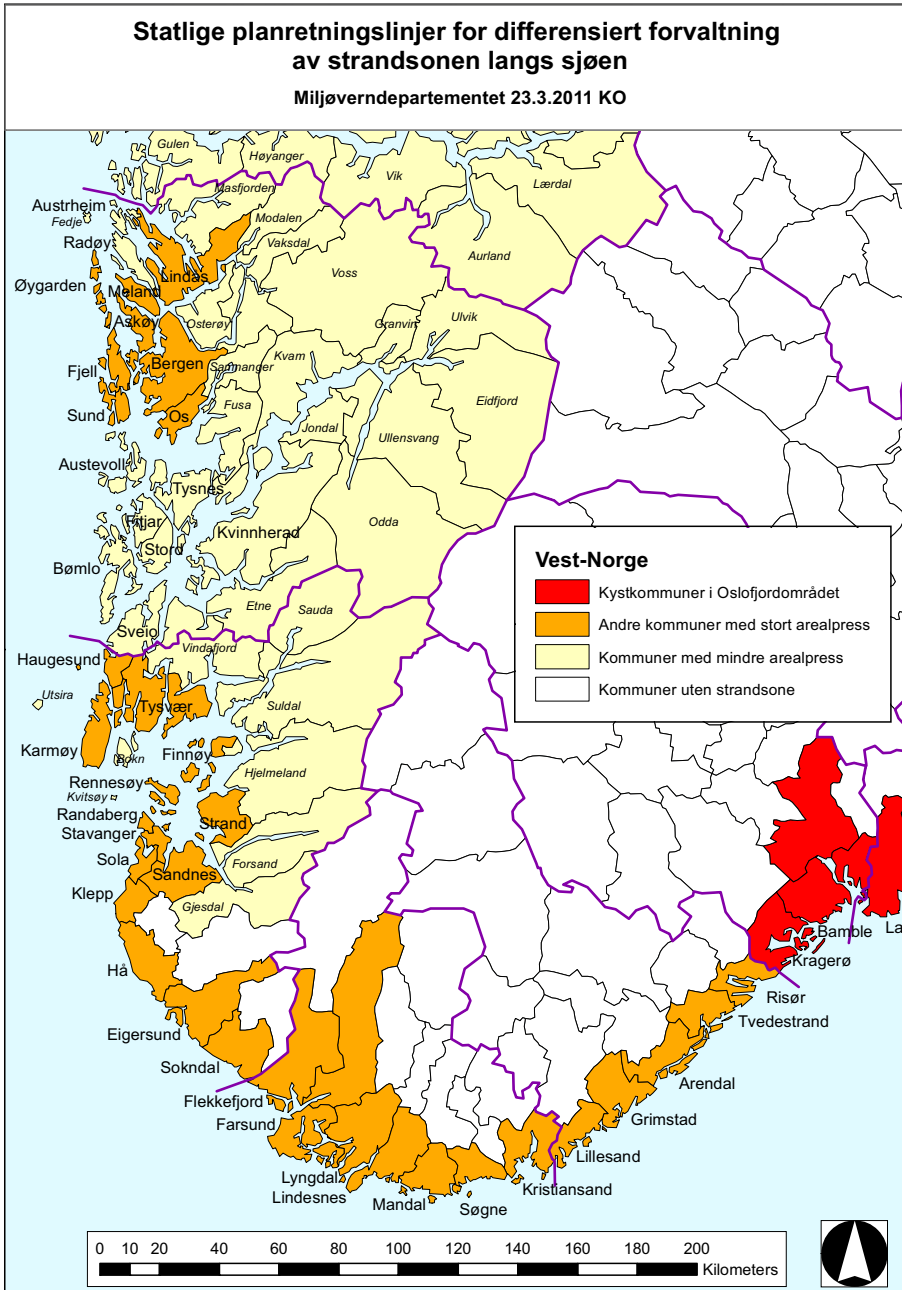
16 Kgl.res. 2011.

17 I Hordaland gjaldt dette kommunane Askøy, Bergen, Fjell, Lindås, Meland, Os, Sund og Øygarden. Sjå Kgl.res. (2011): Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR). Fastsett ved Kongelig resolusjon 25. mars 2011.

18 Sjå t.d. Fylkesmannen i Hordaland, 2015. Motsegn – interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland – føresegnar. Brev av 01.10.2015, s. 2. Her vert prøveperioden forlenga med fire år, da planarbeidet ikkje hadde blitt slutført. Sjå også Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli, Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015a, s. 21, 70–72.

19 Fylkesmannen i Hordaland 2015, s. 2.

20 I eit svar til spørsmål i Stortinget 02.02.2018 uttalte kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland mellom anna: «Retningslinjene er evaluert, og det er avdekket behov for en begrenset revisjon ... Retningslinjene forholder seg til dagens kommunegrenser, slik at det også på grunn av endret kommunestruktur er behov for endringer i retningslinjene» (Stortinget. Dokument nr. 15:845 (2017–2018)).



Figur 8.1 Kart over kystkommuner i Sør-Norge med ulike soner etter SPR strandsoner.



dei fire kommunane Øygarden, Austevoll, Kvinnherad og Stord<sup>21</sup> og har gjennomført intervju med planleggjarar frå desse kommunane.<sup>22</sup>

### 8.3.1 Krava i den nye plan- og bygningslova

Som nemnt i innleiingskapittelet og andre stader i boka har det vore omfattande bygging av nye bustader og fritidshus i strandsona i Norge dei siste tiåra,<sup>23</sup> og for å nå målsetnaden om betre balanse mellom bruk og vern innførte ein i plan- og bygningslova (2008) strengare reglar om byggjeforbodet i 100-metersbeltet,<sup>24</sup> og dette gjeld så lenge det ikkje er fastsett anna byggegrense i kommunal plan.<sup>25</sup> Lova stiller òg krav om at det skal takast særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i strandsona. Allmenningen er eit fellesgode og ein viktig del av den norske kulturarva, og mange tenkjer på rett til ferdsel i strandsona eller i utmarka når ordet allmenning vert nytta. I dag er planlegginga i strandsona pålagd å ta omsyn til desse allmenne fellesgodane, og dette kjem i tillegg til alt det andre som må inkluderast i planlegginga og forvaltninga, slik som næringsutvikling, bustadbygging, hyttebygging, infrastrukturutvikling med vidare.

Det er gjennomført studiar som viser kor stor del av strandsona i Hordaland som ikkje er bygd ut, og kor mykje som er tilgjengeleg for allmenta. KOSTRA-tala syner at det er store areal både strandsone utan bygnader og tilgjengeleg strandsone i regionen. Men tala viser òg at det tilgjengelege strandsonearealet er utsett for press og har blitt mindre dei siste tiåra, samt at bygningsnært areal i strandsona

---

21 Øygarden var plassert i sone 2 i SPR, dei øvrige kommunane i sone 3 (Kgl.res. 2011). Kvinnherad er lokalisert på fastlandet og har ei lang kystlinje, mens dei tre andre er øykommunar. Ut frå folketalet kan desse kommunane klassifiserast som små eller mellomstore, med mellom 4000–19 000 innbyggjarar. Dei er alle prega av ein kombinasjon av primær-, sekundær og servicenæringer, og alle er meir avhengige av marin- og fiskerirelaterte næringar enn kva ein gjennomsnittleg norsk kommune er (sjå Hordaland fylkeskommune 2012, AUD-rapport). I alle kommunane ser ein på forvaltninga av strandsona som ei sær sentral og viktig oppgåve.

22 Vi har gjennomført intervju med planleggjarar som har vore involvert i strandsoneplanlegginga og -forvaltninga i dei fire kommunane. Vi har òg snakka med planleggjarar og administrasjon på fylkesnivå og har gått gjennom relevante plandokument, utgreingar for lokale og regionale myndigheiter samt annan planlitteratur og dokumentasjon.

23 Sjå Knut Bjørn Stokke, Margrete Skår, Atle Omland, Erling Vindenes og Ragnhild Skogheim, *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2008.

24 Nedfelt i pbl § 1-8.

25 Sjå m.a. Ingunn E. Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, *Tidsskrift for Eiendomsrett*, 2012; Ingunn E. Myklebust og Arne Tesli, kap. 6.

har auka (tabell 8.2). Det er eit sterkt utbyggingspress i strandsona i Hordaland, og ein god del av utbygginga skjer i utbygde område rundt der flest folk bur. Ifylgje fylket sin regionale kystsonerplan har kommunane i Sunnhordland sikra relativt lite areal lokalt til friluftsområde og nærrekreasjonsområde for sine innbyggjarar.<sup>26</sup> I desse områda er det derfor viktig både å sikre vern av dei tradisjonelle strandsoneareala og samstundes sikre tilgangen til strandsona slik at folk har gode høve til rekreasjon i nærområda sine.

**Tabell 8.2** Strandsoneareal (1000 dekar), 2000–2019. Heile landet, Vestfold og Hordaland.

		Strandsoneareal (1000 dekar) på fastlandet inkludert øyer med fastlandsforbindelse					
		2000	2005	2010	2015	2018	2019
<b>Hele landet</b>	<b>Alt strandsoneareal</b>	4 165	4 165	4 165	4 165	4 165	4 165
	<b>Potensielt tilgjengelig strandsoneareal</b>	2 933	2 910	2 883	2 864	2 854	2 852
	<b>Bygningsnært areal &lt; 50 m</b>	642	665	692	711	720	723
<b>Vestfold</b>	<b>Alt strandsoneareal</b>	52	52	52	52	52	52
	<b>Potensielt tilgjengelig strandsoneareal</b>	22	21	21	20	20	20
	<b>Bygningsnært areal &lt; 50 m</b>	25	25	25	26	26	26
<b>Hordaland</b>	<b>Alt strandsoneareal</b>	477	477	477	477	477	477
	<b>Potensielt tilgjengelig strandsoneareal</b>	319	314	310	306	305	305
	<b>Bygningsnært areal &lt; 50 m</b>	104	108	113	116	118	118

Kjelde: SSB, KOSTRA, Tabell 08917.

### 8.3.2 Ein regional kystsonerplan og ein interkommunal strandsoneplan

Plan- og bygningslova opnar for interkommunalt samarbeid, og både frå sentralt hald og lokalt er det eit uttalt ynskje om å få til meir samordna og integriert planlegging og forvaltning av strandsona. I Hordaland har det blitt tatt fleire initiativ for å få til dette. Av særleg interesse er *Regional kystsonerplan for Sunnhordland og ytre Hardanger*, utarbeidd av Hordaland fylkeskommune i 2015,<sup>27</sup> og *Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland og Fusa*, som ni kommunar i regionen samarbeidde om å lage.<sup>28</sup> Målet og fokuset for den regionale kystsonerplanen var å sikre

26 Hordaland fylkeskommune, KOSTRA-tal.

27 Hordaland fylkeskommune, 2015.

28 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a.

god koordinering og samarbeid mellom ulike interessegrupper i området, «førebyggje konflikhtar ved å ta kvalifiserte val basert på kunnskap og politiske prioriteringar» og få til berekraftig arealbruk knytt til bruk og vern.<sup>29</sup> Planlegginga av og forvaltninga av strandsona er utfordrande og kompleks, og det er behov for heilskapleg tilnærming på tvers av sektor- og kommunegrenser. Den regionale kystsoneplanen skulle bidra til betre kommunal og regional planlegging og til å førebyggje og løyse moglege konflikhtar. Den regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og ytre Hardanger blei vedtatt i Hordaland fylkesting i oktober 2017, men planen var til dels omstridt og vart vedtatt med knapt fleirtal. Han skulle avklarast og iverksettast på kommunalt nivå, og fem kommunar, Austevoll, Fitjar, Kvinnherad, Sveio og Tysnes, hadde vesentlege innvendingar til planen, mellom anna med tilvising til at «interkommunal plan skal ha forrang».<sup>30</sup> Planen vart i januar 2018 send KMD, og i mars 2020 vart han stadfesta av departementet. KMD såg positivt på at det var utarbeidd ein kystsoneplan for regionen, men som følgje av innvendingane frå dei fem kommunane, gjorde departementet fleire endringar i planen.<sup>31</sup>

«Det er ... uheldig at fleire av kommunane har så store innvendingar til planen. Særleg er det mykje konflikt kring plankarta, og dei konkrete avgrensingane i nokre av kommunane. ... Med så stor usemje om ein plan som er retningsgjevande for den kommunale arealplanlegginga, kan oppfølging av planen bli krevjande. Erfaringane frå prosessen må difor leggast til grunn når planen skal rullerast.»<sup>32</sup>

Når det gjaldt det interkommunale plansamarbeidet, var hovudformålet å utarbeide ein felles, interkommunal plan for strandsona i Sunnhordlands-kommunane og Fusa kommune. Planen skulle:

- Vere det overordna styrande plandokumentet for all arealbruk og forvaltning av areal i strandsona i dei deltakande kommunane.
- Vise korleis ein skal forstå forvaltninga av strandsona i Sunnhordlands-regionen m.a. ut frå dei statlege planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning.<sup>33</sup>

29 Hordaland fylkeskommune, 2015. Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. s. 5.

30 Fleirtalet i fylkestinget peika på at: «Plankartet i den regionale planen er retningsgjevande og skal leggjast til grunn for kommunal planlegging, men det er ikkje juridisk bindande» (Hordaland fylkesting 04.10.2017). Den regionale kystsoneplanen er òg vedtatt i Rogaland fylkesting.

31 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 2020.

32 Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 2020 s. 1.

33 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a.

Det vart nedlagt eit omfattande arbeid i utviklinga av den regionale kystsonerplanen og i det interkommunale plansamarbeidet, og bruken og forvaltninga av strandsona var eit felles tema i dei to planane. Det var soleis ei tydeleg fellestilt nærming mellom fylkeskommunen sin regionale kystsonerplan og den interkommunale strandsonerplanen, og gjennom samarbeid om tema og i felles prosessmøter søkte ein å dra nytte av dei parallelle planprosessane.<sup>34</sup>

Hordaland fylkeskommune utarbeidde allereie i 2007 ein *rettleiar med råd om planlegging og forvaltning av strandsona*, og rettleiaren vart revidert i 2013.<sup>35</sup> Rettleiaren framheva den nye plan- og bygningslovas innskjerping av byggjeforbodet i 100-metersbeltet og forsøkte òg å tolke og gje døme på korleis en skulle praktisere det som var nedfelt i dei *statlege planretningslinene for differensiert forvaltning av strandsona* (SPR).<sup>36</sup> Gjennom rettleiaren søkte fylkeskommunen mellom anna å utdjupe og presisere plan- og bygningslova og dei statlege planretningslinene, samt å forklare korleis dette kunne nyttast som verktøy for strandsonerforvaltninga i fylket.

Kommunane i Sunnhordland var, som tidlegare nemnt, i SPR plasserte i sone 3, dvs. blant dei kommunane som var vurderte å ha minst press på areala. Rettleiaren framheva rett nok at uavhengig av kva for kategori den einskilde kommunen er plassert i, så legg SPR opp til at forvaltninga av strandsona primært skal skje gjennom planlegging, og da først og fremst gjennom kommuneplanen. Samstundes var det òg andre og tydelege ambisjonar som låg til grunn for arbeidet med den interkommunale strandsonerplanen. Han var tiltenkt å skulle vere eit overordna og styrande plandokument for all arealbruk og forvaltning i strandsona for dei ni deltakande kommunane. Mellom anna identifiserte ein arealformål og soner for bruk og vern av areala.<sup>37</sup> Den interkommunale strandsonerplanen omfatta desse viktige temaa:

- a. friluftsområde – regionale og lokale
- b. område med spesielle natur- og landskapskvalitetar
- c. sikring av større, viktige friluft- og landskapsområde,

34 Den regionale planen fokuserte særleg på sjøområda, og dette er meir utførleg drøfta og handsama av Stokke og Hage i eit anna kapittel i denne boka (kap. 7). Eg omtalar derfor denne planen ganske kort her.

35 Hordaland fylkeskommune (2007): Råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland. Rettleiaren vart utarbeidd før ny pbl og SPR blei vedteken. Rettleiaren vart revidert i 2013.

36 Kgl.res. 2011: Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR). Fastsett ved kongeleg resolusjon 25. mars 2011.

37 Planen skulle òg konkretisere og vise korleis dei statlege planretningslinene for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen skulle forståast for Sunnhordlands-regionen.

- d. kulturminneområde, kystkultur m.m.
- e. område for næringsutvikling, hamneanlegg, reiselivsanlegg
- f. felles båthammer og bryggeanlegg, naustområde, fellesnaust
- g. bustadområde og område for fritidsbustader
- h. fortettingsområde

Alle disse temaa skulle vurderast opp mot og i samanheng med *eksisterande* arealbruk og område for pågåande aktivitetar, samstundes som behovet for *nye område* skulle vurderast og sikrast. Vidare skulle det utarbeidast felles retningslinjer for bygging av brygger, naust, rorbuer, spreidd busetting og liknande i strandsona. Dette arbeidet var naturleg nok svært tidkrevjande og komplisert, men den første fasen av den interkommunale planprosessen syner at ein langt på veg kom i land med planen sin fellesdel, dvs. del I av arbeidet. Men samstundes var det semje om ikkje å konkretisere enkelttiltak knytte til brygger, naust, hytter og bustader med omsyn til plasseringa i strandsona. Desse spørsmåla skulle kommunane sjølv ta stilling til seinare i si interne kommunale planlegging. Dette skulle vere del 2 i den interkommunale strandsonenplanen. Kvar einskild kommune skulle m.a.o. utarbeide eigne kommunedelplanar og stå for planlegginga, sakshandsaminga og den politiske avklaringa og vedtaka om desse spørsmåla. Dette syner at i arbeidet med den interkommunale planen utsette ein å ta stilling til nokre av dei mest kompliserte og kontroversielle spørsmåla – mellom anna dei som det var størst usemje om. Her kjem ein inn på eit kjernepunkt innanfor planlegging og planleggingsteori, om kor viktig det er å ta opp og drøfte saker det er usemje om tidleg i planprosessen, og at ein ikkje må unngå dei grunnleggjande konfliktane.<sup>38</sup> I si masteroppgåve skriv Kittilsen at verken lovverket eller SPR gir gode avklaringar for planlegginga i strandsona i sone 3.

«Faktisk virker det som at SPR har bygget opp under allerede eksisterende tolkningskonflikter. Disse konfliktene må takles på lokalt nivå og skaper slik ytterligere belastning i ressursvake kommuner.»<sup>39</sup>

I arbeidet med å lage den interkommunale strandsonenplanen hadde Sunnhordlandskommunane òg ein annan ambisjon: Planen skulle vere eit pilotprosjekt om differensiert strandsoneforvaltning og skulle soleis utgjere ein del av det grunnlaget som Miljøverndepartementet<sup>40</sup> skulle nytte når departementet skulle vurdere

38 Eva Sørensen og Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, 2007.

39 Ole Johan Kittilsen, *Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer : interkommunal strandsonenplanlegging i Sunnhordland*, Masteroppgave NMBU, 2014 s. 100.

40 Noverande Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

kva kategori kommunane skulle plasserast i ved revidering av SPR. I den interkommunale planen vart det soleis presentert ei eiga oversikt over korleis kommunane i Sunnhordland tolka og vektla det som står om sone 3 i dei statlege planretningslinene.<sup>41</sup>

## 8.4 PLANERFARINGAR PÅ KOMMUNALT NIVÅ

### 8.4.1 Regionalt og interkommunalt samarbeid

Dei kommunale planleggjarane sine røynsler med den interkommunale strandsonen og den regionale kystsonen er samansette. Fellesdelen av den interkommunale planen er vedteken, men handsaminga i den enskilde kommune vil vere ulik, mellom anna fordi kommunane er ganske forskjellige og har ulike interesser og utviklingsutsikter. Planleggjarane seier dessutan at lokalpolitikarane ynskjer å ha eit større handlingsrom enn det den interkommunale strandsonen la opp til. Ein av informantane meinte òg at den interkommunale strandsonen omfatta for mange kommunar, og at han var for ambisiøs, og at han dermed ikkje vart så relevant som han elles kunne ha blitt. Kan hende kunne ein interkommunal plan som involverte færre kommunar, ha fungert betre? I februar 2019 vedtok Samarbeidsrådet for Sunnhordland å avslutte det vidare arbeidet med den interkommunale strandsonen. «Samarbeidsrådet tek inn over seg at målet om ein interkommunal plan som spenner så vidt neppe er mogleg å etablere gjennom ein slik planprosess.»<sup>42</sup> Samstundes seier dei intervjuarane at det i samband med arbeidet med både den regionale og den interkommunale planen vart etablert eit breitt og godt kunnskaps- og datagrunnlag, og at ein vart kjend med tilnæringsmåtar og metodar som vert ståande, og som vil vere til nytte i planarbeidet. «Samarbeidsrådet er tilfreds med at det gjennom prosjektet er utvikla viktig kunnskap og stiller kunnskapsgrunnlaget til rådvelde for dei deltakande kommunane» (*ibid.*). Det same gjeld òg idear om felles modellar og retningslinjer for planarbeidet i kommunane. Planleggjarane sa vidare at det i mange høve kan vere vanskeleg å kople den regionale kystsonen og den interkommunale planen med planlegginga som skal gjerast i den enskilde kommunen. Ein klarer til dømes ikkje å bli samde om definisjonar og storleik på naust, flytebrygger o.l. Definisjonen av naust oppfattast av mange nærast som ei symbolsak og er noko som

41 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a s. 10–12. Kommunane sitt arbeid med den interkommunale strandsonen kan betraktast som eit tydeleg døme på kommunane si tenking rundt, og strategi knytt til, dei statlege planretningslinene (Kgl.res. 2011).

42 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2019.

politikarane er særst opptekne av. Planleggjarane seier at slik situasjonen er i dag, så er ikkje eit naust lenger berre ein stad for oppbevaring av båt og fiskereiskap. No er eit naust òg ein stad for samkome, bading, grilling, party med meir. Liknande vurderingar ser ein og med omsyn til utbygging av garasjar, altanar, brygger, flytebrygger og liknande. Ut frå det planleggjarane seier, så oppfattar dei heller ikkje at kommunane si handtering av desse spørsmåla kjem i konflikt med dei nasjonale føringane og retningslinene. Dei viser mellom anna til at «utvidelse av slikt som altanar, mindre flytebrygger, og liknande vert *ikkje* påklaga av fylkesmannen». Slik vi forstår det, er ein slik praksis ganske ulik den handsaminga ein har av strandsonevernet i t.d. Danmark, som er meir restriktiv (sjå Hansen, kap. 9).

Elles har det vore viktig for kommunane å framheve at fellesdelen av arbeidet med den interkommunale planen «og arbeidet med felles føreseger vil ikkje gje noko bindingar for kommunane». Dvs. at kommunane sitt handlingsrom og fri-dom skal oppretthaldast. Men samstundes seier dei: «..., men vil truleg over tid medverka til ein meir sams forvaltning av strandsona i Sunnhordland og Fusa.»<sup>43</sup> Sett i relasjon til SPR-retningslinene er det òg vesentleg for kommunane i fellesskap å framheve at: «Dei metodiske tilnærmingane og analysane som er gjort i området gjev støtte for at dei aktuelle kommunane også i fortsetjing ligg i kategori 3.»<sup>44</sup> Med andre ord ser kommunane det som fordelaktig – og ynskjer – å fortsatt vere i sone 3.

#### 8.4.2 Anna byggegrense

Den nye plan- og bygningslova stiller krav om, for at det skal kunne opnast for bygging i 100-metersbeltet, skal det m.a. fastsetjast *anna byggegrense*. Dette er knytt til at byggeforbodet i pbl § 1-8 gjeld så framti anna ikkje er bestemt gjennom plan. Hordaland fylkeskommune har lenge arbeidd med det dei omtalar som «funksjonell strandsone» – også før kravet om anna byggegrense kom i 2008. I fylkesplanen presenterte fylkeskommunen mellom anna eit mål om å «gjennomføre funksjonell strandsonekartlegging i heile fylket».<sup>45</sup> Fylkeskommunen sin rettleiar inneheld òg ei nærare utdjuping av kva dette inneber. Fylkeskommunen hevda m.a. at ei slik kartlegging av «funksjonell strandsone» kan «leggja grunnlag for å fastsetja ei ny juridisk bindande byggegrense mot sjø som er meir i tråd med topografiske forhold i Hordaland enn 100-metersbeltet».<sup>46</sup> Kartlegginga av «funksjonell strand-

43 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2019.

44 *Ibid.*

45 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a, s. 14.

46 *Ibid.*

sone» var på denne måten sterkt vektlagt i rettleiaren, og fleire kommunar i Hordaland har derfor kartlagt strandsona i stor detalj for å kunne fastsette ei meir lokalt tilpassa byggjegrænse. Denne kartlegginga skjedde mellom anna i samband med oppfølginga av det interkommunale plansamarbeidet. Men når ein skulle omsette kartlegginga av funksjonell strandsona til konkret og bindande plangrense i den einskilde kommunen, fekk ein problem. På mange vis er det som skisserast i fylkeskommunen sin rettleiar, ei utfordring av den generelle 100-metersregelen. Argumentet er at byggjegrænse i sterkare grad bør vere basert meir på dei topografiske tilhøva i fylket. «Bakgrunnen for utvikling av metoden med kartlegging av funksjonell strandsona var at ein såg på 100-metersbeltet som ein firkanta og unyansert avgrensing av strandsona.»<sup>47</sup> Med det varierte kystlandet og fjordlandskapet ein har på Vestlandet, meinte ein at den alternative tilnærminga, med kartlegging av «funksjonell strandsona», gav «eit meir korrekt bilete av strandsona og den (sic) nasjonale interessene ein finn her enn 100-metersgrensa gjer».<sup>48</sup> Med bakgrunn i dette gjennomførte både fylkeskommunen og Samarbeidsrådet for dei ni kommunane i Sunnhordland mykje arbeid knytt til fastsetting av ei funksjonell byggjegrænse.

I ein av dei fire kommunane vi har fokusert på, gjennomførte ein ei kartfesting av den funksjonelle strandsona for heile kommunen. Dette er eit særst omfattande og tidkrevjande arbeid: Strandsona vart vurdert ut frå ei rekke spørsmål og variablar, slik som naust, bading, soling, friluftsliv, spreidd utbygging osv. Med basis i dette sette kommunen ei heiltrekt byggjegrænse for heile kystlinja. Ein viktig intensjon var mellom anna at dei ynskte å ha – og synleggjere – byggjegrænse også i LNF-området. Den nye byggjegrænse skulle vareta fleire omsyn: i) Kommunen kan få ei differensiert forvaltning av strandsona. ii) Det gjer det enklare å foreta konkrete avklaringar, mellom anna med omsyn til spørsmål om naust. iii) Ein får òg klarlagt framkommelegheita og tilgjengelegheita. Ved fastsetting av ny byggjegrænse brukte kommunen nettopp den metoden som vart utvikla gjennom det interkommunale plansamarbeidet.

Ein planleggjar i ein annan kommune meinte at dei i den nye kommuneplanen frå 2014 hadde tatt opp utfordringane i 100-metersbeltet på ein fornuftig måte. Dei hadde utarbeidd ei funksjonell byggjegrænse mot sjø berre for busette område, men *ikkje* for LNF-områda. Dette er i samsvar med den tilnærminga som blei vald i til dømes Vestfold (sjå Stokke og Hage, kapittel 7). Folketalet i denne kommunen aukar, og det har ført med seg utbyggingspress. Mykje av veksten i kommunen har blitt kanalisert mot strom som allereie er bygd ut, og spørsmål om nye bygnader har

---

47 Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 2015a, s. 18.

48 *Ibid.*



i hovudsak blitt løyst i reguleringsplanar for bustader. Men kommunen har òg ein del spreidd busetting og byggjeaktivitet. Gardar ved sjøen er m.a. definerte ut frå funksjonelle aktivitetar knytte til land og sjø. Det er ikkje så mange reguleringsplanar i desse grisgrendte delane av strandsona. Det er ein viss byggjeaktivitet ved dei gamle gardane, men i hovudsak er utbyggingspresset konsentrert nær dei lokale sentra. Dvs. at ein opplever ei sentralisering, men samstundes er det òg ledige areal innanfor dei regulerte områda.

Sett ut frå all den tida og innsatsen som kommunane og fylkeskommunen la ned i arbeidet med utviklinga av den interkommunale strandsoneplanen, og ikkje minst arbeidet med kartlegging av funksjonell strandsone, er det interessant å merke seg at fylkesmannen kom med omfattande motsegn til ei rekke punkt i planforslaget. Om anna byggegrense skriv fylkesmannen mellom anna:

«Hovudunnataket frå byggeforbodet i strandsona er at kommunane kan sette anna byggegrense i plan, kommuneplanen eller reguleringsplan. Det understrekar hovudprinsippet om at bygging i strandsona skal skje etter plan. Utover dei unnatak som lova sjølv gir, kan ikkje retningslinene gi andre reglar.»<sup>49</sup>

Fylkesmannen hadde fleire gonger tydeleg gitt beskjed om sine motsegner til ei rekke av forslaga som kom i prosessen med utarbeidinga av den interkommunale strandsoneplanen. Dette gjaldt slikt som plankrav, anna byggegrense, naust (storleik og funksjon m.m.), flytebrygger, småbåtanlegg og LNF-område, men kommunane valde likevel å gå vidare i si tilnærming.

### 8.4.3 Dispensasjonar

Det er viktig å merke seg at mange løyve til nye bygg i strandsona i Hordaland er gitte med basis i dispensasjonar.<sup>50</sup> Samstundes er styresmaktene sitt uttrykte ynskje at forvaltninga av strandsona i større grad skal skje gjennom plan. Ein konsulentrapport frå 2016 peiker på at mange kommunar har hatt gamle eller utdaterte planar.

«Mange av kommunene har opplyst at de inntil for få år tilbake, eller fortsatt har en utdatert plan. De aller fleste intervjukommune har imidlertid i etterkant av 2011 enten vedtatt en ny plan med konkrete føringer for strandsonen, eller

49 Fylkesmannen i Hordaland, 2015, s. 3. Fylkesmannen si motsegn er eit langt og grundig dokument på 25 sider.

50 Sjå Ingunn Elise Myklebust og Arne Tesli, kap. 6.

er i gang med en slik rullering. Det bør derfor kunne ventes at utviklingen i forholdet dispensasjonssaker / saker i tråd med plan endres til fordel for saker i tråd med plan.»<sup>51</sup>

Myklebust og Tesli (kap. 6) viser imidlertid at talet på dispensasjoner for heile landet i åra 2008–2018 relativt sett har holdt seg nokolunde stabilt – eller gått opp. Dei planleggjarane vi har intervjuva i kommunane i Hordaland, melder òg at dei handsamar ein god del dispensasjonssøknader, og at relativt mange løyve blir gitt ved dispensasjon. I ein kommune er det til dømes gitt fleire byggjeløyve ved dispensasjonar, og den intervjuva planleggjaren meinte at noko planarbeid *må* løysast gjennom dispensasjonar.<sup>52</sup> Men samstundes er kommunen si hovudtilnærming at byggesakhandsaminga skal skje i samsvar med plan, og byggjegrænse mot sjø angir soleis ei heilt avgjerande ramme.

I ein annan kommune har talet på dispensasjonar gått ned dei siste åra. Den intervjuva planleggjaren meinte at dette kjem av at den nye kommuneplanen (frå 2014) sette betre og klarare rammer for planlegginga, og bevisstgjorde aktørane i kommunen. Fram til 2014 hadde det vore mykje fokus på arealplanar og fastsetting av grenser, men etter 2014 fekk ein meir forståing for at det er naudsynt å styre meir etter plan. Denne kommunen har dessutan dei siste åra òg auka gebyra for handsaming av byggjeløyve og dispensasjonar, noko som kan ha medverka til reduksjon av talet på dispensasjonssaker.

Planleggjarane i kommunane må ganske ofte ta stilling til søknadar om bruksendring frå naust til fritidsbustad, og dette kan vere vanskelege saker. Fylkesmannen omtaler dette i 2015 i si motsegn til den interkommunale strandsoneplanen for Sunnhordland.<sup>53</sup>

#### 8.4.4 Kven skal bestemme over strandsona?

Kommuneplanleggjarane fortel at dei viktigaste aktørane i spørsmål om utbygging av strandsona er dei lokale grunneigarane. Samstundes er eigedomstilhøva ulike frå ein kommune til ein annan. I ein av dei aktuelle kommunane skjer utbygginga i hovudsak i regulerte bustadfelt, medan i ein annan kommune – med meir spreidd busetting – er dei lokale grunneigarane meir opptekne av å få byggje einebustader på delar av eigedomane sine – gjerne med utsikt mot hav og fjord. På dette viset blir planlegginga i kommunane ganske forskjellig.

51 Rambøl, 2016, s. 42.

52 Jf. praksis i Vestfold, drøfta av Stokke og Hage i kap. 7.

53 Fylkesmannen i Hordaland, 2015, s. 6–19.

På regionalt nivå vert det gjennomført ein god del kartlegging av slikt som friluftsinnteresser, behov for båtutfart, småbåthamner og høve til rekreasjon – også for andre enn dei som er busette i kommunen. Planleggjarane fortel at fleire aktørar, slik som Naturvernforbundet, DNT og andre med natur- og friluftslivsinnteresser gjerne kjem med kommentarar til delar av planane, men at dei elles ofte er lite direkte involvert i det lokale planarbeidet. Dei innspela som kjem, kan dermed vise seg å vere litt *ad hoc*-prega. I sitt planarbeid har ein av kommunane vore i nær dialog med representantar for friluftslivsinnteressene, m.a. Bergen og Omland Friluftsråd, som har vore opptekne av gode løysingar for friluftsliv i båt og i strandsona meir generelt. I den eine kommunen er det utarbeidd ein områdeplan for kommunesenteret som mellom anna fokuserer på turstiar og småbåthamner.

Kommuneplanleggjarane peiker vidare på at det er dei lokale aktørane som har best kunnskap om lokale tilhøve, og at dei derfor er dei som er best eigna til å vurdere korleis utviklinga i strandsona frametter bør vere. Enkelte lokalpolitikarar ser på strandsona som ein lokal ressurs som bør nyttast mest mogleg fritt ut frå lokale grunneigarar og aktørar sine interesser. Men det er òg ei viss usemje med omsyn til dette mellom aktørane, og mellom folk i ulike lokalsamfunn. Kommunar med relativt lita befolkning og avgrensa utbyggingspress har andre perspektiv og prioriteringar enn kommunar med større befolkning og sterkare utbyggingspress. I ein av dei større kommunane med sterk vekst og utviklingspress sa ein av planleggjarane:

«I vår kommune har vi eit heilt anna perspektiv på utviklinga enn det ein finn i mindre kommunar. Vi fokuserer meir på fortetta tettstadsutvikling enn det mindre kommunar gjer. Derfor er bygging av leilighetskompleks foretrukke i vår kommune framfor oppføring av nye åtskilde einestader.»

Slik er det tydelege forskjellar mellom kommunane, sjølv innafor eit avgrensa område av Hordaland. Samstundes ser det ut til å vere ei ganske utbreidd semje blant informantane om at det lokale sjølvstyret bør ha ein framståande plass når det gjeld forvaltninga av strandsona:

«Lokale entreprenørar reagerer nokre gonger ganske sterkt på sentralmyndighetene sine vedtak. Ut frå utbyggjarane sine ståstader kan det ofte virke som om staten sine representantar berre er opptatt av vern, og ikkje av utvikling.»

### 8.4.5 Dei små kommunane sine utfordringar

I ein av dei aktuelle kommunane er gjeldande kommuneplan frå 2013, og i denne planen har ein vald å vidareføre gamle reguleringsplanar. Samstundes ser ein planleggjar at det hadde vore fornuftig å oppdatere kommuneplanen:

«Det lokale arbeidet i kystsona vert i dag i stor grad styrd gjennom reguleringsplanar. Akkurat no held vi på med to store reguleringsplanar som går på næringsutvikling med industri, anlegg og næringsbygg. I dette inngår òg senterutvikling, og vi søker å få til ei sentral lokalisering. Det er snakk om stor aktivitet og produksjon, og vi må vurdere korleis dette eventuelt kan kollidere med andre interesser og aktivitetar i kommunen, slik som til dømes oppdrett.»

Dette er ein kommune som opplever auke i folketalet, og kor det er naudsynt å utarbeide reguleringsplanar for nye bustadområde og hytteområde. Men det er òg ein relativt liten kommune, og for planleggjarane i kommunen er det ei utfordring at regelverket knytt til planlegging og handsaming av strandsona er såpass komplisert og krevjande. Det kan dermed vere vanskeleg å løyse dei gjeldande plankrava i slike kommunar som har knappe personellressursar.

Denne typen avveging og prioritering mellom næringsutvikling, berekraftig utvikling, forvaltning av strandsona og naturressursane er spørsmål lokale planleggjarar, politikarar og folk flest står ovanfor heile tida.

### 8.4.6 Lokal tenking om forvaltninga av strandsona

Politikarar, planleggjarar og andre aktørar på lokalt nivå kan ha haldningar og synspunkt som er annleis enn – eller utfordrar – dei ideane som er nedfelte i den nasjonalt formulerte plan- og bygningslova. Mange lokalpolitikarar, entreprenørar og føretak lokalisert langs kysten ynskjer å dra nytte av og utvikle dei ressursane og utsiktene som finst i dette området. Dette gjeld innanfor ei rekke sektorar, og det kan vere innan tradisjonelle og nye næringar. Strandsona gir i dag store moglegheiter innanfor sektorar som fiskeri, oppdrett, jordbruk, bustadutvikling, hyttebygging, transport, vindkraft, turisme og andre næringar. Det er soleis mange næringsinteresser og initiativ i kommunane, og dei kan ofte kollidere med staten sine føresegner og retningslinjer og den overordna planteninga og modellane skisserte av fylkeskommunen (FK) eller fylkesmannen (FM). Lokale næringsaktørar kan derfor ofte reagere på vurderingane og krava som dei regionale aktørane kjem med. Ein planleggjar frå ein relativt liten øykommune uttrykte det på fylgjande måte:

«Generelt vil eg seie at det regionale nivået fokuserer på vern, mens vi her i kommunen har sterke næringsinteresser med ulike idear og initiativ. Mange aktørar i kommunen føler nok ofte at føringane frå regionale myndigheiter blir for sterke – og at dei er i konflikt med dei lokale utviklingsinteressene.»

Ein planleggjar i ein annan kommune opplevde derimot rolla til fylkesmannen og fylkeskommunen som meir konstruktiv:

«Det regionale nivået er ‘tett på’ når det gjeld kystsona, men eg vil samstundes meine at vi har ein grei dialog. Fylkesmannen har hatt konkrete synspunkt i høve til spesielle lokalitetar og har varsla motsegn på førehand. Det var soleis ikkje motsegn som kom ‘brått på’. I hovudsak vil eg seie at relasjonen til regionalt nivå har vore grei. I regionrådet har vi òg drøfta felles plantilnærmingar.»

Denne utsegna tyder på at dialogen mellom fylkesmannen og kommunen fungerer relativt bra. Samstundes ser vi at staten sin representant ofte har hatt eit litt anna perspektiv med omsyn til kva som skal vere i fokus for kystsoneforvaltninga og utviklinga i strandsona. Mens fylkesmannen i stor grad legg vekt på *vern-* og *berekraftaspektet*, så snakkar dei lokale aktørane og interessentane meir om verdien til naturressursane ut frå korleis dei kan nyttast til å skape arbeidsplassar, inntekter og vidare utvikling av lokalsamfunna. Dei lokale aktørane er ute etter å finne jobb- og utviklingsutsikter i desse områda. Dvs. at dei ser på strandsona som ein arena for nye aktivitetar, både for tradisjonelle næringar, men òg for nye moglegheiter, slik som til dømes innanfor turisme og andre næringar som kan dra nytte av alle dei gode utsiktene ein finn langs kysten.

Ein planleggjar i ein mellomstor kommune sa:

«Når det gjeld utviklinga av strandsona, har eg intrykk av at nokre av nabo-kommunane våre går inn for å utfordra lova. Dei ynskjer ei heilt anna og liberal forvaltning av strandsona enn kva dagens lov gir rom for. I vår kommune opplever eg at det er semje om at ein bør basere forvaltninga av strandsona på dei eksisterande lovføresegner og prinsipp. Dette gjer òg kanskje at vi har eit betre samarbeid med regionalt nivå enn nokre av dei andre kommunane i regionen.»

Men den same planleggjaren seier òg: «Når det er sagt, opplever vi at fylkesmannen i enkelte tilfelle kan gå utover sine fullmakter i høve til kommunen.» Denne kommunen har ein eigen kommunedelplan for kulturminne og kulturmiljø frå 2009. Ein privat grunneigar som ynskte å rive eit gammalt bygg, fekk nei frå kommunen, av di bygget låg innafør omsynssonen for kulturminne. Administrasjonen

og politikarane var samde, og eigaren fekk ikkje løyve frå kommunen til å rive bygget. Men juristane hjå fylkesmannen oppheva dette vedtaket. Fylkesmannen meinte at i og med at bygget låg innafor LNF-område, var det ikkje grunn god nok at bygget låg innafor omsynssoona for kulturminne. Kommunen opplevde dette ganske negativt og som overstyring. I denne kommunen har ein hatt store utfordringar med arbeidsløyse i samband med redusert aktivitet i oljeindustrien. Dette gjorde at kommunen har vore på jakt etter nye moglegheiter og etableringar som kan skape ny sysselsetting. I denne samanhengen er sjølvstekt akvakultur og oppdrett viktig. Ei krevjande oppgåve knytt til oppdrett er at ting kan vere avklart på overordna plannivå, men ikkje på lokalt nivå: Eit område kan til dømes vere avmerka til næringsføremål, men konkrete planar for bygg er ikkje vedtekne. Dette kan ta tid, og det kan av og til vere ei utfordring å få næringslivsaktørar til å forstå dette.

Strandsona er utruleg mangfaldig og rik, og meiningane om korleis ressursane i området skal nyttast og utviklast, er tilsvarande både mange og samansette. Som eg her har forsøkt å vise, blir det dermed misvisande å operere med berre ei enkel todeling som set alle dei ulike haldningane og meiningane om korleis kystsona skal handsamast og forvalta, inn i to dikotome, og svært forenkla, ytterpunkt av haldningar.

## 8.5 OPPSUMMERING

I Hordaland har ein eit sterkt og aukande press på strandsona med nye bygg og utbygging, og utviklinga er ofte ikkje i tilstrekkeleg grad samordna og koordinert. Ein god del nye bygg kjem òg opp ved at løyve vert gitt gjennom dispensasjon. Samstundes opplever dei ulike aktørane presset ganske forskjellig. Kommunane har det formelle ansvaret for planlegginga i strandsona, og fylkeskommunen og fylkesmannen skal halde auge med og gi rettleiing til kommunane si planlegging. I fylket er det laga både ein regional kystsoneplan og ein interkommunal strand-soneplan, men dei to planane er ikkje fullt ut og formelt gjennomførte. Det er fleire grunnar til dette. I arbeidet med den interkommunale strand-soneplanen vart det peika på fleire utfordringar: i. Kommunane var på ulike stadium i arbeidet med kommuneplanen. ii. Dei hadde ulike utfordringar i høve til strandsona, og dette må løysast på forskjellige vis. iii. Kommunane har ulikt utbyggingspress, og presset kan òg variere sterkt lokalt – både i omfang og med omsyn til type utbygging. Det interkommunale plansamarbeidet var tid- og arbeidskrevjande, men det gav òg mykje ny kunnskap og innsikt. Samstundes endte det opp i ein modell som var

ganske kompleks, og som var vanskeleg å fylgje opp i arbeidet med gjennomføringa av den einskilde kommuneplanen.<sup>54</sup>

Sjølv i en situasjon med sterke endringer i demografi, økonomi, det sosiale og miljømessige og kor behovet for integriert og samordna planlegging – både på lang og kort sikt – blir stadig viktigare, så skjer ein god del av bygginga i strandsona i Hordaland framleis med basis i dispensasjonar. Dei prinsippa og strategiane som er nedfelte i lovverket, vert til tider utfordra gjennom dei interessene og haldningane som finst blant lokale aktørar, og som mellom anna kjem til uttrykk ved at ein på kommunalt nivå ynskjer meir handlingsrom og utviklingsmoglegheiter for lokale initiativ. Mange kommunar vil ha eit system som er meir fleksibelt, og som kan gi betre moglegheiter og utsikter for lokalt initierte idear og preferansar. Fleire av informantane framheva soleis at lokalkunnskap og lokale interesser bør tilleggjast meir vekt og spele ei nøkkelrolle i forvaltninga av strandsona. Men det var òg planleggjarar som peikte på at: «Vi må innsjå at ressursane i kystsona er begrensa. Hvis alle skal ha tilgang til sjøen, så er det naudsynt med ei ny plantilnærming, særleg gjeld dette i dei bynære stroka. I dei urbane områda er det naudsynt å leggje til rette for offentleg tilgang til sjøen.»

Kva er hovudutfordringane for å få til meir samordna og integriert strandsoneforvaltning? Dei lokale haldningane til forvaltninga av strandsona kan seiast å vere representerte gjennom ei utsegn som kom frå ein av planleggjarane:

«Folket her i kommunen har ein kultur som er basert på livet i strandsona. Sjølv bønder som driv hovudsakleg med landbruk, har naust og båt. Dette har vi vakse opp med gjennom mange generasjonar – heilt sida vikingtida. Med bakgrunn i ein slik tradisjon, tenker ein at det er nok strandsone til alle.»

Men den same planleggjaren la til:

«... Denne tradisjonen vert til dels utfordra av dei statlege lovane og retningslinene som betraktar strandsona som eit knapt gode. Denne tilnærminga har etter kvart fått økt støtte, særleg i dei meir urbane delar av kommunen, kor folk bur i rekkehus eller blokk. Dei ynskjer ein meir tilrettelagt strandsone, der allmenta sin tilgang til strandsona er organisert og forvalta av det offentlege.»

Plan- og bygningslova og retningslinene for planlegginga i strandsona set tydelege og klare rammer for planprosessane og er mellom anna meint å skulle gi gode høve for deltaking og involvering, innsyn og transparens. Dette er òg meint å bidra til å

---

54 Sjå òg Ole Johan Kittilsen 2014.

bevisstgjere dei ulike aktørane på lokalt og regionalt nivå, slik at dei kan relatere seg til lova og retningslinjene på ein god måte i utviklinga av samfunnet langs kysten. Slik sett er ei hovudutfordring at så mange løyver til bygging i strandsona fortsatt vert gitt ved dispensasjonar (sjå Myklebust og Tesli, kapittel 6).

## KJELDER

### Litteratur

- Gjølberg**, Signe, «Håndtering av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og bruk av 'annen byggegrense' som virkemiddel i Sarpsborg og Sandefjord-kommuner, i lys av regionale føringer», Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU 2017.
- Hage**, Sunniva Østvik, «Et studium av kommuneplanens arealdel for Larvik (2015–17) – med fokus på håndtering av SPR for strandsonen og eldre reguleringsplaner ved fastsettelse av byggegrenser mot sjø», Masteroppgave ved by- og regionplanlegging, NMBU 2017.
- Harvold**, Kjell, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli, «Forvaltning av strandsonen, Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015.
- Harvold**, Kjell og Sigrud Stokstad, «Interkommunal planlegging – Muligheter og utfordringer», NIBR-rapport 2015:3. Oslo 2015.
- Harvold**, Kjell, Sigrud Stokstad og Arne Tesli, «Et hav av plass? Arealplanlegging i kystsonen», i: Forskning.no. 2016. <http://forskning.no/meninger/kronikk/2016/09/plan-og-bygningsloven-blir-utfordret-av-oppdrettsnaeringen>
- Harvold**, Kjell og Arne Tesli, «Planning for a Sustainable Shoreline Development – Perspectives on Norwegian Coastal Planning», presentation at AESOP Conference, Lisbon, July 2017.
- Hersoug**, Bjørn, «The Battle for Space – the Position of Norwegian Aquaculture in integrated Coastal Zone Planning», i: Moksness, Erlend, Einar Dahl og Josianne Støttrup (red.): *Global Challenges in Integrated Coastal Zone Management*. Chichester: Wiley-Blackwell 2013.
- Hope**, Vegard Fagerås, «Allmenn tilgjengelighet til strandsonen i tettstedsplanlegging : studie av områdereguleringene for Storebø og Våge i Sunnhordland». Masteroppgave ved Institutt for landskapsarkitektur, NMBU 2018.
- Kittilsen**, Ole Johan, «Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer : interkommunal strandsonerplanlegging i Sunnhordland», Masteroppgave Institutt for landskapsplanlegging, NMBU 2014.
- Magarotto**, Mateus, Raquel Faria-De-Deus, Monica Ferreira Costa og Érika Masanet, «Green Areas in Coastal Cities – Conflict of Interests or Stakeholders' Perspectives?» *International Journal for Sustainable Development and Planning*. 2017 Vol. 12, No. 8 pp. 1260–1271.
- Myklebust**, Ingunn Elise og Sigrud Eskeland Schütz «Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for Eiendomsrett*, 2012.
- Portman**, Michelle E., Luciana S. Esteves, Xuan Quynh Le, og Ahmed Z. Khan, «Improving Integration for Integrated Coastal Zone Management: An Eight Country Study», *Science of the Total Environment*. Elsevier. 2012, 439, 194–201.



- Schütz**, Sigrid Eskeland og Ingunn Elise Myklebust, «Coastal zone management – between politics and law: new guidelines for differentiated management of shore zone in Norway», *Local Environment* (2014). Routledge. <http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2014.932338>
- Stokke**, Knut Bjørn og Ragnhild Skogheim (2007): Kystens kulturminner og kulturmiljøer på Nøtterøy. En studie av planlegging og lokale oppfatninger. NIBR-notat 2007:108. Oslo: NIBR.
- Stokke**, Knut Bjørn, Margrete Skår, Atle Omland, Erling Vindenes og Ragnhild Skogheim, «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone?», *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2008, 2.
- Sørensen**, Eva og Jacob Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2007.

### Førearbeid og andre offentlige dokument

- Fylkesmannen i Hordaland. Motsegn – interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland – føresegner. Motsegn, 01.10.2015.
- Hordaland fylkeskommune (2007, revidert 2013): Råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland. Revidert 2013. Bergen.
- Hordaland fylkeskommune (2012): Fortrinn og utfordringer for kommunane og regionane – Forarbeid til regional planstrategi. AUD-rapport nr. 4-12. Bergen.
- Hordaland fylkeskommune (2015): Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Høyringsforlag. <http://www.hordaland.no/Hordalandfylkeskommune/planlegging/Regional-planlegging/Planar-under-arbeid/Regional-plan-for-Sunnhordland/>
- Kgl.res. (2011): Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR). Fastsatt ved Kongelig resolusjon 25. mars 2011.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (1996): Ressursutnytting i kystsonen. Rundskriv T-4/96.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): Forsøk innen differensiert strandsoneforvaltning i Sunnhordland, 2. juli 2014. (Brev fra statsråden til ordførere i Sunnhordland. Svar på deres brev av 14.03.2014).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet KMD (2020): Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger. Avgjerd i innvendings sak. 20. mars 2020.
- Norconsult (2015): Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Bergen.
- Rambøll (2016): Rapport. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen – Kriterier for plassering av kommuner i soner. Rambøll-rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2015a): Interkommunal strandsoneplan for Sunnhordland. Asplan Viak.
- Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2015b): Styringsgruppa for interkommunal strandsoneplan: Referat frå møte 6. mars 2015.
- Samarbeidsrådet for Sunnhordland (2019): Referat frå møte i Samarbeidsrådet for Sunnhordland, 01.02.2019. <https://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/motearkiv/2019/moter-i-samarbeidsradet>
- Stortinget (2017–2018). Dokument nr. 15:845.

Sunnhordland (2014): Sunnhordland – pilotregion for differensiert strandsoneforvaltning. Interkommunal strandsonesplan for Sunnhordland – søknad om forsøk. 14. mars, 2014.

**Traktar og andre internasjonale kjelder**

European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management. Brussels, 12.3.2013 COM, 2013, 133 final.

United Nations (1992): Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Chapter 17. United Nations, Rio de Janeiro 3–14 June 1992.



# 9. Planlægning i kystområder i Danmark – kampen mellem beskyttelse og benyttelse

Carsten Jahn Hansen

**Sammendrag** De danske kyster har i årtier været godt beskyttet mod forskellige slags udnyttelse. I de senere år er beskyttelsen kommet under pres for at tilgodese udviklingsbehov, og det har ført til lempelser i Planloven. Dette kapitel belyser udviklingen i kystplanlægning i Danmark med fokus på forandringer i planlægningens diskurser, rammer og lovgivning. Det vises, at kystplanlægningen er i en tilstand af opbrud, hvor stat og kommuner forsøger at finde frem til nye former for planlægning og plankultur.

**Nøgleord** kystplanlægning | plankultur | beskyttelse og benyttelse | liberalisering | Danmark

**Abstract** For decades, Danish coasts have been well protected from various kinds of use. Recently, this protection has come under pressure from development needs, and this has led to an easing of restrictions. This chapter illuminates the development in Danish coastal planning by focusing on changes in planning discourses, frameworks and legislation. It shows how coastal planning is in a phase of transformation, where the state and municipalities are searching for new forms of planning and planning culture.

**Keywords** coastal planning | planning culture | protection and use | liberalisation | Denmark

## 9.1 INTRODUKTION

De danske kyster har i mange årtier været godt beskyttet mod bebyggelse og anden udnyttelse. Store dele af de danske kyster betragtes som en forholdsvis uberørt og autentisk del af den danske natur. Allerede i 1937 besluttende Folketinget, at kyster

og strande skulle være åbne og naturlige for befolkningen og turisterne, og at der skulle være forbud mod byggerier fra vandkanten og 100 meter ind i landet. I 1994 besluttedes det, at denne *strandbeskyttelseslinje* skulle udvides til 300 meter. Strandbeskyttelseslinjen opfattes som en *forbudszone* med hjemmel i Naturbeskyttelseslovens § 15, som præciserer, at der ikke må foretages ændring i tilstanden af strandbredder eller af andre arealer, der ligger mellem strandbredden og strandbeskyttelseslinjen. Dertil blev *kystnærhedszonen* introduceret i 1981 og indarbejdet i Planloven fra 1994 med henblik på at sikre friholdelse 3 km ind i landet for bebyggelse og anlæg, som ikke var afhængige af kystnærhed. Kystnærhedszonen opfattes som en *planlægningszone*, hvor der gælder særlige regler for kommunernes planlægning.

I de senere år er strand- og kystbeskyttelsen kommet under pres. Udviklingsaktører og kommuner har ytret ønske om bedre muligheder for turismeudvikling og bosætning ved kysterne. Kommunernes Landsforening (KL) har hævdet, at «Planloven giver ikke tilstrækkelig vide rammer for udviklingen af de mange byer, der ligger tæt ved vandet.»<sup>1</sup> Påstanden skal ses i lyset af, at mange kystområder ikke har oplevet den fremgang, som kan ses i storbyerne – nogle områder har reel demografisk og økonomisk tilbagegang. Dertil er der sket ændringer i styringen og planlægningen af arealanvendelsen, hvor kommunerne siden strukturreformen i 2007 har fået et større ansvar, herunder for planlægningen i det åbne land og ved kysterne. Debatten har ført til lempelser i lovgivningen og nye statslige og kommunale initiativer for udvikling og planlægning i kystområderne.

Dette kapitel er empirisk baseret, men det benytter sig også af begreber, der har vist sig at have betydning for styring og planlægning af kystområder i Danmark, herunder plankulturen. Planlægningspraksis og plankultur kan være udtryk for eller påvirke mange forhold, såsom samfundsmæssige diskurser, lovgivning, politisk-administrative strukturer og traditioner, økonomi, planredskaber og -produkter. Stedets fysisk-funktionelle geografi, socioøkonomiske forhold og demografi har også stor betydning for planlægning og plankultur.<sup>2</sup> Det betyder, at kapitlet ser på kystplanlægningens geografi, interesser/ aktører, organisering og processer, formål og opgaver samt værdier og normer forbundet med disse. Det indebærer særlig opmærksomhed på opfattelse af udfordringer og muligheder i

1 Kommunernes Landsforening, *Danmark i Vækst og balance*, København 2015, s. 7.

2 Se Hansen, C.J., «The New DNA of Danish spatial planning culture», i *Sustainable Planning Policy and Practice in the Nordic Countries*, London 2018, s. 105–121, og Knieling, J. & Othen-grafen, F. (eds.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farnham, UK, 2009, og Hansen, C.J., «The role of policy-making and planning cultures for sustainable transport?» *European Transport*, no. 47, 2011, s. 1–20, og Plan09, *Plan-kultur i en brydningstid*, København 2010.

kystområder, betydende ændringer af regler og instrumenter, borger- og interesseinddragelse samt udfordringer med vertikal og horisontal integration og koordination (geografisk, sektormæssigt og mellem styringsniveauer).<sup>3</sup> Der er primært anvendt litteratur- og dokumentstudier fra forskning, myndigheder, medier og interesseorganisationer. Via tidligere studier<sup>4</sup> og supplerende undersøgelser<sup>5</sup> i perioden 2014–2019 er der gennemført interviews med mere end 50 aktører fra kommuner, stat, erhvervsliv og civilsamfundsorganisationer. Kapitlet indledes med en beskrivelse af kysternes rolle i udviklingen med fokus på primære interesser og udfordringer. Herefter præsenteres udviklingen i kystplanlægningen med opmærksomhed på forandringer i politiske diskurser, interessekonflikter og -alliancer, rammer og lovgivning. Endelig diskuteres og konkluderes der på forandringerne i kystplanlægningen i Danmark.

## 9.2 KYSTERNES ROLLE I UDVIKLINGEN OG PRIMÆRE INTERESSER I KYSTERNES BESKYTTELSE OG BENYTTELSE

Danmark er tætbeholdt, ca. 135 indbyggere pr. km<sup>2</sup> (pr. 2019), hvilket medfører en omfattende prægning fra menneskelig aktivitet på arealanvendelsen, som er fordelt på 61 pct. landbrug, 15 pct. skov, 12 pct. natur og klimatilpasning, 12 pct. bebyggelse og infrastrukturer (inkl. energi).<sup>6</sup> Kysterne er den mest eftertragtede del af det danske areal.<sup>7</sup> Knap 3,2 millioner ud af Danmarks 5,6 millioner indbyggere (2014-tal) bor maks. 5 km fra kysten, og ca. 1 million bor inden for blot 1.000 meter fra kysten.<sup>8</sup> Kystlinjen er ca. 7.300 km, og uden for byerne præges kysterne af sandstrande, klitlandskaber, fjordlandskaber, enge, marsk, tanger, odder, skrænter, klinter og skov. Kystnaturen er dynamisk og mangfoldig, både landskabsmæssigt og geologisk. Kyststrækningerne er ofte friholdt for bebyggelse og er åbne for færdsel ned til vandlinjen, hvilket til dels skyldes, at kysterne er jævne, foranderlige

3 Dette er ikke en juridisk analyse, men en analyse med rødder i policy-, governance- og planlægningslitteratur samt fysisk-funktionel og økonomisk geografi. Kystplanlægning ses i lyset af politik, interessekonflikter og -alliancer, organiserings- og koordineringsudfordringer, samarbejdsprocesser samt udvikling i «coastal governance».

4 Se Hansen, C.J. et al., *På vej mod Steddreven Innovation? Stedskvaliteter, erhvervsmuligheder og vækst i Nordjylland*, Aalborg 2015, og Hansen, 2018, *ibid.*

5 PlanCoast-projektet.

6 Arler, F. et al., *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden*, København 2017, s. 4.

7 Se Arler, F. et al., *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*, København 2015.

8 Se Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *Næsten 1 million danskere bor under 1.000 meter fra kysten*, København 2015.

og udsat for kontinuerlig erosion.<sup>9</sup> Kun Bornholm i Østersøen har faste (ujævne) klippekyster. Men det skyldes også en aktiv indsats for at beskytte kysterne mod bebyggelse samtidig med en sikring af offentlighedens adgang samt en indsats for at sikre «vildhed» i naturtilstanden, dvs. et natursyn karakteriseret ved uberørthed og ægthed.<sup>10</sup> På trods af kysternes popularitet er det altså lykkedes at bibeholde store dele af kyststrækningerne som den mest oprindelige og uberørte naturtype i Danmark. De danske kyster er internationalt betydelige i kraft af stor variation og unikke levesteder for truede dyre- og plantearter samt muligheder for at kunne aflæse tidligere tiders geologiske processer<sup>11</sup>. Kystzonen rummer desuden værdifulde kulturmiljøer i form af købstæder, havne og fiskerlejer, der vidner om en mangeartet og særlig kystkultur.<sup>12</sup> Historisk har landskabet bag strandområderne og nær kysten i højere grad været præget af menneskelig aktivitet, såsom til fiskeri, søfart, handel og landbrug<sup>13</sup>, men i dag er anvendelsen mere karakteriseret ved rekreation og fritidsaktiviteter. Dette ses i udviklingen i antal sommerhuse, fra 40–50.000 omkring 1950 til ca. 150.000 i midt-1970'erne<sup>14</sup> og videre til ca. 222.000 i 2014, med ca. 165.000 sommerhuse inden for 1.000 meter fra kysten.<sup>15</sup> Sommerhusområder dækker i dag 1,2 pct. af Danmarks areal, hvilket ikke ville udgøre noget større problem, hvis ikke de netop var placeret i de mest attraktive områder ved kysten, hvor mange forskellige interesser kæmper om pladsen.<sup>16</sup>

Kystområderne har således oplevet store forandringer. Tilbagegangen i traditionelle kyst erhverv og strukturforandringer i landbruget har medført funktionstøning i mange lokalsamfund. På den anden side er mange af disse samfund blevet omdannet til kulturelle og sociale fællesrum af betydning, også for indlandsbefolkningernes livskvalitet. Det er nu lokaliteter, som rummer folk, der typisk arbejder i byerne, eller de er blevet til turistområder med stor sæsonmæssig skævhed i aktivitet.<sup>17</sup> Samtidig betyder urbaniseringen, at visse kystområder væk fra de større

9 Se om de danske kysters foranderlighed og erosion samt kystbeskyttelse i Miljø- og Fødevareministeriet, *Kystanalyse*, København 2016.

10 Se Møller, P.G. et al. (eds.) *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning*, Odense 2002, og Arler, F. et al., 2015, *ibid.*, s. 26.

11 Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen*, København 2003, s. 7.

12 Se Anker, H.T., *Integreret kystzoneforvaltning i Danmark. Konklusioner og perspektiver*, København 1999, s. 4, og Madsen, J. et al., «Integreret kystzoneforvaltning – en udfordring for dansk forvaltningspraksis og forskning», i Møller, P.G. et al. (eds.), 2002, *ibid.*

13 Se Holm, P., «Kystens erhverv og bebyggelse, 1500–2000: Bidrag til kulturhistorisk bygdeinddeling af Danmark», i *Aktører i landskabet*, Odense 2000, s. 179–208.

14 Se Landsplansekretariatet, *Arealplanlægning – status og problemstillinger*, København 1974.

15 Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *ibid.*

16 Arler, F. et al., 2015, *ibid.*, s. 31.

17 Madsen, J. et al., 2002, *ibid.*, s. 62.

byer oplever stagnation eller tilbagegang i befolkningstallet, og ofte også forskydning i demografi mod relativt færre unge, færre i den erhvervsaktive alder og flere ældre. Disse forandringer har medført pres på udviklingsforståelser og politik for kystområderne, der italesættes som et spørgsmål om økonomisk og social overlevelse. Private udviklingsaktører, kommuner samt turismeorganisationer har udtrykt interesse i bedre muligheder for attraktiv bosætning, turismeudvikling og plads til nye typer rekreative udnyttelser ved kysterne. Landbruget har fortsat en stor arealmæssig betydning i kystnærhedszonen, men strukturforandringer har medført, at lokalsamfund ikke er så økonomisk og socialt afhængige af landbrugserhverv som tidligere. Samtidig har naturbeskyttelses- og kulturarvsinteresser udtrykt bekymring for, at både bosætnings-, turisme- og landbrugsudviklingen skal få negative konsekvenser for natur- og kulturværdier samt for indtrykket af åbenhed og uberørthed. Her spiller Danmarks Naturfredningsforening (DN, Danmarks største grønne organisation med 130.000 medlemmer) en særlig rolle – DN fokuser bl.a. på naturbeskyttelse, bæredygtighed og adgang til kyster, og den kan som den eneste borgerbaserede forening rejse fredningssager. Endelig påvirkes kysterne i et stigende omfang af klimaforandringer, særligt oversvømmelser og erosion, hvilket har skabt øget lokal interesse for kystsikring blandt jord- og sommerhusejere, mens naturinteresser peger på, at kysterne skal have lov til at erodere naturligt. Her kan sommerhusejere stå i et dilemma mellem kystbeskyttelse samt både beskyttelse og benyttelse af naturværdier. Kysterne i Danmark er derfor skueplads for mange konkrete interessekonflikter og -alliancer mellem beskyttelse og benyttelse samt i forhold til kysternes fremtidige rolle i den bredere socialkulturelle og økonomiske udvikling.

Generelt ser det ud til, at interessen for nye udviklingsaktiviteter i kystområder blandt investorer, borgere og kommuner medfører eller afspejler et øget pres på mange myndigheder, plansystemet, planlovgivningen, naturbeskyttelseslovgivningen mv. Dertil er interessekonflikterne kontinuerligt en udfordring for både vertikal integration og koordination mellem stat og kommuner samt horisontalt mellem sektorer. Alene fordelingen af kystrelaterede opgaver blandt statslige aktører illustrerer, hvor kompleks udfordringen kan være.<sup>18</sup> Erhvervsministeriet overtog i 2015 ansvaret fra Miljøministeriet for Planloven, inkl. landsplanlægning, landdistriktspolitik og ansvar for regler om kystnærhedszonen. Miljø- og Fødevarerministeriet (inkl. Naturstyrelsen) varetager dog fortsat en række interesser med relevans for kysterne og havet: naturbeskyttelse, Natura 2000, miljøplanlægning, havstrategi, vandplanlægning, råstoffer, nationalparker, landbrug, skovene, land-

---

18 Følgende eksempler på kystrelateret opgavefordeling mellem statslige aktører er fra før regeringskiftet i juni 2019. Se desuden Anker, H.T. et al., *Forvaltning af kystzonen. Rammer, udfordringer og scenarier*, København 2014.

distriktsprogram etc. Som led heri tager Kystdirektoratet sig bl.a. af klitfredning, strandbeskyttelse og statens højhedsret over søterritoriet. Klimaforandringer og -påvirkning af kysterne er her et særligt fokus. Herudover varetager en række andre ministerier interesser af betydning for kysterne, såsom energi, transport til lands, søfart, havne, fortidsminder, andre forhold vedr. klima. Mange statslige interesser i infrastruktur kan være i konflikt med beskyttelses- og naturværdier. Trods mange forskelligartede nationalt dominerede sektorinteresser og -aktører fremstår rammerne om kystplanlægningen på land i dag (2019) relativt integreret, historisk set, på tværs af sektorerne. Det skyldes bl.a., at kommunerne efter 2007 har skullet varetage planlægning i kystnærhedszonen som led i kommuneplanlægningen, dvs. som led i den sammenfattende fysiske planlægning for hele kommunens territorium. Kommunerne oplever derfor udfordringerne med sektorintegration på nært hold, men de har altså i dag også et planlægningsinstrument indrettet til håndtering af dette. Kommuneplanen virker endvidere som instrument til vertikal integration mellem staten og kommunen, idet kommunen er forpligtet til at integrere de nationale interesser i kommuneplanlægningen, også for kystområderne. Dette medfører, at kommunen i dag står centralt i diskussioner mellem beskyttelse og benyttelse samt nationale og lokale interesser i kystnærhedszonen. Her er kommunerne, som nævnt, ofte også interesseret i at fremme lokale udviklingsinteresser af mere økonomisk og social karakter, såsom turisme og bosætning. Det er udviklingen i disse diskussioner, og deres påvirkning af planlægningen, som er i fokus i næste afsnit.

### 9.3 UDVIKLINGEN I KYSTPLANLÆGNINGEN – FORANDRINGER I PLANLÆGNINGS DISKURSER, RAMMER OG LOVGIVNING<sup>19</sup>

Der har historisk været eksempler på reguleringsmæssig aktivitet for danske kystområder igennem århundreder, særligt mht. sandflugt. Det første forbud mod at ødelægge klitvegetation er helt tilbage fra 1539. Sandflugtsloven blev etableret i 1867 for at bekæmpe sandflugt, som kunne være omfattende og sommetider alt-ødelæggende for lokalsamfund fra 1500-tallet og op i 1800-tallet.

<sup>19</sup> Dette afsnit fokuserer på betydningsfulde skift i værdier, italesættelser, politik, lovgivning, plantyper og planlægningstilgange med relevans for kysterne. Der ses ikke nærmere på tilladelser, dispensationer og detaljeret administration af lovgivningen. Der vil være fokus på udviklingen inden for kystnærhedszonen og strandbeskyttelseslinjen, idet dette er særligt illustrativt for forandringerne i kystplanlægningens diskurser mv. i Danmark. Regulering på søterritoriet og kystbeskyttelse indgår ikke, primært fordi det ville være for omfattende for dette bogkapitel, men også, fordi Danmark endnu ikke har et system for arealplanlægning på søen/havet som i Norge.



**Tabel 9.1** Milepæle og ændringer i kystplanlægning og -forvaltning, inkl. ændringer i plansystemet<sup>20</sup>

År	Milepæle / ændringer	Beskrivelse og konsekvenser for kystplanlægning
Før 1937	Sandflugt og naturfredning	Sandflugtsloven 1867 bekæmper sandflugt. Danmarks Naturfredningsforening dannes i 1911 for at beskytte naturen og sikre befolkningen adgang til bl.a. kysterne. Første naturfredningslov i 1917 for at regulere udvikling i åbent land
1937	Naturfredningsloven ændres	100 m strandbeskyttelseslinje og fri adgang for færdsel til fods i naturen
1938–1960	Byplanlægning og første hindringer af byspredning i åbent land	Byplanloven revideres i 1938. Fra 1949 gør Byreguleringsloven det muligt at hindre byspredning i åbent land. Landsbyggeloven af 1960 gav amterne adgang til at forbyde udstykninger og sommerhusbebyggelse uden at yde erstatning
1960'erne	Landsplanudvalg samt by- og landzoner	Zoneplan 1962 foreslår opdeling af Danmark i fire zoner. Lov om By- og Landzoner 1969 mhp. at friholde det åbne land for planløs bebyggelse
1969–1977	Reform af plansystemet og udvikling af planlove	Strukturreform 1970. Opbygning af hierarkisk plansystem med national, regional, kommunal og lokal planlægning gennem flere planlove. Mere detaljeret zoner. Indarbejdning af fokus på kysterne
1972	Sommerhusloven	Begrænsning af udlejning og udenlandsk ejerskab af sommerhuse i Danmark
1977–1991	Landsplandirektiver / cirkulærer. Statslig indgriben og nye restriktioner	«Sommerhuscirkulæret» 1977 forbød udlæg af nye sommerhusområder i de kystnære områder. «Ferie- og fritidscirkulæret» i 1981 fastlagde den første afgrænsning af kystnærhedszonen på ca. 3 km ind i landet. «Kystcirkulæret» i 1991: kystplanlægning/administration bl.a. med restriktion af byvækst
1992	Planloven etableres	Love om lands-, region-, kommune- og lokalplanlægning samles i Planloven
1994	Kystcirkulæret fra 1991 indarbejdes som et kapitel i Planloven. Naturbeskyttelsesloven ændres	Planlægning i kystnærhedszonen blev ophøjet til planlovgivning. Eksisterende byzoner blev undtaget fra kystnærhedszonen. Naturbeskyttelsesloven blev ændret – udvidelse af strandbeskyttelseslinjen til 300 m. Der blev nedsat en strandbeskyttelseskommission til udmøntning af denne i de følgende år
2002–2007	Strukturreform og reform af plansystemet – regionplanen fjernes	Regionplanudvalget 2002–2003, evaluering. Aftale om strukturreform i 2004. Fra 1/1-2007 98 kommuner og 5 regioner, samt planlovsreform, hvor kommunerne overtog ansvaret for kystnærhedszonen fra de tidligere amter

År	Milepæle / ændringer	Beskrivelse og konsekvenser for kystplanlægning
2005–2010	Landsplandirektiver med nye sommerhusudlæg	Ændring af Planloven i 2004, så ministeren via direktiver 2005–2010 kunne tillade udlæg til 8.000 nye sommerhusgrunde i kystområderne
2010–2019	Lempelser og liberalisering af Planloven – opbrud i kystplanlægningen	Ny politik med fokus på bedre balance mellem by og land, herunder udvikling i det åbne land og kystområder. Brede forlig fra 2014. Forsøgsprojekter ved kysterne fra 2015. Planloven flyttes i 2015 fra Miljøministeriet til Erhvervsministeriet. Udpegning af udviklingsområder i kystnærhedszonen i 2018–2019.

Sandflugtsloven dannede udgangspunkt for klitfredning, som i 1992 blev skrevet ind i Naturbeskyttelsesloven. Sandflugtsproblemer er generelt kommet under kontrol og har ikke væsentlig betydning for de forandringer, der diskuteres i dag. I begyndelsen af 1900-tallet opstod diskussioner om behov for at sikre almenhedens adgang til kysterne og for regulering af det åbne land. Borgerne dannede Danmarks Naturfredningsforening (DN) i 1911 for at beskytte naturen og sikre borgerne adgang til naturen, herunder kysterne. I samspil med en politisk konstatering af tiltagende industrialisering og byvækst medvirkede denne borgerlige naturinteresse til den første naturfredningslov i 1917.<sup>21</sup> I 1937 etableredes et af de mest betydningsfulde elementer i regulering af de danske kyster. I en ændring af Naturfredningsloven blev indført en strandbeskyttelseslinje på 100 m og bestemmelser om uhindret færdsel til fods, men ikke ophold, på og langs med strandene. Dette markerede en fortsat øgning i borgernes og politikernes interesse for rekreative oplevelser og naturbeskyttelse.

### 9.3.1 Grundsten til dansk plantradition

Året efter, i 1938, fik Danmark sin første «brugbare» byplanlov, hvorefter købstæder med over 1.000 indbyggere skulle udarbejde en byplan.<sup>22</sup> Det fik betydning for planlægning af havne, og derved etableredes en første dansk udgave af en sammenhængende fysisk-funktionel og arealorienteret planlægning. Selvom betydningen for kysterne umiddelbart var begrænset, fik det afgørende indflydelse på

20 På baggrund af egen research i primærkilder samt i Anker et al., 2014, *ibid.*, og Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, og Hansen, C.J., 2018, *ibid.* For oversigt over lovgivning i kystområderne, se Kystdirektoratet, *Regulering i kystzonen*, København 2016, og Anker et al., 2014, *ibid.*

21 Se Regionplanudvalget *Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet*, København 2003, og Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 17.

22 Gaardmand, A., *Dansk byplanlægning 1938–1992*, København 1993, s. 24.

den danske plantradition helt frem til i dag. Der blev etableret en planlægningstilgang, der kunne forene det oversigtlige og foreløbige med det endelige og bindende, arbejde fleksibelt og løbende med nye hensyn i et tværgående perspektiv samt tillod lokal indsigt og lokale/kommunale frihedsgrader. Samtidig kunne disse rådighedsindskrænkelse ske uden erstatning til grundejerne, medmindre der skulle eksproprieres. Som sådan blev dette afgørende, endog symbolsk, for opfattelsen af behovet for og værdien af kommunalt selvstyre og lokalt tilpasset regulering.<sup>23</sup> Dette blev i 1949 fulgt op med Byreguleringsloven, som fik til formål at regulere uønsket byvækst og friholde arealer i det åbne land for bebyggelse inden for udpegede udviklingsområder. Dette medførte øget opmærksomhed på samordning, og at «planlægning skulle bl.a. være med til at sikre en interesseafvejning mellem de modsatte hensyn»<sup>24</sup> – et koordinerende og integrerende aspekt, som også i dag regnes for en væsentlig del af dansk plantradition, særligt i kommuneplanlægning.

### 9.3.2 Etablering af plansystemet

Omkring 1960 skete der meget i dansk planlægning, som senere fik betydning for kystplanlægningen. I åbne landområder og bag ved kysternes strandbeskyttelseslinjer havde fredninger indtil da været det primære arealreguleringsinstrument. I Landsbyggeloven fra 1960 fik amterne adgang til at nedlægge forbud mod udstykninger og sommerhusbebyggelse uden at yde erstatning. Det hindrede dog ikke den generelle tendens til fortsat udbygning af sommerhuse ved kysterne. De første skridt til et egentligt plansystem blev taget, da Landsplanudvalget (nedsat 1961) i 1962 præsenterede en zoneplan, som foreslog Danmark opdelt i fire zoner: i) by- og industriudviklingsområder, ii) interesseområder for disse, iii) interesseområder for sommerhusbebyggelse og fredning (inkl. de fleste kystområder) og iv) landbrugsområder. Planen blev livligt debatteret, men også mødt af en borgerlig planfjendtlighed og værdikamp. Omfattende urbanisering og boligudbygning igennem 1960'erne førte dog til en øget forståelse af behovet for mere offentlig regulering og planlægning. Mange byer voksede på tværs af kommunegrænser, og der blev italesat et behov for «én by, én kommune». Dette førte gennem frivillighed og kommissionsarbejde i 1960'erne, samt strukturreformen i 1970, til en reduktion i antal kommuner fra knap 1.400 til 277 og i antallet af amter fra 23 til 14. Det førte endvidere til Lov om Naturfredning og Lov om By- og Landzoner i 1969 samt opbygning af et egentligt plansystem gennem Lovene om Lands-, Region- og

23 Gaardmand, *ibid.*, s. 24–25.

24 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 18.

Kommune- og lokalplanlægning i perioden 1969–1975. Der blev herved etableret et planhierarki, hvor lavere rangerende planer skulle indordne sig efter retningslinjer og bestemmelser i højere rangerende planer. Princippet var en sammenfattende, ligelig og rationel fysisk-funktionel tilgang, der bl.a. skulle introducere en stærkere statslig og regional rammestyring samtidig med nye offentlighedsprocedurer på alle niveauer. Dette gav et stærkt afsæt for udvikling og koordinering af kystplanlægning i de følgende år, særligt igennem etablering af regionplanlægning. Samtidig medførte Danmarks indtræden i EU (dengang EF, Det Europæiske Fællesskab), at der blev etableret en særregel, der hindrede udenlandske borgeres adgang til at opkøbe sommerhuse i Danmark og begrænsede den erhvervsmæssige udlejning af sommerhuse («Sommerhusloven»). Formålet var at undgå øget pres på og opkøb i kystområderne og at sikre, at almindelige borgere i Danmark fortsat kunne erhverve et kystnært sommerhus.

### 9.3.3 Øget statslig styring

Perioden efter 1975 var præget af en betydelig statslig påvirkning og indgriben i opbygning af regionplanlægningen via landsplanredegørelser, som udtrykte «sigtelinjer og ledetråde», og landsplandirektiver, som direkte sikrede nationale interesser, særligt vedrørende kysterne. I 1977 udstedtes et landsplandirektiv, «sommerhuscirkulæret», som generelt forbød nye udlæg af sommerhusområder i kystnære områder. Dette blev i 1981 afløst af «ferie- og fritidscirkulæret», der fastlagde den geografiske afgrænsning af en beskyttelseszone på op til 3 km langs kysterne med henblik på at sikre bevaring og friholdelse af værdifulde naturområder. Den nye regionplanlægning skulle tage udgangspunkt i denne zone og inden for denne undgå yderligere udlæg af nye sommerhusområder. Kun som undtagelse, og med statslig accept, kunne der udlægges nye ferie- og fritidsanlæg ud fra samlede overvejelser om rekreativ udvikling i regionerne.<sup>25</sup> I 1991 udstedtes et landsplandirektiv om planlægning og administration af kystområderne, kaldet «kystcirkulæret», med henblik på at indføre restriktioner på byvækst i kystområderne. Her indførtes også begrebet kystnærhedszone, som i princippet svarede til den beskyttelseszone på 3 km fra 1981. I samspil med de tidligere cirkulærer blev kystcirkulæret et udtryk for en stærk statslig interesse i en helhedsorienteret planlægning for kysterne, hvilket skulle sikre kystområderne som en væsentlig natur- og landskabsressource og som attraktive til rekreative formål for offentligheden.<sup>26</sup>

25 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 19.

26 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 20.

### 9.3.4 Udbygning og konsolidering af kystplanlægning

I 1992 samledes Lovene om Lands-, Region-, Kommune- og lokalplanlægning i Planloven. Der var tale om en forenkling og oprydning i planlovgivningen, men det var også et udtryk for nye værdier, idet planlægningen nu skiftede lighedsprincippet ud med formål om mangfoldighed og hensigtsmæssig udvikling. 1980'ernes lavere vækst skabte en øget lokalpolitisk efterspørgsel på at kunne agere strategisk og ud fra forskellige lokale forudsætninger, og i den forbindelse begyndte kommunerne bl.a. at betragte regionplanlægningen som unødigt restriktiv, og som en hindring for lokal udvikling.<sup>27</sup> Nationalt blev det derfor også politisk anerkendt, at de danske kyster i højere grad skulle være attraktive turistmål. Men miljø- og naturbeskyttelsesdiskurserne var samtidig særdeles stærke på tværs af partierne i Folketinget<sup>28</sup>, bl.a. efter Brundtland-kommissionen, så den stærke beskyttelse af kystområderne blev fastholdt og delvis udbygget igennem 1990'erne. Det førte til, at kystcirkulæret i 1994 blev indarbejdet som et kapitel i Planloven. Kysten skulle friholdes for bebyggelse og anlæg, som ikke var afhængig af kystnærhed, dvs. at der også var plads til en «kvalitetsbetonet» og «velbegrundet» kystrelateret udvikling.<sup>29</sup> Kystnærhedszonen blev derfor fra 1994 formuleret som en planlægningszone, som omfattede kystnære arealer i landzone (byzoner blev undtaget) og eksisterende sommerhusområder. Samtidig blev Naturbeskyttelsesloven ændret, således at «forbudszonen» inden for strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen blev udvidet fra 100 til 300 m. I sommerhusområder kunne opretholdes 100 m, mens klitfredningslinjen fortsat kunne udvides til op mod 500 m. I praksis blev der nedsat en strandbeskyttelseskommision (blandt fagfolk kaldet «gummistøvlekommissionen»), som ved syn i marken af kyststrækningen skulle fastlægge linjen præcist efter lokale forhold, og udmøntet i regionplanerne. Dette arbejde tog flere år, og de sidste ændringer trådte først i kraft (i det sidste amt) i 2003.

Ændringerne i 1994 førte således både til en styrkelse af beskyttelsen, inden for strandbeskyttelseslinjen, og til en ny formulering af planlægning i kystområderne, inden for kystnærhedszonen. Bebyggelse og anlæg i kystnærhedszonen kunne placeres, hvis der kunne argumenteres for en «særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering». Udgangspunktet var, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone i kystnærhedszonen skulle lokaliseres længst væk fra kysten og helst bag ved eksisterende bebyggelse. Staten vejledte løbende amter og kommuner om dette og gav eksempler via senere publikationer. Heri betonedes, at

27 Hansen, 2018, *ibid.*, s. 110–111.

28 Danmark skulle, jf. Landsplanredegørelsen 1992, være «det rene land i Europa», og udviklingen skulle foregå på bæredygtigt grundlag.

29 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 20.

der også skulle foretages en afvejning af alternative placeringer uden for kystzonen, og at lokalisering skulle afvejes imod væsentlige natur-, miljø- og rekreative hensyn.<sup>30</sup> Formuleringen om «en særlig planlægningsmæssig begrundelse» kan ses som eksempel på en planlægningstradition, der anerkender kommunalt selvstyre og åbner mulighed for lokalt tilpasset regulering. På den anden side har formuleringen også medvirket til uklarhed og meget forskellige opfattelser blandt staten, kommunerne og DN om, hvad dette mulighedsrum eller reguleringsbegreb indebærer.

### 9.3.5 Mere ansvar til kommunerne

I 1990'erne blev kommunerne i stigende grad interesserede i at hjælpe lokal vækst gennem erhvervs politik og en mere proaktiv og strategisk anvendelse af planlægningsredskaber. Det førte til fremvækst af nye lokalkommunale strategier og planer, som ikke var lovpligtige, men som opfattedes som nødvendige for bedre kommunikation og forventningsafstemning mellem især investorer og lokale myndigheder. Staten kvitterede ved at ændre Planloven i 2000, så kommunerne herefter skulle lave en planstrategi, der skulle være en slags politisk overbygning på kommuneplanen, bygge bedre bro til regionplanen og gerne vise, hvordan kommuneplanlægning kunne relatere til andre sektorer, såsom lokal turisme- og erhvervs politik. Men ønsket om strukturelle forandringer fortsatte, især fra kommunerne, som i stigende grad anså regionplanlægningen, og herunder kystforvaltningen, som unødvendigt detailstyrende, rigid og restriktiv.<sup>31</sup> Efter skiftet til en liberal-konservativ regering i 2001 nedsattes i 2002 både et regionplanudvalg,<sup>32</sup> som skulle se på forenkling og udvikling af regionplanlægningen, og en strukturkommission, som skulle diskutere myndighedsreform. Resultatet blev udmøntet i en politisk aftale i 2004 om en strukturreform, og pr. 1/1-2007 reduceredes antallet af kommuner til 98, mens amterne blev nedlagt og erstattet af 5 regioner. Samtidig blev Planloven revideret, hvilket medførte betydelige ændringer i plansystemet. Den fysisk-funktionelle og arealregulerende regionplanlægning blev reelt elimineret og primært overdraget til kommunerne, herunder ansvaret for planlægning i kystnærhedszonen (men ikke strandbeskyttelseslinjen, som staten tog sig af). De nye regioner fik til opgave at udarbejde regionale udviklingsplaner, dog kun på visionært niveau og uden arealregulerende og koordinerende redskaber af væsent-

30 Se Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, og især Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen*, København 2011.

31 Hansen, 2018, *ibid.*, s. 111–112.

32 Som resulterede i publikationen Miljøministeriet, 2003, *ibid.*

lig betydning for kystudvikling.<sup>33</sup> Fjernelse af regional sammenfattende arealregulering medførte protester og kritik fra både planfaglige kredse, som forudså koordinationsproblemer, og fra DN, som betvivlede, at kommunerne ville være i stand til at balancere hensyn mellem beskyttelse og benyttelse af værdifulde kystområder. Ved overtagelsen af kystplanlægningen fik kommunerne dog ikke den frihed, som nogle af dem havde håbet på. De skulle nu overtage de sidste regionplaners bestemmelser for kysterne og selv forestå samordningen i kystnærhedszonen ved at forholde sig til de samme sektorlove, som tidligere blev forvaltet primært via regionplanerne, og som ofte havde en bagvedliggende statslig kontrollerende myndighed. Kort sagt forblev reglerne for kystområderne de samme, men nu med kommunerne som ansvarlige.

### 9.3.6 Pres for mere udvikling ved kysterne

I samme periode, fra 1990'erne og frem, blev det flere gange diskuteret, hvorledes man delvis kunne lempe specifikke regler, så man bedre kunne imødekomme kommunernes udviklingsønsker i kystnærhedszonen, uden at det ville gå ud over naturbeskyttelsen og landskabelige værdier (ofte betegnet «værdifulde kystlandskaber»). Her har reglerne vedrørende sommerhusområder bl.a. været i fokus. Eksempelvis fik miljøministeren mulighed for i 2000–2001 midlertidigt at overføre mindre arealer i sommerhusområder i kystnærhedszonen til byzone via lokalplaner. Og i 2004 vedtog regeringen en ændring af Planloven, som gjorde det muligt for miljøministeren gennem landsplandirektiver at give kommunerne lov til udlæg af nye sommerhusområder (for første gang i mange år), dog maks. 8.000 nye sommerhusgrunde, som skulle placeres bag ved de eksisterende sommerhusområder, altså væk fra kysten. Udvidelsen måtte ikke ske inden for strandbeskyttelses- og klitfredningslinjerne og måtte ikke tilsidesætte væsentlige naturbeskyttelses- og landskabelige interesser. Samtidig skulle det godtgøres, at der ville blive tale om en lokaløkonomisk effekt. Dette blev implementeret gennem flere direktiver, hvoraf det sidste blev fremlagt i 2010. Disse initiativer indikerede, at staten i perioden, også før reformen i 2007, åbnede kystnærhedszonen for ønsker fra især «udkantskommuner», dvs. kommuner væk fra storbyerne og deres opland, som oplevede stagnering eller nedgang i socioøkonomisk udvikling. Desuden blev regeringerne gennem landsplanredegørelserne i 2000 og 2003 samt dialogprojekter med kommunerne opmærksomme på, at der (igen) skulle sikres «udvikling i hele landet» og «et Danmark i balance», samt at planlægning og øvrige statslige

---

33 Dog undtagen vandplaner, Natura 2000 og planer for råstoffer.

initiativer måtte medvirke mere proaktivt og stedsspecifikt til dette end tidligere, også ved kysterne. Regionplanudvalgets delbetænkning fra 2003 pegede dertil eksplicit på, at der skulle være «balance mellem beskyttelse og benyttelse». Det betonedes som

«vigtigt, at den fremtidige planlægning i kystnærhedszonen kan sikre gode vilkår for erhvervsudviklingen i bl.a. landbruget, skovbruget og fiskerierhvervene, men også turismen, samtidig med at Danmark bevarer det unikke særkende, som de danske kyststrækninger udgør i Europa».<sup>34</sup>

Udviklingskræfterne fik således mere plads i de dominerende politiske diskurser fra starten af 2000-tallet, hvilket medvirkede til en øget polarisering af diskussionen om balance mellem beskyttelse og benyttelse i kystområderne. For DN blev perioden fra ca. 2005 og frem eksempelvis betegnet eksplicit som en «forringelse» af naturbeskyttelsesinteresser i kystområderne, primært på grund af udlæggene til nye sommerhusområder.<sup>35</sup>

Disse udviklingspolitiske spor, både lokalt og nationalt, mod identifikation af muligheder for lempelser, differentiering og liberalisering af kystplanlægningen har været fulgt og yderligere udbygget frem til i dag (2019). I 2010 fremlagde den liberal-konservative regering programmet «Danmark i balance i en global verden», som bl.a. sigtede mod flere lokale muligheder på planområdet og i yderområder. Det blev her italesat, at Planloven ofte oplevedes «som en barriere for lokal udvikling», særligt i yderområder. Hensigten var at gøre det nemmere at styrke bosætning og drive virksomhed i yderområderne, bl.a. gennem «kystturisme», «differentiering af Planloven» og «større frihed for yderområder». Man sigtede efter at hjælpe via både tilskudspuljer og ændringer i lovgivning, eksempelvis udpegedes 29 kommuner, primært kystkommuner, som skulle være omfattet af en differentieret Planlov. Dette skulle bl.a. indebære en udvidelse af de 29 kommuners muligheder til inden for kystnærhedszonen at «planlægge til gavn for erhverv, bosætning og detailhandel i.f.t. landets øvrige kommuner» og på baggrund af konkret tilladelse fra miljøministeren og *uden* særlig planlægningsmæssig begrundelse.<sup>36</sup> Disse initiativer for kystområderne nåede reelt ikke at blive gennemført i noget nævneværdigt omfang, idet regeringsmagten skiftede i 2011, hvor Danmark fik en socialdemokratisk ledet regering, som umiddelbart trak lempelserne tilbage.

34 Miljøministeriet, 2003, *ibid.*, s. 5.

35 Danmarks Naturfredningsforening, *Danmarks naturfredningsforenings kystpolitik – Frie kyster*, København 2012.

36 Regeringen, *Danmark i balance i en global verden*, København 2010.



Det blev dog hurtigt klart, at heller ikke en socialdemokratisk ledet regering kunne ignorere denne stærke vækstopolitiske diskurs om at forsøge at balancere udviklingen i landet gennem statslige initiativer. Gennem en ændring af Planloven i 2012, med fokus på «nye muligheder i landdistrikterne», fik alle kommuner, ikke blot 29, med vanskeligt stillede landdistrikter, udvidet mulighederne i landzonen. Til gengæld ophævedes lempelserne for kystområderne, hvor der *igen* skulle være en særlig planlægningsmæssig begrundelse for ny udvikling.

### 9.3.7 Liberalisering af planlægningen

I 2014 gendannedes en socialdemokratisk ledet regering, og udvikling af kystområderne kom igen på den politiske dagsorden, bl.a. på grund af et oplevet fald i kystturisme i årene inden. Det resulterede i et bredt forlig i Folketinget og en planlovsændring, som etablerede en forsøgsordning for kyst- og naturturisme, der i løbet af 2015 førte til ministerens udvælgelse af 10 projekter efter ansøgninger fra kommunerne. Projekterne skulle vise potentiale for udvikling af kyst- og naturturisme, ske i sammenhæng med kommunens planlægning for turisme samt være bæredygtige og tage hensyn til natur og landskab. Forsøgstilladelsen gav mulighed for at dispensere ift. både Planlovens regler for kystnærhedszonen og Naturbeskyttelseslovens regler for klitfrednings- og strandbeskyttelseslinjen. Der blev givet 10 forsøgs-tilladelser til ferieparker/resorts, strandparker/strandliv, et klithotel, et øhavscenter, et besøgscenter og en aquapark. Ordningen blev fastholdt og videreført af en ny liberal (borgerlig) regering i sommeren 2015. Samtidig blev ansvaret for Planloven, landplanredegørelser og -direktiver mv. flyttet fra Naturstyrelsen til Erhvervsstyrelsen. Samtidig gjorde den borgerlige regering det klart, at den ønskede yderligere lempelser af rammerne for udvikling og planlægning, herunder i kystområderne. Det nye regeringsgrundlag fra november 2015 talte direkte om en «liberalisering af Planloven», og at «Planloven mv. spænder ben for udviklingen lokalt».<sup>37</sup> Tidligere samme år havde KL lagt op til «et grundlæggende paradigmeskifte i planlægningen» med forslag til lempelser indenfor både strandbeskyttelseslinjen og kystnærhedszonen<sup>38</sup>. Perioden 2014–2015 markerede således, at der nu var både et stærkt fælleskommunalt pres og et bredt flertal i Folketinget for lempelse af planlægningens rammer, herunder reguleringen i kystområderne. Dette fik for alvor DN til at reagere, da man nu havde mistet afgørende dele af den politiske opbakning til årtiers stærke beskyttelse af kystområderne. DN betegnede

37 Regeringen, *Vækst og udvikling i hele Danmark*, København 2015.

38 Kommunernes Landsforening, *ibid.*, s. 7.

det som «vidtgående», og at det kunne «gøre uoprettelig skade på kysterne og landskabet», og der blev sammen med mange andre naturbeskyttelsesinteresser bl.a. mobiliseret protester i starten af 2016 ved at tusindvis af mennesker «slog ring» om kysterne. Det lykkedes derved at afværge en lempelse af reguleringen inden for strandbeskyttelseslinjen.

Til gengæld fortsatte det politiske flertal sit arbejde vedrørende lempelser i kystnærhedszonen. Det førte til en bred aftale i juni 2016 mellem bl.a. regeringen og Socialdemokratiet om «Danmark i bedre balance» med henblik på en såkaldt modernisering af Planloven, som skulle medvirke til at styrke muligheder for vækst og udvikling, også i kystområderne. Det førte i 2017 bl.a. til ændringer i Planloven, som nu blev tilføjet formålsbestemmelser om vækst og udvikling. Desuden blev lagt op til nye forsøgsprojekter (op til 15), men også en oprydning i, og evt. ophævelse af, uudnyttede og uaktuelle arealreservationer til ferie- og fritidsanlæg i de kystnære områder. Dertil fik erhvervsministeren bemyndigelse til via et landsplandirektiv at udpege såkaldte udviklingsområder i kystnærhedszonen på baggrund af ansøgninger fra kommunerne. Herudover åbnedes for mulighed for udlæg af nye 6.000 sommerhusgrunde, under forudsætning af at kommunerne skulle lade områder med mindst 5.000 ubebyggede sommerhusgrunde tilbageføre til landzone, dvs. en oprydnings- og (næsten) én-til-én-arealbytteordning. Endelig åbnedes der for mulighed for, at kystkommuner kunne overføre eksisterende sommerhusområder til byzone, hvis de eksempelvis lå i tilknytning til eksisterende by. Særligt udviklingsområdernes betydning for kystplanlægningen blev diskuteret efter fremlæggelse af et forslag til landsplandirektiv i januar 2019.<sup>39</sup> Efter en ansøgningsproces foreslog staten udpegning af 91 udviklingsområder i 16 kommuner, svarende til ca. 10 pct. af hele kystnærhedszonen i Danmark. Inden for udviklingsområderne fjernedes kravet om den særlige planlægningsmæssige begrundelse, som ellers gjaldt for kystnærhedszonen. I stedet ville reglerne for landzoner være gældende, hvilket gav mere lempelige regler for planlægning af byudvikling, erhverv og anlæg, som ikke behøvede relation til kysten. Kommunerne skulle sørge for, at udviklingsområderne ikke var i konflikt med særlige landsskabs-, natur- og miljøinteresser, og dertil sikre, at områderne ikke overlappede med den samtidige udpegning af et Grønt Danmarkskort.<sup>40</sup> Denne differentiering af planlægning inden for kystnærhedszonen var dog ikke en ny tanke. I starten af 2000-tallet forsøgte flere amter at arbejde med en zoneinddeling af kyst-

39 Erhvervsstyrelsen, *Forslag til Landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen*, København 2019.

40 Se Miljøstyrelsen, *Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser. Vejledning*, København 2017.

nærhedszonen, således at de mest værdifulde kystområder skulle omfattes af forbudslignende retningslinjer, mens øvrige inddelinger kunne have varierende mindre grader af restriktioner, jo længere væk fra kysten man kom. Argumentet var ikke kun at give bedre udviklingsmuligheder i kystnærhedszonen, men også at give stærkere beskyttelse mod bebyggelse i visse områder bag strandbeskyttelseslinjen. Disse principper fandt ikke vej til lovgivningen, men de dannede i flere amter en mere differentieret praksis i retningslinjerne for den konkrete kystplanlægning, som efterfølgende også har haft betydning for kommunernes praksis og forståelse af deres kystområder. Forslaget til udviklingsområder førte til meget forskellige reaktioner. KL så de lempede muligheder for vækst og udvikling som positive, men så også gerne, at udviklingsområderne blev varetaget direkte i regi af kommuneplanlægningen. Dansk Byplanlaboratorium (en planfaglig organisation) kritiserede afskaffelsen af kravet om den særlige planlægningsmæssige begrundelse og en manglende gennemsigtighed i, hvilke kriterier for udpegelse der i stedet blev arbejdet med. DN påpegede, at udpegningerne, selv om de var «betingede», overlappede med Grønt Danmarkskort, at behovet ikke var dokumenteret, og at mange naturbeskyttede arealer alligevel indgik trods intentioner om det modsatte.

### 9.3.8 Uklarhed og tvivl om kystplanlægningens grundprincipper

Forslaget har således indtil videre (i medio 2019) medført en betydelig uklarhed om udviklingsområdernes planlægningsmæssige baggrund og rolle. Dette understøttes af interviews med planlæggere i en berørt kommune, Jammerbugt Kommune. Her kan planlæggerne ikke gennemskue det planfaglige grundlag for udpegningen (på kort) af de enkelte udviklingsområder i kommunens kystområder. Andre kommuner har ytret samme bekymring. Det fremstår eksempelvis uforståeligt for kommunernes planlæggere, når udpegningerne ikke følger ejendomsgrænser eller konkrete grænser for naturbeskyttede eller andre sektorbeskyttede områder. Det skaber tvivl og betyder bl.a., at man ikke over for hverken politikere, borgerne eller investorer kan forklare sig og medvirke troværdigt til at skabe en ny sammenhængende planlægningslogik, også lokalt i kommuneplanlægningen. Dertil hævder flere planlæggere og fagfolk, i lighed med Dansk Byplanlaboratorium, at begrebet den særlige planlægningsmæssige begrundelse har fungeret godt indtil nu. Begrundelsen bliver hyppigt brugt af kommunerne, og planlæggerne i Jammerbugt udtrykker, at kravet om en særlig planlægningsmæssig begrundelse i realiteten ikke har begrænset udviklingsmulighederne ved kysten i kommunen, idet udviklingsforslag i kystnærhedszonen sædvanligvis har været

relateret til kysten og/eller kystturisme (dvs. levet op til de hidtidige krav alligevel). Man har således ikke følt sig begrænset i sine udviklingsmuligheder – det, som mangler, er typisk investorer til allerede eksisterende muligheder. Eksempelvis er der fortsat mange ledige grunde tilbage fra kommunens andel i de 8.000 sommerhusgrunde, som blev udpeget i 2000-årene. Dertil har kommunen selv brugt kravet om en særlig planlægningsmæssig begrundelse over for investorer og borgere, når der var initiativer, som kommunen *ikke* selv ønskede gennemført, bl.a. af landskabelige og naturbeskyttelseshensyn. Når man alligevel selv fra kommunens side har ansøgt om udviklingszoner, skyldes det i høj grad også, at man tænker strategisk, ift. om disse zoner i fremtiden vil blive brugt som afsæt for nationale støtteordninger og fonde, samt om områderne kan blive genstand for fremtidige ændringer i regulering, som kan blive til fordel for kommunen. Diskussionen om udviklingsområderne indikerer dermed ganske tydeligt, at dansk kystplanlægning anno 2019 befinder sig i en brydningstid, hvilket vil blive diskuteret yderligere i det følgende sidste og konkluderende afsnit.

## **9.4 AFSLUTTENDE DISKUSSION OG KONKLUSION – FORANDRINGER I DANSK KYSTPLANLÆGNING INDEN FOR STRANDBESKYTTELSESLINJEN OG KYSTNÆRHEDSZONEN**

De senere års udvikling i diskurser, rammer og lovgivning giver indtryk af, at kystplanlægningen i Danmark er i opbrud. Efter årtier med en vedvarende udbygning af beskyttelsen af natur-, landskabs- og miljøværdier er kystplanlægningen nu i stigende grad påvirket af ønsker om lempelser til gavn for nye vækst- og udviklingsinitiativer. Forvaltningen af strandbeskyttelseslinjen som en «forbudszone» er med enkelte undtagelser fortsat særdeles stærk, mens det særligt er i den planlovsdefinerede kystnærhedszone, at der i disse år sker forandringer i planlægningens forudsætninger og kultur. Der foregår en konkret kamp mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser, hvor der de sidste 15–20 år, og især siden etableringen af brede flertal i Folketinget fra 2014 og frem, har været øget fokus på vækst- og udviklingsdiskurser, som fremføres både nationalt og kommunalpolitisk. Det skyldes en generel fornyet politisk opmærksomhed på, at vækst og udvikling ikke af sig selv fordeler sig jævnt ud over landet. Natur- og miljødagsordenen står fortsat stærkt, men den er i højere grad bragt i en situation, hvor den helst skal medvirke til at kunne formulere udviklingspotentialer for at kunne fastholde indflydelse. I en analyse med fokus på udviklingen i dansk regional planlægning i de senere år er dette også blevet kaldt en «businessification» af udviklingspolitik og planlæg-

ningskulturen,<sup>41</sup> og udviklingen i kystplanlægningen tyder på, at dette også er tilfældet nationalt og kommunalt.

Om dette reelt fører til den ønskede vækst, er uklart. Erfaringer i kommuner i yderområder (som man nationalpolitisk især har ønsket at hjælpe) peger på, at der allerede var gode muligheder inden for de eksisterende rammer før liberaliseringsbølgen, som endnu ikke er udnyttet. Dertil er de hidtidige erfaringer med den første runde af 10 forsøgsprojekter i kystkommuner, at det tager tid, og at der er store udfordringer med at finde finansiering og funktionelle forretningsmodeller til projekterne trods lempelserne i lovgivningen. Noget tyder således på, at udfordringen for kystudviklingen mere handler om investeringer og deres forventede rentabilitet end om lovgivnings- og planlægningsmæssige rammer.

Man kan sige, at det handler om at finde den rigtige planlægning. Dette syn understøttes af kommunale planlæggere i forbindelse med diskussionen om de nuværende udviklingsområder, hvor kommunerne gerne vil medvirke til at finde nye formater for planlægningen ved kysterne, men hvor der indtil videre (medio 2019) er uklarhed om kriterierne. Der er således også tale om et opbrud i forståelsen af selve planlægningens rolle i kystudviklingen. Her opfattes det ikke, blandt planlæggere, nødvendigvis som en fordel for målet om mere udvikling, at plankriterierne og det planfaglige grundlag udviskes. Tværtimod peges der på, at gennemskuelighed og klare planlægningskriterier er en fordel for alle parter – hos investorer, borgere og myndigheder – idet det skaber troværdighed, som bl.a. har stor betydning for vurdering af forventninger til udviklingsprojekters værdiskabelse og rentabilitet. Af samme grund, samt af hensyn til helheden og effektiviteten i det hele taget, peger planfaglige organisationer og kommunale planlæggere også på, at anvendelsen af «den særlige planlægningsmæssige begrundelse» i princippet ikke stod i vejen for, men ofte har været til gavn for udviklingen. Den italesatte liberalisering af Planloven kan således hævdes ikke blot at handle om at gennemtrumfe vækstsmål («hvad planlægningen skal»), men også om kritik af styringslogik («hvordan planlægning»).

Kystudvikling kræver, uanset hvilke diskurser der dominerer, en omfattende koordinering og forening af både nationale og lokale interesser, hvilket i Danmark i høj grad foregår via kommuneplanlægningen. Det stiller særdeles store krav til især kommunens planfaglige kompetencer, praksis og til planinstrumenternes gennemskuelighed for omgivelserne. Det indebærer en stærk plankultur. Denne plankultur udfordres, når der introduceres nye både vertikale og horisontale koordineringsproblemer, hvor disse sandsynligvis ikke eksisterede før. Og det udford-

41 Olesen, K. og Hansen, C.J. «Introducing Business Regions in Denmark: The ‘Businessification’ of Strategic Spatial Planning?» *Journal of Environment and Planning C: Politics and Space*, 2019.

drer derfor også mulighederne for, at planlægningen kan medvirke aktivt og effektivt til realisering af mål om både socioøkonomisk vækst samt fortsat beskyttelse og udvikling af landskabs-, natur- og miljøværdier i kystområderne. De senere års udvikling viser således ændringer i både udviklingsmæssige og styringsmæssige rationaler og tilgange til anvendelse og beskyttelse af de danske kyster. Der er åbnet for yderligere planlægning i kystområderne, og det giver mulighed for innovation i planlægningen på både lokalt og tværkommunalt niveau. Men uklarhed om planlægningskriterier medfører i øjeblikket også, at varetagelse af både økonomiske og miljømæssige interesser ved kysterne er blevet mere kompliceret og usikkert for centrale aktører.

## LITTERATUR

- Anker, H.T., *Integreret kystzoneforvaltning i Danmark. Konklusioner og perspektiver* (København 1999).
- Anker, H.T. et al., *Forvaltning af kystzonen. Rammer, udfordringer og scenarier* (København 2014).
- Arler, F. et al., *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark* (København 2015).
- Arler, F. et al., *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden* (København 2017).
- Danmarks Naturfredningsforening, *Danmarks naturfredningsforenings kystpolitik – Frie kyster* (København 2012).
- Erhvervsstyrelsen, *Forslag til Landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen* (København 2019).
- Gaardmand, A., *Dansk byplanlægning 1938–1992* (København 1993).
- Hansen, C.J., «The role of policy-making and planning cultures for sustainable transport?» *European Transport*, no. 47, 2011 s. 1–20.
- Hansen, C.J. et al., *På vej mod Steddeven Innovation? Stedskvaliteter, erhvervs muligheder og vækst i Nordjylland* (Aalborg 2015).
- Hansen, C.J., «The New DNA of Danish spatial planning culture», i *Sustainable Planning Policy and Practice in the Nordic Countries*, Kristjansdottir, S. (ed.) (London 2018), s. 105–121.
- Holm, P., «Kystens erhverv og bebyggelse, 1500–2000: Bidrag til kulturhistorisk bygdeinddeling af Danmark», i *Aktører i landskabet* (Odense 2000), s. 179–208.
- Knieling, J. & Othengrafen, F. (eds.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (Farnham, UK, 2009).
- Kommunernes Landsforening, *Danmark i Vækst og balance* (København 2015).
- Kystdirektoratet, *Regulering i kystzonen* (København 2016).
- Landsplansekretariatet, *Arealplanlægning – status og problemstillinger* (København 1974).
- Madsen, J. et al., «Integreret kystzoneforvaltning – en udfordring for dansk forvaltningspraksis og forskning», i *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning*, Møller, P.G. et al. (eds.) (Odense 2002).
- Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen* (København 2003).

- Miljøministeriet, *Planlægning i kystnærhedszonen* (København 2011).
- Miljø- og Fødevarerministeriet, *Kystanalyse* (København 2016).
- Miljøstyrelsen, *Grønt Danmarkskort og naturbeskyttelsesinteresser. Vejledning* (København 2017).
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, *Næsten 1 million danskere bor under 1.000 meter fra kysten* (København 2015).
- Møller, P.G. et al. (eds.) *Foranderlige landskaber. Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning* (Odense 2002).
- Olesen, K. & Hansen, C.J. «Introducing Business Regions in Denmark: The ‘Businessification’ of Strategic Spatial Planning?» *Journal of Environment and Planning C: Politics and Space* (2020).
- Plan09 (Miljøministeriet & Realdania), *Plankultur i en brydningstid. En vurdering af kommunernes arbejde med kommuneplan 09* (København 2010).
- Regeringen, *Danmark i balance i en global verden* (København 2010).
- Regeringen, *Vækst og udvikling i hele Danmark* (København 2015).
- Regionplanudvalget, *Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet* (København 2003).





Bolk III

# Vindkraftutbygging langs kysten





## 10. Innledning

Arne Tesli

Denne delen av boka inneholder tre kapitler som tar for seg vindkraftutbygging i Norge, og med særlig fokus på konsesjonsprosessen, betydningen av regional planlegging samt kommunenes posisjon og rolle i vedtak og prosess. Det første vindkraftverket i Norge, Hundhammerfjellet i Nærøysund kommune i Ytre Namdalen, ble ferdigbygd i 1998.<sup>1</sup> I de etterfølgende årene ble det bygd 1–2 vindkraftverk per år, og fram til 2011 ble til sammen 13 vindkraftverk ferdigstilt (se tabell 10.1). Fra 2012 fikk man en raskere utbyggingstakt, og særlig etter 2018 har det vært sterk vekst i vindkraftutbyggingen i Norge.<sup>2</sup> Vindkraftturbiner preger i dag landskaps- og horisontbildet langs store deler av norskekysten. Rogaland og Trøndelags-kysten er områdene med tettest utbygging.

«Per 1. april 2020 var det over 800 operative vindturbiner i Norge, fordelt på 42 vindkraftverk. ... I tillegg var 19 vindkraftverk under bygging ... Når disse er ferdigstilt, vil den samlede estimerte årsproduksjonen fra norske vindkraftverk være 15,6 TWh. Dette utgjør om lag ti prosent av Norges totale kraftproduksjon i et normalår.»<sup>3</sup>

**Tabell 10.1** Ferdigstilte vindkraftverk i 1998–2019 og under bygging per 1. april 2020.<sup>4</sup>

År	1998-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Sum
Antall ferdigstilt	13	5	0	1	3	0	3	7	10		42
Under bygging per 1. april 2020										19	19

1 Meld. St. 28 (2019–2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen*. OED 2020, s. 12.

2 Meld. St. 28 (2019–2020), tabell 2.1, s. 12–13.

3 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 11–12.

4 Meld. St. 28 (2019–2020).

Den økte utbyggingstakten fra 2018 var et resultat av flere forhold, bl.a. teknologisk utvikling og nyvinning, samt økt internasjonal etterspørsel etter «ren» energi – særlig fra Tyskland. Dessuten har man i Norge hatt skattemessige, tilskudds- og finansieringsordninger som har gjort det attraktivt å investere i vindkraftanlegg. Et annet viktig moment for den økte utbyggingstakten var at tidsfristen for mange tidligere innvilgede konsesjoner var i ferd med å løpe ut. Et stort antall selskaper kom derfor på banen og begynte anleggsarbeid våren og sommeren 2019, mens konsesjonene i mange tilfeller var gitt av NVE flere år tidligere.

Den økte utbyggingen førte nesten umiddelbart til sterke protester og aksjoner fra lokalbefolkning, miljøverngrupper og andre aktører en rekke steder i landet. Samtidig med at man fikk en akselerert igangsetting av utbyggings- og anleggsarbeid, lanserte NVE i april 2019 «Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft».<sup>5</sup> Her ble 13 kartfestede områder identifisert som aktuelle for vindkraftprosjekter i Norge. Dette resulterte umiddelbart i et stort antall protester, og mange personer og organisasjoner sendte inn høringsuttalelser. Allerede i oktober 2019 varslet regjeringen at den ikke ville gå videre med «Nasjonal ramme for vindkraft», og at man ville ha en gjennomgang av konsesjonsprosessen. Samtidig ble det innført en midlertidig stans i konsesjonsbehandlingen av nye prosjekter.<sup>6</sup>

Inderberg og Saglie fokuserer i sitt kapittel på kommunens rolle i konsesjonsbehandlingen (kapittel 11). De drøfter hva formelle regler og uformell kontakt har å si for kommunenes posisjon og innflytelse i ulike faser av prosessen. Et viktig poeng er at *uformell* praksis og rutiner i enkelte tilfeller kan ha forrang foran formelle strukturer. Dette er helt sentralt for å forstå den reelle innflytelsen i forbindelse med konsesjonsgivingen i vindkraftsektoren i Norge. Kommunene har altså hatt en viktig og sterk posisjon i en tidlig, uformell fase av konsesjonsprosessen, mens de har hatt mindre innflytelse i den seinere, mer formelle detaljplanfasen. Samtidig er det nettopp i denne siste fasen at mer spesifikk plassering av turbiner, veier, skjæringer, høyde på turbiner og annet blir angitt og nærmere bestemt. Inderberg og Saglie argumenterer for at medvirkningen i prosessen rundt utforming av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) bør være tilsvarende det som kreves i pbl, det vil si at «det skal fremgå av saksframlegget eller begrunnelsen for vedtak hvordan virkningene av planforslag eller søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket».<sup>7</sup> Fram til nå har det i vindkraftsaker vært en god del uklarerhet mht. hva som

5 NVE, 2019. Forslag til Nasjonal Ramme for Vindkraft. Høringsfrist 1. oktober, seinere forlenget til 6. oktober.

6 Meld. St. 28 (2019–2020).

7 Se plan- og bygningsloven, § 14-3.

kan kreves, samt hva som kan og bør inngå i en avtale mellom utbygger og kommunen, og også *når* en slik avtale bør inngås. Det er derfor viktig å få klarere definert og synliggjort hva som kan og bør inngå i en slik avtale, og på hvilket tidspunkt i prosessen en slik avtale bør inngås. Dette vil kunne sikre større likhet i avtaleinngåelse mellom ulike vindkraftutbyggere og kommuner.

Inderberg og Saglie påpeker videre at et vedtak om vindkraftkonsesjon i praksis også er et planvedtak om lovfestet arealbruk.<sup>8</sup> I pbl 2008 ble kommunens rolle i vindkraftsaker endret fra å være arealplanmyndighet til å være *høringspart* i konsesjonsbehandlingen. Det ble angitt to underliggende begrunnelser for denne lovendringen: i) energiforsyning er et nasjonalt anliggende som bør ligge under nasjonal kontroll, og ii) reglene om konsekvensutredning ville gi tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å behandle en søknad. Berørte parter medvirkning ble dermed også ansett som å være tilstrekkelig ivaretatt. Inderberg og Saglie viser at kommunenes innflytelse i konsesjonsbehandlingen ble betraktelig redusert gjennom denne endringen i pbl, og dette har bidratt til en forsterket sentralisering av beslutningsprosessen. Vi ser også at i den tidlige fasen av søknadsbehandlingen tillegges NVE kommunens synspunkter og holdninger sterk vekt – faktisk så sterk at kommunens innstilling i denne fasen har vært betraktet nærmest som et *uformelt veto*.<sup>9</sup> Seinere i prosessen, etter at den fulle søknaden med konsekvensutredning er overlevert NVE, inntreffer et viktig skille i kommunens innflytelse, fra da av er kommunens innflytelse betraktelig redusert. Forståelsen av *når* i prosessen kommunen har innflytelse, er derfor svært vesentlig og viktig. Samtidig har kunnskapen om dette vært ujevnt fordelt mellom de ulike aktørene, og også innad i kommunene.

Inderberg og Saglie viser også at klageomfanget knyttet til NVEs konsesjonsvedtak har vært ganske omfattende,<sup>10</sup> og mange av klagen har vært relatert til kommunenes manglende medvirkning og innflytelse *etter* at konsesjon er gitt. Inderberg og Saglie påpeker dessuten at de detaljerte prosesskravene, og innholdet for den avsluttende delen av konsesjonsprosessen, ikke i tilstrekkelig grad har vært lovmessig spesifisert.<sup>11</sup> I praksis har det vist seg at kommunenes involvering i den

8 Dette er et resultat av at energianlegg er unntatt kravet om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

9 Tor Håkon Inderberg og Inger-Lise Saglie, «Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle», kapittel 11.

10 Den formelle prosedyren ved klage har vært at NVE først behandler klagen. Dersom NVE opprettholder sitt vedtak, går saken til behandling hos OED. OED arrangerer møter og befaringer der alle berørte interesser blir invitert til å delta.

11 Det er imidlertid utarbeidet en Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk. NVE: Rettleiar 1, 2016. [http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf).

avsluttende delen av konsesjonsprosessen har vært ganske begrenset, og i enkelte tilfeller har kommunene vært nødt til å forholde seg til forslag som har blitt sendt på høring med kun svært kort høringsfrist.

Prosedyrene som har vært gjeldende for konsesjonsgivning for vindkraft, skiller seg også sterkt fra pbl når det gjelder kommunenes muligheter til å stille krav om avbøtende tiltak. I vindkraftsaker har dette i utgangspunktet ikke vært særskilt regulert. I stedet har den enkelte kommune hatt en mulighet til å inngå avtaler med utbygger.<sup>12</sup> For kommunene har dette betydd usikkerhet mht. hva en slik avtale skal kunne inneholde, hvilke krav man kan stille, og ikke minst *når* avtalen bør inngås. Inderberg og Saglie viser at det har stor betydning *når* en kommune inngår avtale med en utbygger om avbøtende tiltak, og de angir også flere dilemmaer knyttet til dette, bl.a. om rettferdighetshensyn.

Til å begynne med var vindkraft betraktet som en grønn energikilde, og det var bare begrenset motstand mot etablering av anlegg. Men fra våren 2019, og med tiltakende styrke gjennom hele 2020, vokste det fram en betydelig folkelig motstand mot vindkraftutbygging i Norge fra berørte parter, lokalmiljø, kommuner, miljøvernorganisasjoner og andre, og etter hvert også med involvering av ulike aksjonist- og miljøverngrupper. Protestene var av ulik karakter. Mange protesterte langs anleggsveier og ute i terrenget, men mye misnøye og motstand kom også fram på internett og i andre sosiale medier. Etter hvert fikk mange av protestene karakter av å ha en slags «felles stemme», eksemplifisert ved «Motvind», organiseringa av protestene på Haramsøya, Øyfjellet og andre steder. Protestene var bl.a. et uttrykk for at lokalbefolkningen i mange vertskommuner og omliggende områder – og også mange andre steder – følte seg overkjørt av konsesjonsprosessen. Høsten 2019 var protestene blitt ganske omfattende og sterke, og de ble også lagt merke til av mange politikere, som sluttet seg til og involverte seg – lokalt, regionalt og nasjonalt. Protestene adresserte mange sider ved konsesjonsprosessen: Det hadde gått lang tid fra konsesjon var gitt til anleggsarbeidet ble startet, teknologiske endringer medførte betydelig større vindmøller med potensielt større negative konsekvenser, m.m. Rent generelt hadde befolkningen også fått ny kunnskap og bedre forståelse av konsekvensene av vindkraftindustrien både for naturmiljø, helse og trivsel, økonomi og andre forhold, og befolkningens holdninger til vindkraft hadde således endret seg betraktelig underveis.<sup>13</sup> Den sterke motstanden og pro-

12 Se Tor-Håkon Inderberg og Inger-Lise Saglie (2020), kapittel 11 og EnergiNorge (2013) Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker, s. 10.

13 Henrik Wiig og Arne Tesli viser til flere eksempler, bl.a. et prosjekt fra Frøya kommune. Wiig og Tesli, kapittel 12.

testene mot vindkraftutbygging på land var nok en av grunnene til at politikerne og regjeringen høsten 2019 lanserte en gjennomgang av konsesjonsprosessen, og som ledet fram til Melding til Stortinget 28 i juni 2020.

Wiig og Tesli (kapittel 12) drøfter hvilken rolle regionale planer har hatt i NVEs konsesjonsbehandling for vindkraftverk. De ser på fylkenes opplegg for og tilnærming til samarbeid samt identifisering av aktuelle utbyggingsområder.<sup>14</sup> Et viktig spørsmål har vært hvordan NVE og Olje- og energidepartementet (OED) har tolket pbl's målsetting om sektorovergripende samarbeid, og at «regionale planer skal legges til grunn» i konsesjonsbehandlingen.<sup>15</sup> Innebærer dette kun en plikt til å relatere seg til – men ikke nødvendigvis følge – vurderingene som gjøres i de regionale planene? De siste årenes tiltakende konflikter omkring vindkraftkonsesjoner har i sterk grad utfordret den gjeldende sentralstyrte prosessen. Wiig og Tesli viser hvordan NVE deltok aktivt i arbeidet med å lage regionale planer for vindkraft både i Rogaland og Nordland, og dette ga kommunene og fylkeskommunene en mulighet til å drøfte og vurdere aktuelle vindkraftprosjekter med den statlige sektormyndigheten. Men i Rogaland viste det seg at NVE innvilget om lag 60 % av konsesjonene i områder som var blitt *frarådet* i den regionale planen.<sup>16</sup> Den regionale planen for vindkraft i Rogaland (2007) var også den første som ble utarbeidet, og av andre fylker ble erfaringene fra denne konsesjonsprosessen muligens tolket dit hen at NVE ikke tok nevneverdig hensyn til de regionale planene. Dette var kanskje en medvirkende årsak til at regionale planer for vindkraft bare ble utarbeidet i seks fylker.<sup>17</sup>

Martin Lund-Iversen (kapittel 13) har som utgangspunkt at kommunene bør være helt sentrale aktører i spørsmålet om utbygging av vindkraft, og han drøfter hvilke muligheter kommunene har til å bruke pbls planbestemmelser som et redskap for kommunal innflytelse:<sup>18</sup>

«Vindkraft er kanskje den tiltakstypen som reiser de største konfliktene om naturmangfold, friluftsliv og landskapsestetikk i kystsonen i våre dager, og det

14 Henrik Wiig og Arne Teslis artikkel er basert på en NIBR-studie av regionale planer for vindkraft bestilt av KS i 2019. Se Wiig mfl. Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen? NIBR rapport 2019:14, Oslo-Met: Oslo.

15 Pbl § 8-2: «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.»

16 Se Wiig mfl. 2019.

17 Rogaland 2007, Nordland 2009, Sør-Trøndelag 2010, Sogn og Fjordane 2011, Østfold 2012 og Finnmark 2013, mens 13 fylkeskommuner *ikke* utarbeidet slike regionale planer.

18 «... innenfor de rammene som energiloven og pbl samlet setter».

er derfor også nærliggende å spørre om lokale myndigheter (kommunene) spiller en tilstrekkelig rolle for å *avveie* de interessekonfliktene som har stor lokal betydning.»

På samme måte som Inderberg og Saglie påpeker også Lund-Iversen at endringen av pbl i 2008 la opp til bruk av kommuneplanens arealdel i planleggingen av lokaliteter for vindkraft.<sup>19</sup> Men til tross for dette har kommunal planlegging av vindkraft vært svært lite utbredt i praksis.<sup>20</sup> Lund-Iversen spør om man for vindkraftprosjekter bør kreve en tilpasning som ligger nærmere opp til planleggingens hovedmodell, slik dette er nedfelt i pbl, og om det har oppstått en uformell praksis for vindkraft fordi konsesjonsprosessen ikke har vært tilstrekkelig tydelig eller god nok? Han poengterer videre at i den tidlige – uformelle – fasen av konsesjonsprosessen har utbyggeren fram til nå hatt en meget sterk posisjon i sin forhandling med kommune og grunneier. Det betyr at denne fasen av prosessen i betydelig grad har vært *utbyggerstyrt*. Samtidig er dette en fase der det burde være naturlig og ønskelig at kommunene organiserer en prosess som ivaretar et bredt spekter av hensyn, og som er mer inkluderende og åpen, slik god planlegging er ment å skulle være. Som Inderberg og Saglie argumenterer også Lund-Iversen for at planlegging mer i samsvar med pbl vil bidra til mer integrert behandling av vindkraftsakene. Han viser også at fraværet av kommunal planlegging av vindkraft har vært en utfordring, fordi aktører som ellers har vært vant med plan som påvirkningsprosess, ikke i samme utstrekning vet hvordan de skal forstå eller forholde seg til NVEs konsesjonsprosess.<sup>21</sup> Lund-Iversen argumenterer for at kommunene bør ha en mer sentral posisjon i planleggingen av vindkraftprosjekter, og at konsesjons-systemet bør ha en åpning for dette, samt at dette bør gjelde for hele konsesjonsprosessen. Vi skal se at i stortingsmeldingen «Vindkraft på land», som OED la fram i juni 2020, så foreslår regjeringen nettopp noe i den retning.<sup>22</sup> Kapitlene i denne boka viser at det har vært en rekke utfordringer knyttet til det norske konsesjons-systemet for vindkraft. Det har blant annet blitt stilt spørsmål ved om hvor hensiktsmessig det er at en enkeltsektor, som energisektoren, unntas fra de generelle planprosedyrene og kravene som gjelder i plan- og bygningsloven. Ut fra kapitlene i boka er et meget sentralt spørsmål om ikke kommunene i sterkere grad bør involveres – særlig i detaljplanfasen, samt at medvirkningen av berørte parter og andre

19 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 46.

20 Se Ole Kristian Fauchald, 2018 s. 23 og Inderberg mfl. 2019, s. 181–191.

21 Tor Håkon Jackson Inderberg, mfl. «Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices», *Energy Research & Social Science* 52, 2019 s. 188.

22 Meld. St. 28 (2019–2020).



bør følge de rutinene og reglene som ellers er etablert, og som gjelder for reguleringsplaner etter pbl. I Norge og internasjonalt betraktes subsidiaritetsprinsippet som grunnleggende for fordeling av oppgaver og ansvar mellom ulike forvaltningsnivåer.<sup>23</sup> Når det gjelder vindkraftsaker, så har, fram til i dag, beslutningsmyndigheten for den formelle konsesjonsprosessen vært sentralisert til NVE, som både har innvilget konsesjon og godkjent detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA). NVE er også første klagebehandler dersom det kommer innsigelse eller klage. I flere konsesjonssaker som har resultert i innsigelse eller klage, ser vi at OED har vært nødt til å gjennomføre detaljert og omfattende saksbehandling, med tidkrevende møter og oppfølging før endelig beslutning kan fattes. Ut fra målsettingene knyttet til subsidiaritetsprinsippet kan en spørre seg hvor fornuftig det er at så mye av saksbehandlingen blir løftet opp på departementsnivå. Hvorfor blir ikke mer avklart på et lavere nivå – i samordning med kommune og fylke? Kunne en, ved å legge mer vekt på den planleggingen og de beslutningene som skjer lokalt og regionalt, få avklart mer av grunnlaget for uenighet og konflikt, slik at detaljert saksbehandling på departementsnivå ikke blir så omfattende? Det ser ut til at regjeringen og Stortinget også har tenkt slik med de framleggene som kommer i Melding til Stortinget 28 og i den etterfølgende stortingsbehandlingen i energi- og miljøkomiteen i november 2020.<sup>24</sup> Gjennom stortingsmeldingen signaliserer regjeringen at man ønsker en bedre lokal og regional forankring:

«En vindkraftutvikler skal starte planleggingen av et prosjekt i dialog med vertskommunen. God dialog med kommunen må være grunnleggende i alle prosjektets faser. Regjeringen vil også styrke den lokale og regionale medvirkningen ved å legge til rette for en samlet regionvis behandling av vindkraftprosjekter. ... Ved en regionvis behandling kan hele fylket vurderes under ett, og fylkeskommunene vil kunne gi råd til NVE ut fra en samlet vurdering av de aktuelle prosjektene.»<sup>25</sup>

Enkelte motstandere har trodd at det skal la seg gjøre å få omgjort et konsesjonsvedtak, og dermed stanse utbyggingsprosessen. Dette har imidlertid vist seg å ikke være mulig. Regjeringens hovedbegrunnelse for ikke å omgjøre konsesjonsvedtak er at det skal være forutsigbarhet for investorer og utbyggere, det vil si at regjerin-

23 European Council (1992), *Edinburgh Agreement*. European Council, Conclusions of the Presidency, Edinburgh, 11–12 December 1992, basic principles, s. 13.

24 Meld. St. 28 (2019–2020) og Stortinget 2020, Innst. 101 S (2020–2021) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vindkraft på land.

25 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 2–3.

gens beslutninger skal være å stole på. Derfor er det desto viktigere at lokalbefolkning, kommunen og andre følger med og er involvert i den fasen av konsesjonsprosessen hvor konsesjonsvedtaket blir fattet. Den lokale og regionale forankringen som signaliseres gjennom Melding til Stortinget 28, gir bedre muligheter for slik deltakelse.

Det har vist seg at når det går lang tid fra konsesjon er gitt til igangsettelse, vil teknologiutvikling og innovasjon kunne føre til betydelige endringer i den fysiske utformingen av et vindkraftverk. Dette har vært et problem knyttet til mange av de konsesjonene som har vært gitt i Norge, og konsesjonsbehandlingen har blitt sterkt kritisert for dette. Også dette adresseres i stortingsmeldingens punkt om skjerpet tidsløp for konsesjonsbehandlingen: «... en innskjerping av adgangen til å gi forlenget frist for å bygge ut. ... vil det bli innført frister for gjennomføring av konsekvensutredninger og for innsendelse av detaljplan etter at konsesjon er gitt. I godkjent detaljplan skal det settes frist for byggestart av et vindkraftverk».<sup>26</sup> I stortingsmeldingen pekes det også på at man bør få klarere definert hva som skal regnes som «vesentlige endringer» mellom det prosjektet som ble presentert ved konsesjonsvedtaket, og det som framstår i detalj- og MTA-planen. Det skal være færre endringer i prosjektet gjennom konsesjonsprosessen: «Tydeligere konsesjonsvilkår, for eksempel knyttet til viktige miljøverdier, maksimal turbinhøyde og krav om minsteavstand til bebyggelse og andre installasjoner» skal sørge for at prosjektene ikke endrer seg vesentlig før utbygging.<sup>27</sup> Dette har også betydning for når ny konsekvensutredning eller ny konsesjonssøknad skal kreves.

En kan stille spørsmål ved om de konsekvensutredningene som har blitt utført og som har blitt godkjent for vindkraftverk, har gitt det nødvendige kunnskapsgrunnlaget og konfliktavklaringen.<sup>28</sup> Ut fra konfliktene som en har observert de siste årene, kan det virke som om kunnskapsgrunnlaget og medvirkningen ikke har vært god nok, og det kan se ut som om konsekvensutredningene i flere saker har vært utilstrekkelige. Kanskje er det nødvendig å gjennomgå prosess, innhold og kvalitet på konsekvensutredningene som har blitt utarbeidet? Stortingsmeldingen og stortingsbehandlingen adresserer dette under punktet «strengere krav til utredninger og sterkere vektlegging av virkninger for landskap og miljø, samfunn og naboer»:<sup>29</sup>

26 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 3.

27 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 3.

28 Arne Tesli, Kvalitetssikring av konsekvensutredninger. I Fredrik Holth og Nikolai K. Winge (red.) *Konsekvensutredninger*. Oslo: Universitetsforlaget 2014 s. 225–270.

29 Meld. St. 28 (2019–2020); Stortinget 2020.

«Kravene til utredninger av virkningene av vindkraft skal oppdateres. Virkninger for miljø, naboer og annen virksomhet skal beskrives tydelig og vektlegges sterkere. ... Grunnlaget for vurderingene av samlet miljøbelastning vil bli styrket ved en samlet regionvis konsesjonsbehandling. Fylkesmannen skal rådføres når det gjelder konsekvensutrednings-programmene og oppfølgingen av disse. ... En større krets av naboer skal få komme mer aktivt med i konsesjonsprosessen.»<sup>30</sup>

I flere konsesjonssaker har det vist seg at reindrift og reindriftnæringen ikke har blitt trukket med tidlig nok i planleggingen, noe som har ført til betydelige konflikter og protester. Med utgangspunkt i dette foreslår regjeringen en bedre og sterkere involvering av reindriften. «Det skal legges til rette for medvirkning fra reindriften fra et tidlig stadium.»<sup>31</sup>

NIBRs oppdrag for KS i 2019 hadde bl.a. som oppgave å komme med forslag til hvordan den regionale planleggingens rolle i konsesjonsprosessen kunne styrkes,<sup>32</sup> og NIBRs rapport presenterte seks forslag for å bedre den regionale involveringen.<sup>33</sup> Blant disse vil vi her nevne to: i) Skjerpet *begrunnelsesplikt*. Dette vil kunne sikre at konsesjonsmyndigheten må legge sterkere vekt på både kommunale og fylkeskommunale vurderinger og skjønn. ii) Maksimering av offentlige inntekter. Myndighetene kan innføre ordninger som tar inn ressursrente fra både private grunneiere og utbyggere, og vind kan eventuelt også skattlegges på samme måte som vannkraft.

Internasjonale selskaper og investorer står i dag bak en stor del av nye vindkraftanlegg i Norge. Den gode økonomiske lønnsomheten er bl.a. et resultat av at produsentene kan selge energi på det internasjonale markedet på langtidskontrakter med avtalt pris mange år framover. Eiendomsskatt har også vært en viktig grunn til at en kommune har vært positiv til vindkraftutbygging. Wiig og Tesli hevder dessuten at det norske skatteregimet har vært en sentral årsak til vindkraftprosjektene økonomiske lønnsomhet.<sup>34</sup> I NIBRs rapport framkommer det imidlertid at mange kommuner nå sier at de «har ofret nok og vil ikke ha flere vindkraftverk».<sup>35</sup> Den sterke lokale motstanden har også brakt på bane argumenter om at kommunene bør få økte inntekter fra vindkraften. Et utvalg har foreslått å utrede om skat-

30 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 3.

31 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 4.

32 Henrik Wiig mfl. 2019.

33 *Ibid.*

34 Henrik Wiig og Arne Tesli, kapittel 12. I 2019 betalte aktører i vindkraftsektoren kun eiendomsskatt på anleggene til kommunen, og den kan maksimalt settes til 0,5 % av anleggsverdien.

35 Se Wiig mfl. 2019.

teregler tilsvarende de som gjelder for vannkraft, bør innføres for vindkraft,<sup>36</sup> og en studie initiert av vindkraftbransjen viser at likebehandling av vind- og vannkraft vil kunne øke kommunenes inntekter fra vindkraft betraktelig.<sup>37</sup> Men i stortingsmeldingen signaliseres det at man ikke vil gjøre noe med skattene: «Regjeringen vil ikke innføre nye skatter eller avgifter nå, blant annet i lys av næringsens lønnsomhet så langt og hensynet til forutsigbare rammebetingelser.»<sup>38</sup> Men samtidig sier man at «Fordeler og ulemper ved lokal kompensasjon skal vurderes».

I tida framover vil det være nødvendig at vindkraftsektoren og NVE i større grad gjennomfører mer strategiske, overordnede planer og konsekvensutredninger, og som ivaretar alle nødvendige og relevante utredningshensyn og behov. Og da snakker vi ikke om planer for hele landet tilsvarende det som ble presentert i «Nasjonal ramme for vindkraft»,<sup>39</sup> men mer om planer og utredninger gjennomført på regionalt nivå tilsvarende de man har i f.eks. vei- og samferdselssektoren. For denne typen mer overordnede og strategiske planer har det lenge blitt krevd grundige samfunnsøkonomiske vurderinger og behovsanalyser. Gjennom det som presenteres i stortingsmeldingen, kan det virke som om regjeringen nettopp tar sikte på å gjøre dette også i vindkraftsektoren:

«Regjeringen vil styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen. Grunnlaget for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av enkeltprosjekter skal styrkes. Fordeler og ulemper ved vindkraft skal synliggjøres og avveies på en så åpen og tydelig måte som mulig. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet og andre fordeler skal avveies mot kostnader for samfunnet i form av blant annet redusert verdi av områder til rekreasjon, redusert naturmangfold og landskapsinngrep. Det vil bli stilt tydeligere krav til utbygger om å synliggjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene.»<sup>40</sup>

I dette arbeidet kan man dra nytte av de tilnæringsmåtene og erfaringene som er gjort f.eks. i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)<sup>41</sup> i Norge og for «strategic environmental assessments» (SEA) internasjonalt. Her er det utviklet gode

36 FIN (2019) *Skattlegging av vannkraftverk*, utredning fra ekspertutvalg, NOU 2019: 6, Finansdepartementet, 30. september.

37 Villeman Vinje, Økte lokale inntekter ved utbygging av vindkraft – forslag til bedring av skatteregler for lokale parter ved utbygging av vindkraft, september 2019.

38 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 2.

39 NVE (2019).

40 Meld. St. 28 (2019–2020), s. 4.

41 FIN 2010, Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter, Veileder nr. 9, Finansdepartementet.

prosedyrer og verktøy for gjennomføring av konsekvensutredninger for store utbyggingsprosjekter og planer.<sup>42</sup>

## KJELDER

### Litteratur

- Fauchald**, Ole Kristian, *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer*, FNI Rapport 1/2018. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Inderberg**, Tor Håkon Jackson, Helga Rognstad, Inger-Lise Saglie og Lars H. Gulbrandsen, «Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices», *Energy Research & Social Science* 52, 2019 s. 181–191.
- Inderberg**, Tor Håkon og Inger-Lise Saglie, «Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle», kapittel 11.
- Jenssen**, Åsmund, Lønnsomhet av vindkraft ved ulike skattemodeller, Hvordan påvirkes lønnsomheten av at et vindkraftprosjekt ilegges særbeskatning etter mønster av dagens modell for storskala vannkraft? Thema Consulting Group, 26. mai 2019.
- May**, Roelof Frans, Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft. En evaluering av regionale planer for vindkraft. NINA Rapport 746, 2011.
- Solbakken**, Arve (2019) «Vindkraftspekulasjon og bondefangeri», *Firdaposten*, 17. april.
- Terramar AS** og Oslo Economics AS, Kvalitetssikringen (KS1) av KVVU for transportsystemet i Ålesund, 2014. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ks-rapporter/ks1\\_2014/ks1aaalesund23042014.pdf?id=2240365](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ks-rapporter/ks1_2014/ks1aaalesund23042014.pdf?id=2240365)
- Tesli**, Arne, «Kvalitetssikring av konsekvensutredninger», I: Fredrik Holth og Nikolai K. Winge (red.) *Konsekvensutredninger*. Oslo: Universitetsforlaget. 2014 s. 225–270.
- Vinje**, Villeman, Økte lokale inntekter ved utbygging av vindkraft. Forslag til bedringer av skatteregler for lokale parter ved utbygging av vindkraft. Norsk Vind, Ny Analyse, 27. september 2019.
- Volden**, Gro Holst og Knut Samset, Ettorevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter, Concept rapport nr. 30, 2013. [www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_rapport\\_nr\\_30.pdf](http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_rapport_nr_30.pdf).
- Wiig**, Henrik, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro S. Hanssen, Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen? NIBR rapport 2019:14, OsloMet.
- Winge**, Nikolai (2013) Kampen om arealene – Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winge**, Nikolai, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?» I *Kart og plan*, 2/2017.

42 Gro Holst Volden og Knut Samset (2013). «Ettorevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter», Concept rapport nr. 30 2013. KVVU anvendes innenfor en rekke sektorer. KVVU-prosessen i veisektoren er godt beskrevet i Terramar AS og Oslo Economics AS, Kvalitetssikringen (KS1) av KVVU for transportsystemet i Ålesund, 2014.

### Utredninger og andre offentlige dokumenter

- EnergiNorge (2013) Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker. <https://www.energinorge.no/contentassets/3296a98b551240f5-bce2d9443dcc78ae/veileder-ytelser-til-vertskommuner-fra-vindkraftselskaper.pdf>
- European Council (1992) *Edinburgh Agreement*. European Council, Conclusions of the Presidency, Edinburgh, 11–12 December 1992, basic principles, s. 12–17.
- FIN (2010) Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter. Veileder nr. 9. Finansdepartementet.
- FIN (2019) *Skattlegging av vannkraftverk*, utredning fra ekspertutvalg, NOU 2019 : 6, Finansdepartementet, 30. september.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006) Veileder utbyggingsavtaler.
- KMD (2018a) *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg (Hagen-utvalget), Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2018b) *Oppgaver til nye regioner*, Meld. St. 6, 2018–2019, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- MD (2008) Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), Miljøverndepartementet.
- MD/OED (2007) *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.
- Meld. St. 25 (2015–2016): Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030.
- Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner.
- Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen. Olje- og energidepartementet. 19. juni 2020.
- NVE (2016) Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk. [http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf)
- NVE (2019) *Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft*, Norges vassdrags- og energidirektorat. 1. april, 2019.
- RFK (2009) Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland – ytre del, Rogaland Fylkeskommune.
- OED/KMD (2015) Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 32. 2007–2008. Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Riksrevisjonens (2014): Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Dokument 3:5 (2013–2014).
- Stortinget (2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Innstilling til Odelstinget nr. 57 (2007–2008).
- Stortinget (2020) Innst. 101 S (2020–2021) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vindkraft på land*. November 2020.



# 11. Planlegging av vindkraftanlegg og kommunens rolle

Tor Håkon Jackson Inderberg og Inger-Lise Saglie

**Sammendrag** I dette kapitlet analyserer vi kommunens rolle i vindkraftutbygging. Vi finner stor avstand mellom formelle krav og praksis. Kommunen er formelt sett kun høringspart, men spiller reelt en sentral rolle i tidlig fase før konsesjon gis. Konsesjonsmyndighetene legger også svært stor vekt på kommunens holdning i sin vurdering. I detaljfasen etter konsesjon er gitt, er kommunen i begrenset grad involvert, noe som kan bidra til å øke graden av konflikt i vindkraftutbygging.

**Nøkkelord** vindkraftutbygging | kommunens rolle | formelle og uformelle prosesser

**Abstract** This chapter analyses the role of the municipality in windpower developments in Norway. We find significant discrepancies between formal requirements and actual practices. While formally the municipality is only a hearing partner, in practice they enjoy a significant influence in the early phases. The licensing authority also puts significant weight on the attitude of the municipality. In detailed planning, the municipality's influence is significantly reduced, and this may increase the conflict levels.

**Keywords** windpower developments | municipalities | formal and informal processes

## 11.1 INTRODUKSJON

I dette kapitlet diskuterer vi kommunenes rolle i vindkraftutbygging gjennom en analyse av konsesjonsprosessen. Dette gjøres gjennom følgende problemstilling: *Hvilken rolle spiller kommunen i konsesjonsprosessen og i detaljprosjekteringsfasen?* Vi vil analysere både den formelle og den uformelle siden ved konsesjonsprosessen.<sup>1</sup>

Kommunene står sentralt i utbyggingen av vindkraft. All vindkraft berører kommunale interesser og må nødvendigvis plasseres i en eller flere kommuner. Etter endringene i plan- og bygningssloven (pbl) i 2008<sup>2</sup> ble imidlertid kommune-

nes formelle innflytelse betraktelig endret, siden kommunene i praksis ikke lenger skulle behandle energiinstallasjoner etter pbl, se også Lund-Iversen (kapittel 13). Siden vindkraftressursene ofte er svært gode langs Norges kyst, lokaliseres også mange av vindkraftverkene i disse områdene, og ofte også i griségrendte kommuner. Særlig kommuner på Sør-Vestlandet i Vest-Agder og Rogaland, og i Trøndelag med Fosen-regionen, har hatt høy utbyggingstakt.

I Norge er industriell vindkraftutbygging et forholdsvis nytt fenomen og startet i realiteten med konsesjonsprosesser fra helt på slutten av nittitallet. Det første norske vindkraftverket av størrelse var Smøla Vindpark på 150 MW, hvor første byggetrinn stod ferdig i 2002. Etter dette ser vi en periode med sakte økning av vindkraftkapasitet frem mot 2012. I denne perioden baserte utbyggerne seg på et Enova-basert støttesystem. Nasjonalt var målet satt til 3 TWh innen 2010, men dette ble langt fra nådd, og dette året ble det samlet produsert omtrent 1 TWh vindkraft i Norge.<sup>3</sup> Forventningene i bransjen var lenge en endring i støttesystem fra Enovas investeringsstøtte til elsertifikater, noe som førte til at det ble sendt inn et høyt antall konsesjonssøknader. Samtidig ble selve byggingen i en del tilfeller ikke igangsatt. For flere av de konsesjonsgitte kraftverkene lot investeringsbeslutningene vente på seg, og dette førte til en opphopning av konsesjonsgitte og ikke realiserte kraftverk. Men fra 2012 kunne vindkraft motta ny støtte da Norge tilsluttet seg elsertifikatmarkedet, etablert av svenskene i 2003. Etter dette vil vindkraft i utgangspunktet ikke omfattes av et støttesystem. Men sertifikatsystemet har ført til en sterk økning i realiseringen av vindkraft i perioden etter 2012. Målet har vært å øke fornybar kraftproduksjon med til sammen 28,4 TWh i begge land fra 2012 til utgangen av 2020. Vindkraft er en viktig del av denne satsingen, og NVE peker på at omkring 10 prosent av norsk kraftproduksjon vil komme fra vindkraft innen 2021.

- 
- 1 Vi bygger på analyser og rammeverk der deler også er publisert i følgende artikler:  
 Inderberg, T.H.J., Rognstad, H., Saglie, I.-L. og Gulbrandsen, L.H. (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science*, 52 (June 2018), 181–191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>.  
 Saglie, I.-L., Inderberg, T.H.J. og Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, Under Revision.  
 Saglie, I.-L., Inderberg, T.H.J., & Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment* 2020 25:2, s. 147–161, DOI: <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>  
 Inderberg, T.H.J., Theisen, O.M. og Flåm, K.H., What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway (2020) 273 (November), *Journal of Cleaner Production*, 122860.
  - 2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl)* (2008).
  - 3 B. Blindheim, 'Implementation of wind power in the Norwegian market; the reason why some of the best wind resources in Europe were not utilised by 2010' (2013) *Energy Policy*, 58 s. 337–46.



Opprettelsen av sertifikatsystemet må sees i sammenheng med EUs fornybardi- rektiv, der Norge forpliktet seg til en økning i fornybarandelen til 67,5 prosent i totalt energiforbruk i 2020.<sup>4</sup> Selv om Norge har omtrent fullstendig fornybar pro- duksjon av elektrisitet, har forventet økt etterspørsel etter fornybar kraft knyttet til industri, datasentre, økt utveksling med utlandet og elektrifisering av nye sektorer som transport ført til et ønske om mer fornybar kraftproduksjon i regjeringens energipolitikk.<sup>5</sup>

På oppdrag fra regjeringen presenterte NVE 1. mars 2019 Forslag til nasjonal ramme for vindkraft. Denne besto av to hoveddeler: en oppdatering av kunnskaps- grunnlaget og en geografisk utpeking av 13 områder i Norge som ble vurdert til å ha lavest konfliktgrad. Et uttalt mål med forslaget var å redusere konfliktene omkring vindkraft, som har vokst i de siste par årene. De delene av rammen som pekte ut de «mest egnede områdene for vindkraft», ble imidlertid ganske kontro- versielle.<sup>6</sup> Mens forslaget til nasjonal ramme for vindkraft ble sendt på høring etter lanseringen i mars, ble alle konsesjonsprosesser satt på vent i NVE. Høringsfristen var 30. september 2019, og innen fristen var det kommet 5325 svar, fra både offent- lige aktører, interesseorganisasjoner og et høyt antall privatpersoner.<sup>7</sup> Dette indi- kerer at temaet har fått oppmerksomhet. Den delen av rammen som utpekte de beste områdene for vindkraft, ble imidlertid trukket av regjeringen i begynnelsen av november.

Utbygging av vindkraft fører som regel til endret arealbruk og er avhengig av til- latelse for endringen. Før revisjonen av pbl i 2008 ble konsesjon til å produsere energi og å knytte seg til nettet gitt av statlige energimyndigheter, og tillatelse til endret arealbruk ble gitt av kommunen gjennom plan- og bygningsloven, i praksis gjennom kommune(del)plan og reguleringsplan. For å effektivisere søknadspro- sessen ble også arealplanvedtaket en del av søknadsprosessen til energimyndighe- ten ved lovendringer i 2008.

## 11.2 ANALYTISK RAMMEVERK

I dette kapitlet kombinerer vi et teoretisk perspektiv som fokuserer på formelle krav og reguleringer, med et perspektiv som fokuserer på uskrevne og uformelle

4 C.P. Hager, *Skiftende bris? En casestudie av de største endringene i norsk vindkraftpolitikk i perio- den 1990 til 2012* (2014).

5 OED, *Meld. St. nr. 25 (2015–2016). Kraft til endring: Energipolitikken mot 2030* (2016).

6 NVE, *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft* (2019). <https://www.regjeringen.no/no/dokumen- ter/horing--nves-forslag-til-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/id2639213/>

7 *Ibid.*

praksiser. Disse to perspektivene – det formelle (også kalt *instrumentelle*) og det uformelle (*kulturelle*) perspektivet<sup>8</sup> – bidrar til å belyse hvordan formelle regler og uformell praksis i konsesjonsprosessene for vindkraft virker sammen og påvirker hvilke hensyn som blir vektlagt, og ikke. Dermed kan det også påvirke graden av åpenhet og forutsigbarhet.

En sentral forutsetning i det formelle perspektivet er at offisielle regler og organisasjonsstrukturer påvirker handlinger og derfor kan sees på som verktøy eller instrumenter for styring.<sup>9</sup> Begrensede rasjonelle organisasjonsaktører vil handle på grunnlag av disse reglene, som igjen skaper insentiver for ønsket oppførsel og sanksjoner mot uønsket atferd. Organisasjoner vil søke å maksimere sine interesser knyttet til vindkraft i den formelle konsesjonsprosessen. De formelle reglene kan dermed også endres for å nå ønskede mål.<sup>10</sup>

I det formelle perspektivet blir kommunens inkludering, innflytelse og rolle i konsesjonsprosessen påvirket av formelle strukturer underveis i prosessen, særlig den formelle tyngden som tildeles kommunen selv, samt andre aktører og deres tilgang til viktig informasjon. Disse formelle strukturene – som bestemmer hvem som kan gjøre hva, og når – kan begrense eller styrke forskjellige aktører og deres perspektiver på bekostning av andre, og de har derfor også en avgjørende funksjon for konsesjonsutfallet. Ved å endre regler eller strukturer vil holdninger og interesser bli kanalisert annerledes og i sin tur føre til forskjellige utfall.

Det andre perspektivet, som fokuserer på *uformelle praksiser*, ser på organisatoriske aktører som begrenset av institusjonelle faktorer – *organisasjonsmessig kultur* eller gjerne dominerende og stabile rutiner, normer og verdier som både kan hindre og fremme visse praksiser og beslutninger.<sup>11</sup> En forutsetning er dermed at institusjonalisert organisasjonskultur påvirker handling og beslutninger i organisasjoner og sektorer. Med «institusjonalisering» forstås her prosessen der organisasjoner eller organisasjonsfelt gradvis blir tilført verdier utover det som er teknisk nødvendig for å løse gitte oppgaver.<sup>12</sup> Slike normer og verdier kan til og med i tilfeller også ha handlingsmessig forrang dersom de er i konflikt med formelle struk-

8 T. Christensen, P. Lægneid, P.G. Roness, & K.A. Røvik, *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Universitetsforlaget, 2004).

9 *Ibid.*

10 J.G. March & H.A. Simon, *Organizations* (Wiley, 1958); H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (The Free Press, 1947).

11 P.H. Thornton & W. Ocasio, 'Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990' (1999) 105 *American Journal of Sociology*, s. 801–43.

12 P. Selznick, *Leadership in administration. A sociological interpretation*. (University of California Press, 1957).

turen. Atferd er basert på oppfatninger av hva som er «passende» å gjøre, definert av delte og ofte stilltiende aksepterte forutsetninger (normer, verdier og oppfatninger) som ligger til grunn for atferd i og av organisasjonene.<sup>13</sup> Enkeltpersoner og organisasjoner følger dermed uformelle regler og prosedyrer som de anser som passende for den aktuelle situasjonen, ved å knytte roller til situasjoner man står overfor, gjennom bruken av slike uformelle «regler».<sup>14</sup>

Etter dette perspektivet påvirker institusjonalisert organisasjonskultur hvem som inkluderes, og hvilke hensyn som veies over andre i konsesjonsprosessen. Kommunens inkludering, innflytelse og rolle i konsesjonsprosessen påvirkes dermed av konsesjonsmyndighetenes uformelle praksiser, utviklet over tid, og som interagerer med formelle regler.

### 11.3 METODE

I arbeidet med å kartlegge informasjon til dette kapitlet hviler vi på skriftlige og muntlige kilder. De skriftlige inkluderer offisielle rapporter, juridiske dokumenter og offentlige rapporter og forskningsartikler samt medierapporter og artikler som skriftlige kilder. Disse er referert underveis. Vi har også undersøkt de 239 norske konsesjonsmeldingene og -søknadene og myndighetenes beslutningsdokumenter. I tillegg, spesielt når det gjelder uformell praksis, trekker vi på 19 intervjuer med 34 sentrale informanter. Intervjuene ble gjennomført mellom slutten av 2017 og første halvår 2018 med representanter for NVE, forskjellige strømprodusenter, opposisjonsgrupper / frivillige organisasjoner, kommunale tjenestemenn og politikere, og statlige og regionale myndigheter. Personene som ble intervjuet, ble valgt ut for sine forbindelser med spesifikke geografiske områder med mange utbyggingsprosjekter basert på dokumentariske kilder. Men utvalget er også basert på en «snøballtilnærming» i intervjuperioden, ved at ett intervjuobjekt kunne foreslå nye personer å intervju. De to utvalgte områdene var Fosen-halvøya i Trøndelag fylke midt i Norge og Dalane-distriktet i Rogaland fylke i Sør-Norge. Vi har fokusert på vindkraftprosjekter med høyere installert kapasitet enn 10 MW, ettersom disse krever fullstendige konsekvensutredninger etter Forskrift om konsekvensutredninger.<sup>15</sup>

13 T. Christensen & K.A. Røvik, 'The Ambiguity of Appropriateness', i M. Egeberg & P. Legreid (red.), *Organ. Polit. Institutions* (Scandinavian University Press, 1999), s. 159–80; J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York, Free Press, 1989).

14 J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York, Free Press, 1989); J.G. March, *A Primer on Decision-Making*. (Free Press, 1994).

15 Punkt 28 i vedlegg I i Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21-854 (2017).

Det ble gjort en innsats for å oppnå en balanse i organisasjonene som var representert, og for å innlemme kritiske stemmer. Alle vi kontaktet, reagerte positivt på å bli intervjuet, men på intervjutidspunktet viste det seg lettere å identifisere vindkraftgrupper enn motstandsgrupper eller individuelle motstandere. Dette ville kanskje ha vært enklere i dag, med økt kontrovers omkring vindkraft, men vi søkte å kompensere for dette gjennom bredere kartlegging og rekruttering av lokale motstandsaktører. En mulig svakhet er at de kommunale representantene som ble intervjuet, kom fra distrikter som viste seg å være positive til vindkraftprosjekter i deres områder. Vi tror likevel ikke dette har påvirket funnene nevneverdig. I alle kommuner var det også motstridende stemmer, og intervju spørsmålene inkluderte hvordan den lokale prosessen foregikk når kommunestyret skulle komme frem til en holdning til prosjektet. Informasjonen ble også triangulert med andre intervjuobjekter og tilgjengelig informasjon fra områdene for å øke reliabiliteten.

Intervjuene inkluderte spørsmål om praksis og formelle regler i konsesjonsprosessen: hvilke hovedaktører som var involvert, og hvordan de agerte. Vi la særlig vekt på betraktninger og vurderinger av prosessen fra ulike aktører. Intervjuene var semistrukturerte, tilpasset de spesielle kompetanseområdene til hvert enkelt intervjuobjekt. Intervjuer var vår viktigste informasjonskilde for å forstå de formelle og uformelle prosessene som er involvert i konsesjonsutfall, men informasjonen fra intervjuene ble triangulert mot andre intervjuer samt offisielle dokumenter og forskningsartikler. Gjennomgående var målet å produsere pålitelig og robust informasjon om konsesjonsprosessen.

I tillegg til de kvalitative dataene hviler studien på et kvantitativt arbeid. Alle gjennomførte og endelige konsesjonsbeslutninger i Norge har vært gjennomgått, og konsekvensutredningenes verdi, eller score, på de ulike temaene har vært utredet. Også kommunenes holdning til konkrete vindprosjekter i «sine» områder har blitt kodet kvantitativt. Dette har for første gang gitt grunnlag for å regne ut hvor mye innflytelse disse faktorene reelt sett har på konsesjonsprosessen. I datagrunnlaget, som dekker alle konsesjonssøknader for vindkraft fra 1998 til 2018, er det noen manglende caser, men til sammen foreligger et datasett med kodede variabler for 102 vindkraftsaker.

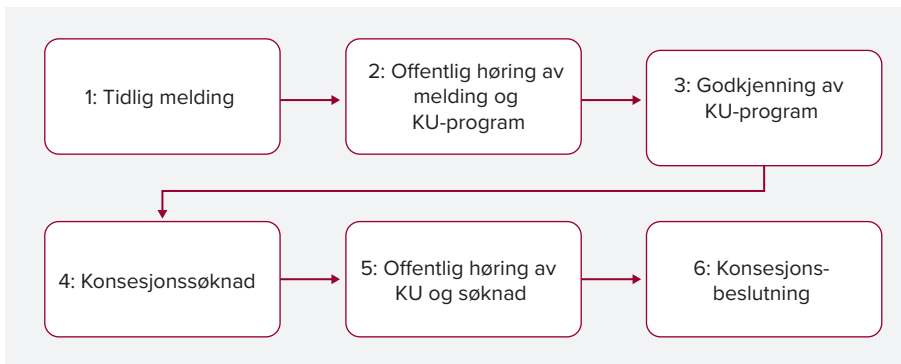
## 11.4 KONSESJONSPROSESSEN FOR VINDKRAFT

### 11.4.1 Formell prosedyre for konsesjon for utbygging av vindkraft

Å bygge et vindkraftanlegg større enn 1 MW krever tillatelse, eller konsesjon, fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) etter energiloven. NVE har fått dele-

gert myndigheten til å gi konsesjon fra Olje- og energidepartementet. Ifølge reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven skal tiltak av en viss størrelse konsekvensutredes. For vindkraft innebærer dette tiltak som produserer mer enn 10 MW.<sup>16</sup> For vindkraftanlegg over denne størrelsen skal det utarbeides en tidlig varsling, kalt melding, som skal orientere ulike interesser/partner om at planlegging av et vindkraftverk starter opp. Utbygger skal redegjøre for tiltaket og beskrive kort hvilke konsekvenser det kan antas å ha. I denne meldingsfasen er hensikten å komme frem til hvilke fagtemaer som skal utredes i en konsekvensutredning. Meldingen inneholder forslag til hvilke temaer som skal utredes. Denne meldingen legges ut til offentlig ettersyn med seks ukers høringsfrist. NVE arrangerer minst ett folkemøte i forbindelse med høringen. På bakgrunn av høring fastsetter NVE hva som skal utredes, dvs. godkjenner et konsekvensutredningsprogram (KU-program).

Konsesjonssøker (utbygger) er ansvarlig for at KU-programmet blir gjennomført, og kan velge hvilke fagpersoner som gjennomfører selve utredningen, og betaler omkostningene ved dette. Det foreligger flere veiledere for hvordan utredningen bør gjennomføres for de ulike temaene. Når konsekvensutredningene foreligger, sender tiltakshaver inn en full konsesjonssøknad med tilhørende KU. Denne søknaden, inkludert KU, legges ut til offentlig høring til aktuelle høringsinstanser, og NVE arrangerer også et åpent møte om saken. På bakgrunn av full søknad, konsekvensutredning og høringsinnspill behandler NVE søknader og begrunner vedtaket i et eget dokument.



**Figur 11.1** Konsesjonsprosessen oppsummert. Inkluderer ikke klage eller detaljplanlegging (MTA).

16 Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21 (2017).

Et vedtak om konsesjon er i praksis også et planvedtak om lovfestet arealbruk. Dette skyldes at energianlegg er unntatt kravet om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.<sup>17</sup> Det vil si at det ikke må utarbeides en reguleringsplan, noe som ellers kreves ved så store inngrep. I tillegg kan departementet etter energiloven bestemme at det angitte arealet i konsesjonen kan være en statlig arealplan etter plan- og bygningsloven.<sup>18</sup> Departementet kan bestemme dette dersom det er motstrid mellom kommunens gjeldende plan og konsesjonsvedtaket. Dermed kan vindkraftanlegget bygges selv om det er i strid med arealformålet i gjeldende kommunale plan.

I praksis ble derfor kommunens rolle endret fra å være en arealplanmyndighet til å være en høringspart i en konsesjonsprosess i regi av NVE etter lovendringene i 2008. Det var to viktige begrunnelser for endringene. Det ene var at energiforsyning er et nasjonalt anliggende som bør ligge under nasjonal kontroll, og det andre var at reglene om konsekvensutredning ville gi tilstrekkelig kunnskapsbase for å behandle en søknad, og at hensynet til deltagelse fra berørte parter var ivaretatt.<sup>19</sup>

Under høringsperioden kan ulike myndigheter fremme innsigelse til konsesjonssøknaden. Dette kan for eksempel være samiske myndigheter, miljømyndigheter, kommune eller fylkeskommune. NVE må organisere et meklingsmøte for å finne en mulig løsning. Dersom det ikke er mulig å finne en løsning og innsigelsen opprettholdes, blir innsigelsen automatisk en klage på vedtaket dersom NVE ikke tar hensyn til innsigelsen ved sitt vedtak. Det er også muligheter for andre parter med rettslig klageinteresse å klage på vedtaket, for eksempel miljøorganisasjoner.

Den formelle prosedyren er at NVE behandler klagen. Dersom NVE opprettholder konsesjonsvedtaket, går saken til behandling hos Olje- og energidepartementet (OED). Under behandlingen av klagen arrangerer OED møte og befarings på stedet der alle berørte interesser er invitert til å delta.

En konsesjon gir tiltakshaver rett til å bygge ut og drifte et vindkraftanlegg inkludert tilknytning til nettet. En konsesjon er vanligvis gitt for 25 år, eller også 30 dersom utløp ikke er regulert i konsesjonen,<sup>20</sup> og konsesjonen kan inneholde en rekke krav. Energilovforskriften inneholder noen generelle krav til den som får

17 Produksjonsanlegg, slik som vindkraft og vannkraft, er ikke unntatt fra plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, annet punktum er det imidlertid slått fast at reguleringsplikten ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi. Dette innebærer at reguleringsplan ikke er påkrevet ved utbygging av vindkraftanlegg og vannkraftanlegg.

18 Energiloven § 3-1.

19 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

20 O.-K. Fauchald, *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer* (2018). FNI Rapport 1/2008. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

konsesjon.<sup>21</sup> Dette kan dreie seg om drift, vedlikehold og modernisering av anlegget, miljø- og landskapsmessige ulemper, beredskap og nedleggelse av anlegget, samt inkludering av kommunen når den mer detaljerte planen for utbygging skal utarbeides, eller mer spesifikke ting som for eksempel å overvåke spesielle fuglebestander. Oppfølgingen av konsesjonen tilligger NVE gjennom NVEs miljøtilsyn og omfatter godkjenning av Miljø-, transport- og anleggsplan (MTA), oppfølging i byggefasen, inspeksjon under og etter at byggefasen er avsluttet, saksbehandling av planer for nedlegging av anlegg og oppfølging av nedleggingsarbeid.

#### 11.4.2 Uformell praksis i utarbeiding av konsesjonssøknad

Den formelle saksgangen i konsesjonssøknaden legger rammer for hvordan arbeidet med en konsesjonssøknad faktisk foregår, men våre undersøkelser viser at det i tillegg er en rekke uformelle praksiser. Dette gjelder særlig de tidlige fasene.

##### 11.4.2.1 Tidlig prosjektfase

Et vindkraftprosjekt bli vanligvis initiert av en utbygger som har identifisert et mulig område. Men det hender også at en grunneier kontakter en utbygger for å høre om det er interesse for å bygge ut. De viktigste elementene i utbyggers vurdering er vindressurser og nettilknytning, men også regionale og kommunale planer samt mulige konflikter med andre arealinteresser, for eksempel miljøinteresser, spiller inn. Det neste skrittet er å kontakte grunneiere. I noen tilfeller danner grunneierne formelle grupper for å forhandle med utbygger, i andre tilfeller ønsker utbygger å forhandle med grunneierne individuelt. Kontrakten mellom utbygger og grunneier er vanligvis ikke kjent, men utbyggere forteller at de vanligvis inneholder beskrivelse av utbyggers rettigheter til å utnytte arealer og en økonomisk avtale, for eksempel en sum utbetalt når utbygging starter, og et årlig utbytte.

I denne tidlige fasen kontakter utbygger som regel også kommunen for å høre om det er interesse for utbyggingen lokalt, og ellers få informasjon som er nyttig i eventuell videreutvikling av prosjektet. Utbyggerne fortalte i intervjuene at en positiv holdning fra grunneiere og kommune var nødvendig for at de ville gå videre med prosjektet. En klart negativ kommune var i praksis «et rødt flagg» for et prosjekt, og de gikk heller da videre med et annet prosjekt i en positivt innstilt kommune.

---

21 Energilovforskriften § 3-5.

Mens en avtale mellom grunneier og utbygger som regel kommer i stand på et tidlig tidspunkt, er det ikke alltid at det utarbeides en avtale med kommunen. Kommunene refererte mulige etiske betenkeligheter om at kommunen blir «kjøpt» gjennom en avtale. Dette gjelder spesielt dersom avtalen inngås før kommunestyret har fattet vedtak i saken. Dette diskuteres ytterligere nedenfor.

Utbygger vil som oftest kontakte NVE på dette stadiet. I denne tidlige fasen har NVE også utviklet en praksis med å gi råd til utbyggere om å trekke prosjektet dersom NVE ser at det er alvorlige innvendinger mot det. Dette blir av utbygger tolket som at det er lite sannsynlig at NVE vil godkjenne prosjektet. Det er ikke alltid helt klart i dokumentene hva som er bakgrunnen for at et prosjekt trekkes, men i intervjuene trekkes det frem forhold som problemer med tilknytning til strømmettet, eller for eksempel hensyn til Forsvaret, sterke miljøinteresser eller samiske interesser.

Når utbygger så langt som mulig har sikret seg at grunneier, kommune og NVE er forholdsvis positivt innstilt, vil den formelle prosedyren tre i kraft ved at det sendes en melding til NVE der prosjektet beskrives og det foreslås temaer som skal utredes. Dette sendes på høring med frist for innspill, og NVE avholder det første folkemøtet. Møtet følger et standardformat: NVE orienterer om prosedyren for søknadsbehandlingen, og utbygger orienterer om prosjektet og om temaer for konsekvensutredninger. Deretter er det muligheter for spørsmål og innspill. I intervjuene kom det frem at det som regel blir kritiske spørsmål. Den formelle hensikten er å få innspill til konsekvensutredningsprosessen, men for NVE innebærer møtet også at folk får informasjon om prosjektet, og det øker kanskje legitimiteten til prosessen og prosjektet. I tillegg får utbygger og NVE et inntrykk av om det er lokal motstand mot prosjektet.

På bakgrunn av høringsuttalelsene fastsetter NVE programmet for konsekvensutredningen. Det er utbygger som engasjerer konsulenter for å gjennomføre utredningen. De fleste av de vi intervjuet i kommunene, mener at utredningene gjennomføres av kompetente fagfolk på de ulike temaene, og at de gir et adekvat kunnskapsgrunnlag. Det må her tilføyes at vi bare har intervjuet i kommuner som har vært positive til utbygging. Enkelte, kanskje spesielt representanter for fylkesmenn vi har intervjuet, stiller imidlertid spørsmål ved om det gis tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjøre dette. I intervjuene nevnes enkelte eksempler der undersøkelser foregår på feil tidspunkt av året for å registrere fugl. Samtidig er det også eksempler i vårt materiale på at utreder samarbeider med lokale organisasjoner for å få frem best mulig kunnskapsgrunnlag om for eksempel fuglebestanden i området.

Utbygger sender inn endelig søknad med konsekvensutredning som NVE igjen sender ut på høring og arrangerer folkemøte i kommunen ifølge den formelle pro-



sessen. Det kommer som regel mange høringsuttalelser fra kommunen, regionale og statlige myndigheter, ulike nasjonale eller lokale organisasjoner og enkeltpersoner. Offentlige myndigheter kan fremme innsigelser på dette tidspunktet. I intervjuene understreket NVE og utbygger at et negativt kommunestyre på dette tidspunktet som oftest ville bety at søknaden ville bli avvist. Det ville bli vanskelige samarbeidsforhold for å få gjennomført prosjektet både under bygging og i driftsfasen. Videre ble det påpekt at det var mange søknader om utbygging, og at det var bedre å prioritere prosjekter i kommuner som ønsket utbygging, enn å gå imot lokale ønsker.

#### 11.4.2.2 Avgjørelse fra NVE

Basert på søknaden, konsekvensutredningen og den offentlige høringen fatter NVE en avgjørelse om å gi konsesjon eller ikke. Dette skal ifølge retningslinjene være basert på en avveining mellom fordelene ved prosjektet og de negative konsekvensene det medfører, og begrunnes i dokumentet som følger avgjørelsen om konsesjon eller ikke.<sup>22</sup> Avgjørelsen skal også baseres på eventuelle regionale planer om vindkraft. MD og OED har oppmuntret til og gitt ut en veileder om utarbeiding av regionale planer etter pbl, se også Wiig og Tesli (kapittel 12). Men disse planene er ikke juridisk bindende, og NVE kan velge å ta hensyn til dem eller ikke. Fylkesplanen i Rogaland identifiserte ja-, nei- og kanskje-områder. NVE deltok i utarbeiding av planen, men var likevel kritisk til kriteriene som var brukt i den. Den ble derfor i liten grad brukt som grunnlag for å gi konsesjon eller ikke.<sup>23</sup> Dette førte til innsigelse/klage til planen fra Fylkesmannen i Rogaland basert på at tiltak i nei-områder fikk konsesjon. For Fylkesmannen i Rogaland har regional plan vært et viktig grunnlag for vurderinger omkring vindkraft i fylket.<sup>24</sup>

I Sør-Trøndelag var det større sammenheng mellom områdene som var identifisert som mulige utbyggingsområder i den regionale planen, og områdene hvor det var søkt om konsesjon.

Flere av de vi intervjuet, understreket at det var vanskelig å vite hva NVE hadde lagt vekt på bare ved å lese dokumentene. Dette gjaldt særlig miljøorganisasjonene, som var bekymret fordi NVE ligger under Olje- og energidepartementet. Dette skulle tilsi at hensyn til energiforsyning og sikkerhet blir prioritert fremfor hensyn til landskap og miljøinteresser.

22 Retningslinjer OED og MD 2007.

23 H. Wiig, A. Tesli, S. Stokstad, & G.S. Hanssen, *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft* (2019). NIBR RAPPORT 2019:14.

24 *Ibid.*

Kommunene og utbyggere uttrykte stor tillit til NVEs håndtering av prosessen. Men her må vi ta forbehold om at vi bare har intervjuet kommuner som var positive til vindkraftutbygging.

#### 11.4.2.3 Klage på vedtak

Ulike parter<sup>25</sup> kan klage på NVEs avgjørelse, og dette skjer for omkring 80 prosent av sakene.<sup>26</sup> OED fastslår først om partene har en rett til å klage ifølge loven. Deretter arrangerer OED et møte med vertskommunene og en befaring i området. OED inviterer alle berørte parter til å delta i befaringsen, kommune, regionale og statlige myndigheter (herunder andre berørte departementer), utbygger, organisasjoner og andre berørte. Til grunn for OEDs vurdering gjelder de samme retningslinjene som for NVE. OED kan be om nytt kunnskapsgrunnlag og vil ofte konferere med andre departementer. I praksis blir dette ofte Klima- og miljødepartementet siden mange av klagen omhandler miljøspørsmål. Hensynet til lokaldemokrati veier tungt i OEDs avgjørelse,<sup>27</sup> som det gjør i norsk forvaltning generelt, senest presisert i forvaltningsloven.<sup>28</sup>

Denne gjennomgangen viser at den formelle saksgangen i konsesjonsbehandlingen etter endringene i pbl i 2008 har redusert kommunens rolle betraktelig og ført til en klar sentralisering av beslutningsprosessen. Samtidig har hensynet til lokaldemokratiet en sterk posisjon formelt og politisk, noe som gir kommunen en sterk posisjon. Dette vises tydelig i de innledende fasene hvor utbyggerne på eget initiativ vil skrinlegge prosjekter dersom kommunen klart er imot utbyggingen.

#### 11.4.3 Kommunenes rolle etter at konsesjon er gitt – utarbeiding av detaljplan (MTA)

I de siste årene har mye av kontroversene rundt vindkraftutbygging vært knyttet til kommunenes rolle *etter* at konsesjon har vært gitt. I denne fasen er kommunenes rolle svakere. Etter at konsesjon er gitt, skal vindkraftanlegget prosjekteres i detalj, men denne fasen er ikke lovregulert. NVE har imidlertid utarbeidet en vei-

25 Med rettslig klageinteresse der OED ønsker å legge en vid fortolkning til grunn.

26 T.H.J. Inderberg, O.M. Theisen, & K.H. Flåm, 'What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway' (2020) 273 (November), *Journal of Cleaner Production*, 122860.

27 L.H. Gulbrandsen, T.H.J. Inderberg & T. Jevnaker (2019) Political decisions gone with the wind? Wind power politics and administration in Norway, ECPR General Conference.

28 Justis- og beredskapsdepartementet, *Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* (1967), § 34.

leder for hvordan prosessen skal foregå. Utbygger må sende inn en detaljplan og en Miljø-, transport og anleggsplan (MTA-plan) til godkjenning av NVE før utbygging kan starte. I disse planene skal alle komponenter i utbyggingen beskrives og gis nøyaktig plassering. MTA-planen skal også vise hvordan miljøhensyn som har kommet frem i konsesjonsprosessen, har blitt ivaretatt. Ofte er det også i konsesjonsvilkårene gitt bestemte vilkår som må hensyntas i den videre planleggingen.

I mange tilfeller kan det gå lang tid fra konsesjon er gitt til utbygger gjør beslutning om investering. Det kan i noen tilfeller være ti år eller mer siden konsesjonsprosessen, og økonomien og vindkraftteknologien har utviklet seg vesentlig siden dette. Da kan det bli ganske store endringer i vindkraftverket mellom konsesjon og detaljplanlegging. Høyde, dimensjonering og plassering av vindturbiner i prosjektet kan bli endret, noe som igjen fører til endring av veitrase, oppstillingsplasser og andre inngrep innenfor planområdet. De konkrete naturinngrepene kan derfor endre seg fra konsesjonsrunden. Også den visuelle eller landskapsmessige effekten kan være betydelig annerledes. Et annet moment er at konsesjonen kan ha blitt solgt, og at andre eiere/utbyggere som kommunen må forholde seg til, har kommet inn.

Det er ikke spesifisert noen utførlige saksbehandlingsregler for disse planene,<sup>29</sup> men i veilederen for MTA-planen heter det at planen skal utarbeides i samråd med berørte kommuner, grunneiere og eventuelt andre rettighetshavere.<sup>30</sup> Det kreves at det har vært en dialog med disse partene om hvordan de berøres, og at denne dialogen skal beskrives i MTA-planen eller i oversendelsesbrevet, og eventuelt med vedlegg fra disse. NVE kan ikke godkjenne planen før en slik dialog kan dokumenteres, eventuelt at NVE sender planen på en begrenset høring. Som ledd i behandlingen heter det at NVE vil avholde dialogmøter med kommunen i større saker, og at NVE vil gjennomføre en befaring i barmarksesongen.

Utbygger er altså ansvarlig for å involvere kommunen og grunneierne i utarbeiding av planene. I vårt intervjumateriale hadde ikke alle kommunene erfaringer med detaljfasen. De som hadde det, gav et varierende bilde. En av kommunene har vært tidlig inne i detaljplanleggingen, gitt innspill til planen og opplevd at utbygger har vært lydhør. I andre tilfeller har kommunen måttet forholde seg til forslag som ble sendt ut med svært korte tidsfrister. Disse kommunene mente at de i liten grad hadde vært involvert. Som en kommune uttrykte det, «det formelle er på plass, men den reelle involveringa er jo ikke helt der».

29 Fauchald, O.-K., *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer* (2018). FNI Rapport 1/2008. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

30 Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk. NVE: Rettleiar 1, 2016. [http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf).

Det er eksempler på at kommunene via e-post har fått tre dagers frist rett før jul til å uttale seg.<sup>31</sup> Kommunene sammenligner detaljprosessen etter energiloven med detaljprosessen etter pbl. For dem er det et tankekors at kommunen som myndighet etter plan- og bygningsloven har strenge prosesskrav på detaljnivå for små byggetiltak, mens det skal være så «fritt frem» i detaljfasen for et så stort inngrep som vindkraftutbygging.

## 11.5 KOMMUNENS ROLLE I PROSESSEN FREM TIL VEDTAK OM KONSESJON

I forhold til konsesjonsprosessen presentert over (figur 11.1) har kommunene en viktig rolle i deler av disse fasene, men er mindre involvert i andre deler av prosessen. Kjennskap til prosessen og når kommunen har innflytelse og ikke, fremstår svært ujevnt fordelt mellom kommunene. Noen kommuner kjenner konsesjonsprosessen godt og vet hvordan de best kan navigere i denne for å maksimere egne interesser, mens andre kommuner er «nybegynnere» og vet ikke hvordan de best skal forholde seg til de forskjellige fasene. Dette har særlig sammenheng med to forhold: at det er praksiser som ikke er formelt regulert, og at prosessen ikke alltid er tilstrekkelig gjennomslukt.

Selv om kommuner kan ta kontakt med utbyggere for å undersøke mulighetene for vindkraft i sine områder, finner vi at i de fleste tilfeller er det kommunene som blir kontaktet av utbygger. I noen tilfeller har utbyggere behov for å sette opp instrumenter for vindmålinger og kontakter kommunen i en tidlig fase for å få ordnet dette. Det kan i noen tilfeller hende at de politisk valgte i kommunen får vite om utbyggingsideer (formelt eller uformelt) før en eventuell formell henvendelse til kommuneadministrasjonen.<sup>32</sup> Dersom utbygger ønsker å gå videre med prosjektet, munner disse prosessene ut i fase 1 beskrevet i figur 11.1, med tidlig melding til NVE. Dette er ofte den første allmenne utlysningen av prosjektet. Selv om kommunene formelt sett bare er høringspart i konsesjonsprosessen, viser den uformelle praksisen at kommunene har betydelig innflytelse i tidlig fase om utbygger velger å gå videre med prosjektideen eller ikke. Noen av representantene fra kommunene er tydelige på at de opplever at NVE «er for utbygging», og de kommunene som ønsker vindkraft, har dermed også opplevd at NVE har «vært på lag».

31 Hjerpbakk, G.H. 'Utbygging av vindkraft i norske kommuner – en casestudie av Tonstad vindpark med fokus på kommunen som aktør' (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 2019).

32 *Ibid.*

En annen faktor for kommunene er muligheten for privatrettslige avtaler gjort mellom utbygger og kommunene. Adgangen til å inngå avtaler om avbøtende tiltak mv. ved utbygging av vindkraft er i utgangspunktet ikke særskilt regulert, men det foreligger avtalefrihet og dermed adgang til å inngå avtaler med utbygger.<sup>33</sup> Avtalene kan omhandle forskjellige sider ved utbygging og er dermed en frivillig forpliktelse utbygger inngår med kommunen. For kommunen er det dilemmaer knyttet til hva slike avtaler skal inneholde, og ikke minst når avtalen inngås. Slike avtaler er ifølge flere av intervjuobjektene i en rettslig «gråson», ved at kommunen ikke kan koble utbyggeravtaler til sin holdning til prosjektet eller andre konsekvenser. På oppdrag fra interesseorganisasjonen Energi Norge gjennomførte Advokatfirmaet Thommessen en vurdering av slike avtaler i 2013. Her anbefaler de «at utbygger ikke inngår avtaler med kommunene i forkant av at konsesjonsøknaden eller søknaden om planendringen blir behandlet i kommunestyret».<sup>34</sup> Samtidig bekrefter informantene at kommunene i noen tilfeller har ønsket at utbyggeren forplikter seg til forskjellige tiltak i forkant av kommunestyrebehandling. Flere av intervjuobjektene fra kommunene uttrykte at de følte de mistet forhandlingsposisjonen idet kommunestyret gav et positivt vedtak til et prosjekt. I 2019 fikk Lands sammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) gjennomført en ny juridisk vurdering av dette området. Blant flere anbefalinger var at avtalen bør forhandles i forkant av kommunestyremøte, slik at det kan stemme over kommunens holdning til vindkraftverket og avtalen i det samme møtet, og på denne måten løse dette dilemmaet.<sup>35</sup> Flere kommunerepresentanter har også etterlyst ytterligere juridiske avklaringer på dette området, gjerne med henvisning til rettferdighetshensyn og at for vannkraftsaker er forholdet mellom vertskommune og vannkraft vesentlig mer regulert og avklart.<sup>36</sup>

Ulike former for økonomisk kompensasjon har ofte vært inngått i avtalene. Av de mindre kontroversielle tiltakene som utbygger kan forplikte seg til å finansiere, er tiltak for at prosjektet kan fysisk bygges, slik som å oppgradere veinettet for å frakte inn vindturbinene. Men utbygger har også finansiert for eksempel en offentlig tilgjengelig hytte i vindparkområdet, eller at kommunen kan gjenbruke

33 Advokatfirmaet Thommessen, 'Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker' (2013) (august); LNVK, *Veileder for vertskommuner om utbygging av vindkraft* (2019).

34 Advokatfirmaet Thommessen, 'Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker' (2013) (august).

35 LNVK, *Veileder for vertskommuner om utbygging av vindkraft* (2019).

36 Saglie, I.-L., Inderberg, T.H.J., & Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment* 2020 25:2, s. 147–161, DOI: <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>

anleggsbygninger til andre formål når prosjektet er ferdigstilt.<sup>37</sup> Typiske områder det ikke er kontroversielt å inkludere i en avtale, er bruk av lokal kompetanse og entreprenører, dekning av saksbehandlingskostnader, avbøtende tiltak og tiltak for å gjennomføre utbygging tilsvarende rammene for utbyggingsavtaler etter pbl. Selv om Thommessen-rapporten<sup>38</sup> anbefaler at det ikke inngås avtale om eiendomsskatt eller lignende, har det ikke vært uvanlig at kommunene har ønsket dette, for eksempel under formuleringer som at

«dersom dagens regler for eiendomsskatt endres slik at satsen blir mindre enn 7 promille eller helt faller bort og dette heller ikke kompenseres ved at det innføres andre skatte- eller avgiftsendringer som sikrer Kommunen inntekter, vil utbygger likevel utbetale et årlig beløp til Kommunen tilsvarende dagens eiendomsskatt på 7 promille».<sup>39</sup>

Et annet spørsmål som har oppstått i enkelte tilfeller, er hva som skjer med avtalene ved eierskifte av konsesjonen eller selskapet som eier konsesjonen. Her kan det foreligge formelle forskjeller mellom situasjoner som innebærer selskapsovertagelse og en ren overdragelse av konsesjon. Enkelte kommuner har hatt negative erfaringer ved at nye eiere fortolket avtalen på en annen måte enn opprinnelige eiere. Dette til tross for at kommunene mente de hadde sikret seg godt med advokat hjelp når avtalen ble inngått.

Det viktigste skillet i kommunens innflytelse er fase 4, der den fulle søknaden med konsekvensutredning blir overlevert NVE. I de fleste tilfeller har kommunen(e) uttalt seg om sin holdning til prosjektet, og etter dette blir kommunens innflytelse betraktelig redusert. Som diskutert ovenfor tillegges kommunens offisielle holdning svært stor vekt i konsesjonsmyndighetenes vurdering av søknadene – faktisk så tungt at det har vært definert som et *uformelt veto*.<sup>40</sup> Det er noen få eksempler på at NVE har gitt konsesjoner som ikke har støtte i lokalkommunen, men de fleste av disse har blitt endret gjennom klagebehandlingen i OED, og vi står

37 Hjerpbakk, G.H., 'Utbygging av vindkraft i norske kommuner – en casestudie av Tonstad vindpark med fokus på kommunen som aktør' (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 2019).

38 Advokatfirmaet Thommessen, 'Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker' (2013) (august);

39 Frøya kommune, *Avtale mellom Frøya kommune og Sarepta Energi AS (org. nr. 988 470 937)* (2016).

40 T.H.J. Inderberg, H. Rognstad, I.-L. Saglie, & L.H. Gulbrandsen, 'Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices' (2019) 52(June 2018) *Energy Research & Social Science*, s. 181–91.

igjen med kun ett eksempel på at kommunen har vært mot et vindkraftverk, og at konsesjon likevel har vært gitt.<sup>41</sup> Det er Raudfjellet vindkraftverk på Kvaløya i Tromsø kommune. Det er likevel et *uformelt* veto fordi det ikke er nedfelt i noen bestemmelser at vertskommunens syn skal vektes så tungt, og det ligger snarere muligheter for staten å overkjøre kommunen dersom det er ønskelig, gjennom å gjennomføre planprosessen som en statlig plan. Det er dermed en politisk valgt praksis å vekte kommunens syn så sterkt, og det er dermed heller ingen garanti for at praksisen vil fortsette. Våre kvantitative arbeider viser også at dersom kommunen er klart *for* en utbygging, vil dette også vektes, og sannsynligheten for at konsesjon gis, øker betraktelig.

Utover den kraftige innflytelsen på konsesjonsutfall har kommunene ikke så mange virkemidler. I en del tilfeller har vi registrert at kommunene i sine kommunestyrevedtak i noen tilfeller har inkludert betingelser og forutsetninger for støtte til konsesjonssøknader til vindkraftprosjekter. Selv om vi ikke har studert disse forutsetningene systematisk, er et klart inntrykk at verken NVE eller OED har maktet å hensynta disse.<sup>42</sup> I NVEs saksbehandling har kommunene tilsynelatende stort sett blitt registrert som «for» eller «mot» vindkraftverket. Det betyr at hverken marginale flertall for eller imot eller vedtatte forutsetninger i kommunestyrets støtte tilsynelatende har vært tydelig vektlagt. Det gjelder også i tilfeller der de uttalte forutsetningene har blitt brutt (enten i den generelle konsesjonsbeslutningen eller i detaljplanleggingen) – noe man ville kunne argumentere for at dermed skulle kunne tolkes som at kommunen *ikke* støtter den aktuelle utbyggingen. I så måte kan konsesjonsmyndighetenes tolkning av kommunenes holdning sies å ha vært ganske grovkornet og generell, og dette er det tilsynelatende ikke alle kommuner som har vært klar over.

## 11.6 HVORFOR SIER KOMMUNENE JA

Under intervjuene med kommunale aktører har det fremkommet forskjellige perspektiver på hvorfor kommunene har vært interessert i å huse vindkraft. I perioden intervjuene ble gjennomført (2017–2018), synes vindkraft i Norge å være mindre kontroversielt enn det ble kort tid etterpå i forbindelse med nasjonal ramme

41 T.H.J. Inderberg, O.M. Theisen, & K.H. Flåm, 'What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway (2020) 273 (November), *Journal of Cleaner Production*, 122860.

42 Hjerpbakk, G.H. 'Utbygging av vindkraft i norske kommuner – en casestudie av Tonstad vindpark med fokus på kommunen som aktør' (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 2019).

for vindkraftutbygging, og også noen kontroverser knyttet til detaljplanleggingen av flere kraftverk. De to regionene i fokus her – Fosen og sør i Rogaland – hadde da et høyt antall kommuner med konsesjonsgitte, under bygging eller ferdigstilte vindkraftverk. På dette tidspunktet var det færre kommuner i disse områdene som ikke ønsket vindkraft.

På direkte spørsmål til kommunerepresentanter fra både administrasjonen og politisk valgte personer var det ett svar som klart gikk igjen i alle kommunene: eiendomsskatt. Dette fremsto som en utslagsgivende årsak til at kommunestyrene var interessert i vindkraftverk i sitt område. Som den eneste operative kommunale skatten for vindkraftverk fremstår eiendomsskatten gjennom intervjuene som en grunnleggende faktor for å ønske vindkraftverk for kommunen. Kommunale inntekter varierer imidlertid basert på estimert årlig eiendomsskatt. I tallmaterialet ved gjennomgang av konsesjonssøknader i Norge finner vi estimert eiendomsskatt som varierer fra omkring en halv til opp mot 20 millioner. Flere kommunerepresentanter uttrykte at de ville føle seg sterkt sviktet dersom mulighetene for å inndrive eiendomsskatt ble sterkt redusert eller fjernet, og flere ganger ble det nevnt at de ville oppfatte det som et brudd på en kontrakt med staten dersom de hadde oppgitt lokale naturverdier og den eneste reelle – og begrensede – kompenseringen ville bli fjernet.

Videre nevner kommunale representanter ringvirkninger og lokal sysselsetting, men dette er mindre unisone funn enn for eiendomsskatt, og det kan fremstå som at det er forskjellig kompetanse og tilnærming mellom kommuner til hvordan de tenker omkring dette. Noen kommuner fremstår som relativt entreprenørfokusert og strategiske i møtet med vindkraftutbyggere, mens andre fremstår som mer passive og med mindre kunnskap omkring muligheter og konsesjonsprosessen. Vi møtte også kommunerepresentanter som ikke var klar over vekten kommunens syn har blitt tillagt i konsesjonsutfall.

Disse perspektivene er fra kommunenes offisielle representanter. Selv om de alle var «ja-kommuner», betød ikke dette at det ikke hadde vært diskusjoner internt, eller at det ikke fantes motstandere i kommunen. Vi intervjuet også organisasjoner og enkeltpersoner som var motstandere av vindkraft. Og kommunerepresentantene fremsto i intervjuene også bevisst sin rolle som bærere av lokaldemokrati, demokratiske prosesser og at dette måtte balanseres. I noen kommuner fant vi også indikasjoner på bekymring omkring tapte naturverdier, slik som for eksempel rødlistearter og sårbare naturtyper. Samtidig var de fleste tydelige på at etter at konsesjonsprosessen for energiverk i praksis ble overført i sin helhet til NVE (bortsett fra KU), var det her avveiningene av naturverdier skulle gjøres, og ikke i kommunene. Kommunene uttrykte i flere tilfeller at de uansett hadde begrenset kapasitet for å håndtere planleggingen knyttet til et helt vindkraftverk.



## 11.7 DISKUSJON AV KOMMUNENS ROLLE I VINDKRAFTKONSESJONER

De to perspektivene, det formelle og uformelle, setter søkelys på svært ulike aspekter av konsesjonsprosessen. Det formelle perspektivet fremhever de aktørene som har formelle roller og juridiske rettigheter til å få sine interesser hørt. Den formelle prosessen starter med prosjektutviklers innlevering av melding av et vindkraftprosjekt til NVE. Den første offisielle muligheten for kommunen til å gi innspill er gjennom folkemøter og første høringsrunde, som primært handler om hvilke temaer som skal inkluderes i KU. Formelt sett har kommunen, sammen med andre relevante parter som inkluderer miljøorganisasjoner, grunneiere eller (lokale) privatpersoner, rett til å bli hørt og til å ha sine synspunkter vurdert. I hvilken grad og på hvilken måte disse hensyntas, er derimot ikke formelt regulert i særlig grad.

Bildet av kommunenes innflytelse i konsesjonsprosessene frem til i dag endres imidlertid vesentlig når vi ser på uformell praksis. Allerede i fasen før melding leveres, gjøres det ofte valg av utbygger, gjerne i samarbeid med grunneiere og kommunen, om slike spørsmål som utforming og plassering av vindkraftverket. Helt fra begynnelsen av prosjektprosessen er det pågående dialog mellom prosjektutvikler, vertskommunen og NVE. Grunneiere er også viktige aktører i tidlige faser, før innlevering av melding.

NVE går også utover de formelle kravene til involvering av interessenter, både etter energiloven og etter bestemmelsene om konsekvensutredning i pbl, ved systematisk å avholde offentlige møter. Dette er ikke formelt pålagt,<sup>43</sup> men NVE har utviklet praksisen med å gjøre dette for å oppnå tidlig tilbakemelding og lokal forankring.

Det er fire sentrale vetoaktører for vindkraftprosjekter på ulike stadier i prosessen: grunneier, prosjektutvikleren, vertskommunen og konsesjonsmyndighetene i form av NVE og OED.<sup>44</sup> En nødvendig forutsetning for at en konsesjon skal gis, er at alle disse aktørene i en eller annen form er tilhengere av prosjektet på viktige tidspunkt. Kommunen er vanligvis orientert relativt tidlig i prosessen. I tillegg er kommunen etter hvert kjent som helt sentral for å få konsesjon, siden det har vært tradisjon for å vektlegge denne aktøren svært mye. Dette er bekreftet gjennom kvantitative studier der vi ser at kommunen i praksis har svært stor innflytelse på

43 A. Tesli, A., og M. Lund-Iversen, 'Norsk KU-historie', i F.W. Holth & N. Kristoffersen (red.), *Konsekvensutredninger – Rettsregler, Praksis Og Samfunnsvirkninger* (Universitetsforlaget, 2014), s. 54–84

44 Inderberg, T.H.J, H. Rognstad, I.-L. Saglie og L.H. Gulbrandsen, 'Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices' (2019) 52 (June 2018) *Energy Research & Social Science*, s. 181–91.

utfall.<sup>45</sup> Men funnene bekrefter også at en kommune som sier tydelig «ja» til vindkraftverk i sitt område, har økt sannsynligheten for at konsesjon blir tildelt.

Enhver person eller organisasjon som ikke representerer eller kan påvirke en av disse aktørene, vil sannsynligvis dermed ha reduserte muligheter til å stoppe eller vesentlig endre prosjekter, kanskje bortsett fra i forbindelse med resultatene av KU. Vår observasjon at noen få aktører synes å være svært innflytelsesrike i prosessen, bekrefter innsikter fra det uformelle perspektivet: Det er ikke bare formelle regler som betyr noe for konsesjonsutfall – uformell praksis og rutiner er også viktig.

Det er til en viss grad uoverensstemmelse mellom de formelle kravene og mer uformell praksis som er etablert i konsesjonsprosessen. De sistnevnte har i stor grad blitt etablert av NVE, som svar på de høye volumene av vindkraftprosjektsøknader og endringer i pbl. Kommunenes formelle rolle har blitt svekket gjennom endringer av formelle prosedyrer, og nye normer, verdier og praksis har blitt utviklet innenfor organisasjonene og i hvordan aktører samarbeider uformelt. Avtaler mellom kommuner og utbyggere gjøres som regel fortsatt, men kommunenes muligheter omkring disse har snevret seg noe inn og må i større grad kobles direkte til implikasjoner av vindkraftverket, enn det var rom til for noen år tilbake. Kommunene får imidlertid fortsatt fordeler av eiendomsbeskatning og lokal byggeaktivitet, og representantene for kommunene vi intervjuet, var fortsatt positive til vindkraft. I høringsuttalelsene for nasjonal ramme registrerer vi at flere av disse fortsatt er positive, men også uttrykker at det har vært nok utbygging i deres områder.<sup>46</sup>

Praksisen med tung vektning av kommunens syn er ikke forankret i formelle krav, men har et normativt og politisk grunnlag i NVE og OED. Til en viss grad kan det bli sett på som en uformell kompensasjon for endring i den tidligere formelle rollen; og den støtter funnene at oppfatninger om «passende» oppførsel har en tendens til å endre seg saktere enn formelle regler.<sup>47</sup> Å gi denne formen for «vetorett» til vertskommunen kan være delvis betinget av at det finnes alternative lokalisering i andre kommuner, og dermed kan dette endre seg avhengig av utviklingen i vindkraftutbygging i Norge, stemning, opposisjon og politiske virkemidler. Vi finner imidlertid at dette utgjør en utfordring i de tilfellene der noen aktører ikke har

45 Inderberg, T.H.J., O.M. Theisen, og K.H. Flåm, What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway (2020) 273 (November), *Journal of Cleaner Production*, 122860.

46 NVE, *Forslag til Nasjonal Ramme for Vindkraft* (2019). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nves-forslag-til-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/id2639213/>.

47 March J.G. og J.P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life' (1984) 78(3) *The American Political Science Review*, s. 734–49; Inderberg, T.H.J, 'Institutional Constraints to Adaptive Capacity: Adaptability to Climate Change in the Norwegian Electricity Sector' (2011) 16(4) *Local Environment*, s. 303–317.

vært godt kjent med de ulike praksisene og hensynene NVE tar til ulike faktorer. Dette kan tenkes å ha skapt forskjeller mellom kommunene. Noen få av de kommunale representantene vi intervjuet, antok faktisk at NVE ville gi konsesjon selv med motstand fra kommunen, og dette indikerer at de ikke var klar over praksisen med å gi kommuner de facto veto-makt. Denne forskjellen mellom formelle krav og uformell praksis reduserer åpenhet og forutsigbarhet. De med erfaring og inngående kjennskap til prosessen vil sannsynligvis ha en utilbørlig fordel når det gjelder å bli hørt. I tillegg er det en fare for at det kan gjøre kommunene til en sekundær kamparena for vindkraftkonsesjoner, for å indirekte påvirke konsesjonsutfall. Den formelle prosessen, styrt av NVE, kan dermed påvirkes ved at enkelte interesseaktører vurderer påvirkingsarbeid rettet mot kommunen som mest effektivt for å påvirke konsesjonsutfall.

Fasen med utarbeiding av detaljplanleggingen er i liten grad formelt regulert. NVE har imidlertid utarbeidet en veileder, der det heter at «kommunen skal involveres». <sup>48</sup> Det er imidlertid uklart hva dette betyr, og uformalisert praksis hos NVE vil dermed være vesentlig å kjenne til for å kunne si noe mer substansielt omkring kommunenes rolle i denne fasen.

Sett helhetlig, i hvilken grad uformelle praksiser i konsesjonsprosessen er gjenstand for nye endringer, vil i uformelle prosesser alltid være uforutsigbart. Mangel på forutsigbarhet kan delvis bli kompensert av at alle vindkraftbeslutninger i Norge fattes av samme enhet i samme nasjonale myndighetsorgan (NVE), spesielt sammenlignet med land der konsesjonsmyndighetene er lagt regionalt eller lokalt – med forventninger om variasjon i praksiser og utfall. <sup>49</sup> Videre gir uformelle interaksjoner på tidlige stadier bedre forutsigbarhet om utfallet for utbygger – selv om igjen, kanskje ikke for aktører som normalt ikke er en del av kraftsektoren.

Til slutt bør det nevnes at innflytelse på individuelle konsesjoner betyr mer enn hvorvidt konsesjon gis eller ikke. Det kan også bety innflytelse på antall, plassering og høyde av turbinene og utformingen av vindparken mer generelt.

48 Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk. NVE: Rettleiar 1, 2016. [http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf).

49 Cowell, R. & P. Devine-Wright, 'A «delivery-democracy dilemma»? Mapping and explaining policy change for public engagement with energy infrastructure' *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018 20:4, s. 499–517.; Pettersson, M., K. Ek, K. Söderholm, & P. Söderholm, 'Wind power planning and permitting: Comparative perspectives from the Nordic countries' (2010) 14 *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, s. 3116–3123; Graham, J.B., J. Stephenson, & I.J. Smith, 'Public perceptions of wind energy developments: Case studies from New Zealand' (2009) *Energy Policy*, 37(9) s. 3348–57.

## 11.8 KONKLUSJON: KOMMUNENES ROLLE

I dette kapittelet har vi diskutert kommunenes rolle i vindkraftutbygging. Vi har gjort dette gjennom en analyse av konsesjonsprosessen, basert på problemstillingen *hvilken rolle spiller kommunen i konsesjonsprosessen og i detaljprosjekteringsfasen?* Vi har analysert de formelle og de uformelle sidene ved konsesjonsprosessen.

Først og fremst finner vi at det i en del tilfeller er stor avstand mellom konsesjonsprosessens formelle krav og uformell praksis. Det fremste eksemplet er kanskje i hvilken grad kommunestyrets innstilling blir vektlagt. Dette er ikke synliggjort i formell regulering og er basert på konsesjonsmyndighetenes skjønnsmessige handlingsrom. Det er nok rimelig å anta at dersom det skal bygges mer vindkraft etter avslutningen av sertifikatmarkedet i 2021, så er en fortsatt vektlegging av kommunenes ønsker avhengig av at i alle fall noen kommuner er positive og villige til å sette av områder til vindkraft. Ellers vil nødvendigvis NVE/OED måtte overkjøre kommunenes holdning, eller vindkraftutbyggingen vil stoppe opp. Kommunens sterke stilling er derfor sårbar og kan endre seg.

Praksisen frem til nå med å vektlegge kommunens syn på utbygging av vindkraft er vel kjent av utbyggere og også av mange kommuner, om enn i ulik grad. Det fører til at den innledende fasen før melding sendes, får stor betydning. Mens kommunen formelt sett har en begrenset rolle som en høringspart, er kommunen i realiteten en aktør med betydelig innflytelse i tidlig fase gjennom direkte kontakt med utbygger om eventuell videreutvikling av prosjektet eller ikke.

Den nasjonale rammen kunne ført til en annen prosess, ved at utbygger fulgte opp intensjonene i rammen og valgte utbyggingsområder i henhold til rammen, som dermed skulle bety områder med gode vindressurser, god nettilknytning og der miljøkonsekvensene presumptivt skulle være minst alvorlige. Kommunenes holdning kunne derfor tenkes å bli mindre viktig. Istedenfor fortsetter eventuell videre utbygging etter samme skritt for skritt-utbygging som tidligere, og potensielt samme sterke posisjon for kommunene som før. Det bør imidlertid anmerkes at all den tid dette er en uformell praksis, så er det også uklart om dette vil endres.

Kommunenes sterke stilling før konsesjonsvedtaket står i klar kontrast til kommunenes involvering i detaljplanfasen. I denne fasen, som kommer *etter* selve konsesjonsvedtaket og der mer spesifikk plassering av turbiner, veier, skjæringer og høyde på turbin bestemmes, stiller kommunene vesentlig svakere. Utbygger skal involvere kommunen i detaljplanleggingen, men det er varierende erfaringer med dette i praksis. Kommunen kan komme i en reaktiv posisjon ved kun å bli bedt om synspunkter på ferdige forslag, og ofte med korte frister for tilbakemelding. Det er flere eksempler på at kommunene reagerer på dette, spesielt om prosjektet i denne fasen er betydelig endret på grunn av teknologiutviklingen og andre faktorer.

Avtalene mellom kommunene og utbygger er ikke regulert og resulterer i juridiske og etiske gråsoner om hva de kan eller bør kunne inneholde. Kommunene har hatt ulik holdning og praksis med hensyn til dette. Flere ønsker en større grad av regulering av dette «gråsonområdet» og sammenligner med vannkraftens forordninger, der forholdet mellom utbygger og vertskommune er vesentlig mer avklart juridisk.

Da regjeringen trakk tilbake den nasjonale rammen for vindkraft, varslet de samtidig at prosessen skulle endres. Prinsipielt bør man vurdere i hvilken grad det er hensiktsmessig å unnta enkeltsektorer fra generelle planprosedyrer gjennom pbl. Samtidig er det mulig å finne forbedringer innenfor nåværende struktur. Ut fra vår analyse i dette kapitlet bør man se på om ikke kommunene bør involveres dypere i detaljplanfasen, og at medvirkning fra andre berørte bør følge tilsvarende regler som reguleringsplanen etter pbl. Videre bør det lages tydeligere terskler for hva som er «vesentlige endringer» mellom konsesjonsvedtak og MTA-plan, og når ny KU skal lages. Så langt vi kjenner til, har ny KU ikke blitt utløst av endringer i detaljplanfasen.

Når det går lang tid før igangsettelse, vil ofte teknologiutviklingen føre til betydelige endringer i den fysiske utformingen av energiverket. Det bør vurderes om det bør være mindre åpning for unntak fra tidsfrister for igangsetting av utbygging etter konsesjonsvedtak, eventuelt når det skal gjennomføres ny KU eller ny konsesjonsøknad. Dette er også foreslått i regjeringens stortingsmelding om konsesjonsordningen for vindkraft, som ble behandlet i 2020 og avventer endelig utfall.<sup>50</sup>

Videre bør vedtakene i større grad følge opp pbl der det kreves at det skal fremgå av saksfremlegget eller begrunnelsen for vedtak hvordan virkningene av planforslag eller søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket.<sup>51</sup> Dette er vesentlig både fordi det sikrer transparens i forvaltningen, men også for at innspill i prosessen vurderes og tas på alvor.

Det er videre behov for å definere nærmere hva som kan inngå i en avtale (utbyggingsavtale) mellom kommune og utbygger, og på hvilket tidspunkt i prosessen en slik avtale kan inngås. Dette vil redusere de juridiske gråsonene og sikre større likhet i avtaleinngåelse kommunene imellom, men også mellom utbyggerne.

Videre bør kompensasjonsordningene til kommunene for produksjon av vindkraft gjennomgås. Dette er av stor interesse for kommunene og et helt sentralt element når kommunene vurderer sin holdning til vindkraft. Dersom staten fortsatt ønsker å vektlegge kommunenes holdning til utbygging, vil kompensasjonsordningen indirekte også påvirke mulighetene for fremtidig vindkraftutbygging.

50 Meld. St. 28 (2019–2020). Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen. Oslo: OED.

51 Plan- og bygningsloven, § 14-3

## REFERANSER

- Advokatfirmaet Thommessen, 'Rettslige rammer for ytelser til vertskommuner ved prosjektering, utbygging og drift av vindparker' (2013) (august).
- Blindheim, B. 'Implementation of wind power in the Norwegian market; the reason why some of the best wind resources in Europe were not utilised by 2010' *Energy Policy* (2013) 58 s. 337–46.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness, og K.A. Røvik, *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Oslo 2004).
- Christensen, T. og K.A. Røvik, 'The Ambiguity of Appropriateness', i M. Egeberg & P. Legreid (red.), *Organizing Political Institutions* (Scandinavian University Press, 1999), s. 159–80.
- Cowell, R. og P. Devine-Wright, 'A «delivery-democracy dilemma»? Mapping and explaining policy change for public engagement with energy infrastructure' *Journal of Environmental Policy & Planning* 2018 20:4, s. 499–517.
- Fauchald, O.-K., *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer*. FNI-rapport 1/2018. (Lysaker 2018).
- Frøya kommune, *Avtale mellom Frøya kommune og Sarepta Energi AS (org. nr. 988 470 937)* (2016).
- Graham, J.B., J. Stephenson, og I.J. Smith, 'Public perceptions of wind energy developments: Case studies from New Zealand' *Energy Policy*, 2009, 37(9) s. 3348–57.
- Gulbrandsen, L.H., T.H.J. Inderberg og T. Jevnaker, *Political steering – gone with the wind? Administrative power and wind energy licensing practices in Norway* (2021) Accepted in *Energy Research & Social Science*.
- Hager, C.P., *Skiftende bris? En casestudie av de største endringene i norsk vindkraftpolitikk i perioden 1990 til 2012* (FNI Report 6/2014. Lysaker, 2014). <https://www.fni.no/getfile.php/131852-1469869200/Filer/Publikasjoner/FNI-R0614.pdf>
- Hjerpbakk, G.H., 'Utbygging av vindkraft i norske kommuner – en casestudie av Tonstad vindpark med fokus på kommunen som aktør' (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås 2019).
- Inderberg, T.H.J., 'Institutional Constraints to Adaptive Capacity: Adaptability to Climate Change in the Norwegian Electricity Sector' *Local Environment*, 2011, 16(4) s. 303–317.
- Inderberg, T.H.J., Rognstad, H., Saglie, I.-L. og Gulbrandsen, L.H. (2019). Who influences wind-power licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science*, 2019 (52) s. 181–191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>.
- Inderberg, T.H.J., Theisen, O.M., og Flåm, K.H., What influences windpower decisions? A statistical analysis of licensing in Norway), *Journal of Cleaner Production*, 2020 (273) s 122860. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.122860>
- Justis- og beredskapsdepartementet, *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* (1967) LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl)* (2008). LOV-2008-06-27-71.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forskrift om konsekvensutredninger, FOR-2017-06-21 (2017).
- Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK), *Veileder for vertskommuner om utbygging av vindkraft* (2019).

- March, J.G. og J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York, Free Press, 1989).
- March, J.G. og J.P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life' *The American Political Science Review*, 1984, 78(3) s. 734–49.
- March, J.G. og H.A. Simon, *Organizations* (Wiley, 1958).
- J.G. March, *A Primer on Decision-Making*. (Free Press, 1994).
- Miljøverndepartementet, Ot.prp. nr. 32. 2007–2008. Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet, Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg OED og MD (Oslo 2007) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-vindkraft/id472954/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft* (2019). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nves-forslag-til-en-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/id2639213/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk. NVE: Rettleiar 1, 2016. [https://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016\\_01.pdf](https://publikasjoner.nve.no/veileder/2016/veileder2016_01.pdf)
- Olje- og energidepartementet, Meld. St. 28 (2019–2020). Vindkraft på land – Endringer i konsekvensbehandlingen.
- Olje- og energidepartementet, Meld.St. nr. 25 (2015–2016). Kraft til endring: Energipolitikken mot 2030.
- Olje- og energidepartementet, Forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) FOR-1990-12-07-959.
- Pettersson, M., K. Ek, K. Söderholm, og P. Söderholm, 'Wind power planning and permitting: Comparative perspectives from the Nordic countries' *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2010 14 s. 3116–3123.
- Saglie, I.-L., Inderberg, T.H.J., og Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment* 2020 25:2, s. 147–161, DOI: <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>
- Selznick, P. *Leadership in administration. A sociological interpretation*. (University of California Press, 1957).
- Simon, H.A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (The Free Press, 1947).
- Tesli, A. og M. Lund-Iversen, 'Norsk KU-historie', in F.W. Holth & N. Winge (red), *Konsekvensutredninger – Rettsregler, Praksis Og Samfunnsvirkninger* (Universitetsforlaget, 2014), s. 54–84.
- Thornton, P.H. og W. Ocasio, 'Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990' *American Journal of Sociology* (1999) 105 s. 801–43
- Wiig, H., A. Tesli, S. Stokstad, og G.S. Hanssen, *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft* NIBR-rapport 2019:14 (Oslo 2019).



## 12. Hvem eier vinden? Hvordan gi regional plan innflytelse over vindkraftkonsesjoner

Henrik Wiig og Arne Tesli

**Sammendrag** I dette kapitlet drøfter vi hvordan regionale planer for vindkraft innvirker på konsesjonsbehandlingen for vindkraftverk. Vi finner at disse får liten innflytelse hvis samarbeidet med fylkeskommune, NVE/OED og kommunene i utformingen er preget av konflikt, mens NVE/OED følger planen nærmere hvis partene samarbeider godt. Det kan tyde på at regionale planer er viktige så lenge de ligger nær konsesjonsmyndighetens egen oppfatning, men virkningsløs hvis disse ikke er enige i planens innhold. Til slutt diskuteres tiltak som kan øke innflytelsen for regionale planer i vindkraftsaker.

**Nøkkelord** vindkraft | regional planlegging | konsesjonsprosessen | skattlegging

**Abstract** This chapter discusses how regional plans for wind power affect the licensing process for wind power plants. We find that these have little influence if the collaboration between the county municipality, NVE / OED and the municipalities in the design was conflictive, while NVE / OED follows the plan more closely if the participants cooperated well. This may indicate that regional plans are important as long as they are close to the licensing authority's own approach, but ineffective if the licensing authority disagrees with the plan. Finally, we discuss possible measures that can increase the influence of regional plans in the wind power concessions process.

**Keywords** wind energy | regional planning | process of licensing | taxation



## 12.1 INTRODUKSJON<sup>1</sup>

Sterk vind gjør kystsonen særlig attraktiv for utbygging av landbaserte vindkraftanlegg. Men enorme roterende vindmøller er i direkte konflikt med andre viktige hensyn i kystområdet. De synes på lang avstand i dette åpne landskapet, veibygging i vilt og vakkert fjellterreng gir ugjenkallelige og store naturinngrep og rotorene dreper ørn, hubro og annen fugl. Klimaeffekter og næringsinntekter må derfor veies opp mot konsekvensene for naturmangfold, friluftsliv, turisme og lokalbefolkningens nytte og glede. Noen ser positive ringvirkninger gjennom lokal industriutvikling, lettere adgang til utmark, åpning for hyttebygging, alpinanlegg m.m.

### 12.1.1 Bakgrunn og tilnæringsmåte

Dette kapitlet er basert på et prosjekt som NIBR gjennomførte i 2019 på oppdrag av KS.<sup>2</sup> I prosjektet tok vi for oss regionale planer, søknader og konsesjonsinnvilgelse for konkrete utbyggingssaker samt politikkførende dokumenter relatert til de aktuelle vindkraftsakene. Vi gjennomførte dybdeintervjuer med 22 nøkkelinformanter.<sup>3</sup> Underveis i arbeidet fikk vi også tilbakemeldinger og innspill fra, og hadde gode diskusjoner med, en referansegruppe bestående av ti interessegrupper og offentlige instanser nedsatt av KS. Til slutt i kapitlet presenterer vi noen anbefalinger som vi la fram i NIBR-prosjektet.

Vindkraftutbygging fordrer en gjennomtenkt plan for størrelse, lokalisering og gjennomføring. Det norske konsensusidealet tilsier vanligvis at interessenter forhandler fram en omforent løsning. Praksis for vindkraft er imidlertid en ganske annen. Den formelle beslutningsmakten er sentralisert til et sektordirektorat. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) både innvilger konsesjoner og godkjenner detaljene i gjennomføringsplanen utarbeidet av næringen selv. Kommunen, fylkeskommunen og andre aktører har riktignok rett til å bli hørt og kan sende innsigelse til Olje- og energidepartementet (OED). Men gitt at lovverk og rutiner overholdes, har energisektoren all formell makt. Andre sektorinteresser og departementer kan i

1 Denne teksten bygger på en studie bestilt og finansiert av KS (Wiig mfl., 2019). Vi takker Gro Sandkjær Hanssen, Sigrid Stokstad og Nora Gotaas for innspill.

2 Henrik Wiig mfl. 2019.

3 Navn og organisasjon er angitt i rapportens vedlegg (Wiig mfl. 2019). Vi fokuserte på regional plan for vindkraft i Rogaland (RFK 2009) og i Nordland (Nordland Fylkeskommune 2009) samt planprosessen for Hovatn Aust vindkraftverk i Bygland kommune (OED 2018). Vi så også på vindkraftplaner i andre fylker og kommuner. Pga. den pågående vanskelige prosessen for utforming av politikk på feltet ønsket enkelte aktører kun å bli gjengitt indirekte uten bruk av direkte sitat. Vi har derfor valgt å benytte indirekte sitat for stort sett alle informanter.

realiteten kun utøve innflytelse gjennom regjeringen, som igjen kan instruere den enkelte statsråd. Våre kilder i OED opplyser at de behandlet innsigelsene, men det synes rimelig å anta at ledelsen har handlet i overensstemmelse med hva regjeringen som kollegium vil akseptere. OED og NVE tolker plan- og bygningsloven (pbl) sin sektorovergrepene rolle og føring om at «regionale planer skal legges til grunn»<sup>4</sup> kun som en plikt til å kjenne til (men ikke nødvendigvis følge) vurderingene i regionale planer. Dette medførte at 60 % av konsesjonene i Rogaland ble innvilget i områder som var frarådet i den regionale planens frarådede «nei-områder» eller ikke vurderte områder.<sup>5</sup> Men samtidig er det slik at i en tidlig fase av konsesjonsprosessen så har vertskommunen en tilnærmet uformell vetorett mot utbygging.<sup>6</sup>

Tiltakende konfliktnivå omkring konsesjoner for og utbygging av vindkraft utfordrer dagens sentralstyrte konsesjonsprosess. Lokalbefolkningen, både i vertskommunen og omliggende regioner, kan føle seg overkjørt på flere måter: Det kan ha gått lang tid fra konsesjon ble gitt til byggingen starter, og befolkningens vurdering kan ha endret seg underveis. Teknologisk endring har gitt større vindmøller med potensielt større negative konsekvenser. Befolkningen har også fått ny kunnskap og bedre forståelse av konsekvensene av inngrepet både for naturen og lokaløkonomien. Behov for mer fornybar energi både til industri og annet konsum tilsier en omfattende utbygging av vindkraft i framtiden, men den kan stoppe opp som følge av lokal motstand. Det kan skje direkte gjennom valg eller indirekte ved at kjøpere eller investorer skremmes bort når sterk folkelig motstand skaper et dårlig omdømme for vindkraft. Hvis vindkraft skal bli en viktig bærekraftig energikilde og næring i Norge, er det derfor presserende å sikre lokal oppslutning. Våre informanter opplyser at tidligere internasjonale aktører i det norske vindkraftmarkedet har trukket seg ut som følge av motstand, men det har ikke lyktes oss å få dette bekreftet av selskapene selv. Vi observerer imidlertid at for eksempel tyske Luxcara ikke deltar i nye prosjekter i Norge.

Eiendomsrett har to dimensjoner, først retten til å bestemme hvorvidt en ressurs skal kunne omformes til inntekt, og deretter hvem inntekten så skal tilfalle. Vindkraft krever konsesjon for oppsetting av vindturbiner på geografisk avgrensede landareal med identifisert eier. Er det staten eller lokale myndigheter som bør gi konsesjonen, og hvor mye er beslutningen styrt av lovverket? I vår analyse viser vi hvordan denne «eiendomsretten» forvaltes i dag, og så gir vi innspill til hvordan et alternativt system kan fungere for å overføre denne myndigheten til lokale myndigheter, som er en uttalt politisk målsetting. Vi vil i mindre grad analysere inntektssiden av eiendomsbegrepet.

4 Pbl § 8-2.

5 Rogaland Fylkeskommune (RFK), 2019.

6 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11.

## 12.2 NÆRHETSPRINSIPPET I DAGENS KONSESJONSSYSTEM

Et vindkraftverk får konsekvenser for en rekke arealbruksinteresser og påvirker folk nær og fjern i forskjellig grad og på ulike måter. Grunneiere mister bruksretten til arealet, befolkningen i kommunen mister gjerne en type turterreng, og vindmøllene bryter synslinjen. Virkningene merkes på tvers av kommunegrensene, for fastboende innbyggere så vel som for turister. Hensynet til å verne natur- og arts mangfold gjør seg gjeldende i slike saker, og dette er beskyttet gjennom internasjonale konvensjoner og avtaler.

Subsidiaritetsprinsippet er på norsk ofte oversatt til «nærhetsprinsippet». I EU forstås det som «prinsippet om at beslutninger skal tas på et så lavt nivå som mulig».<sup>7</sup> Det angir hvordan beslutningsmyndighet for politiske saksområder fordeles. I norsk lovgivning er dette prinsippet sentralt i fordelingen av beslutningsmyndighet mellom kommunale, regionale og nasjonale myndighetsorganer. Kommunen er bl.a. den primære arealmyndighet (pbl, 2008). Nærhetsprinsippet er nå forankret i kommuneloven av 2018 (§ 2-2),<sup>8</sup> som sier at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er «nærmest innbyggerne». Bestemmelsen gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet, og setter krav til vurderingene som ligger til grunn for beslutninger, men innebærer ikke noen rettslig skranke. Nærhetsprinsippet blir dermed en viktig begrunnelse for regional planlegging.

Plan- og bygningsloven er ment å være en sektorovergripende lov. Planleggingen skal fremme helheten i reguleringen av alle typer arealbruk, ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng, gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.<sup>9</sup> Det er et mål at det skal være åpne og brede prosesser hvor offentlige organer har både retter og plikter, samt å etablere særlige møteplasser, kanaler og ordninger for å legge til rette for at alle innbyggere kan medvirke og øve innflytelse. Fylkestingene er regional planmyndighet, mens kommunestyrene beslutter juridisk bindende arealplaner. Slik er planleggingen forankret i folkevalgte organer.

7 European Council, Edinburgh Agreement 1992, s. 12–17.

8 KMD 2018c.

9 Jf. MD 2008, pbl § 3-1, andre ledd.

Regionale planer er forventet å «følge opp de mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold». Dette gjelder nasjonale forventninger etter pbl's bestemmelser, men også «forskjellige statlige sektorplaner, som kan være mer detaljerte, og som kan ha stor betydning for de enkelte regioner». Planleggingen på regionalt nivå er ment å være et viktig grunnlag for statlige planprosesser.<sup>10</sup> En regional plan skal «legges til grunn» av alle forvaltningsnivåene.<sup>11</sup> Et gyldig planvedtak pålegger således offentlige myndigheter å følge opp planen, men gir likevel ikke noen absolutte rettslige forpliktelser.

I 2007 presenterte Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartement felles retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg,<sup>12</sup> og fylkeskommunene ble oppfordret til å utarbeide regionale planer for vindkraft.<sup>13</sup> Opprinnelig måtte vindkraftutbygger både søke NVE om konsesjon og gjennomgå en ordinær planprosess i kommunen, dvs. to søknader, med to beslutningsorganer.<sup>14</sup> I den nye pbl fra 2008 ble konsesjonsprosessen redusert til fire steg: *melding, konsesjon, detaljplan* og *miljø-, transport- og anleggsplan* (MTA), og alt dette skulle skje i regi av, og under kontroll av, NVE alene.<sup>15</sup>

Ofte ønsker fylkeskommunene å bremse eller justere kommunenes utbyggingsiver. NVE er imidlertid pålagt å tillegge *både* regional plan og vertskommunens vurderinger «stor vekt». NVEs myndighet gir rom for skjønn, og skjønnsutøvelsen kan også endres over tid med skiftende politisk ledelse. Høyre og FrP, som i 2019 utgjorde kjernen av regjeringen, var opprinnelig imot vektlegging av regionale planer, og NVE/OED la også større vekt på kommunenes innstilling enn anbefalingene i de regionale planene. Vi vil her ta for oss tre eksempler på hvordan regionale planer har påvirket konsesjonsbehandlingen for vindkraft.

## 12.3 KAMPEN OM REGIONALE PLANERS INNFLYTELSE

### 12.3.1 I Rogaland ble regional plan ignorert

Mye vind og god nettilgang i Rogaland fanget tidlig utbyggernes interesse. Rogaland fylkeskommune så selv et behov for å styre utbygging til områder med minst

10 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) s. 100.

11 Jf. MD 2008, pbl § 8-2.

12 MD/OED 2007. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

13 «Fylkeskommunene bør vurdere om det er behov for å utarbeide planer i samarbeid med sentrale aktører, herunder NVE.» *Ibid.* s. 25.

14 Men én og samme konsekvensutredning kunne brukes for begge (jf. Winge, 2013).

15 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11.

skadevirkninger og størst økonomiske ringvirkninger lokalt.<sup>16</sup> Dette fylket har lange tradisjoner med å lage, og følge, regionale planer. En arealplan for leting etter mineraler i 2005 benyttet bl.a. GIS-verktøy og var en metodisk forløper for vindkraftplanen noen år seinere. Erfaringene fra mineralplanen indikerte at en regional plan faktisk ville bli fulgt.<sup>17</sup>

Arbeidet med den regionale vindkraftplanen startet i 2005. En prosjektgruppe bestående av Fylkesmannen i Rogaland, påvirkede kommuner, NVE og NHO bistod fylkesrådmannen i arbeidet. En ekstern referansegruppe med berørte interesseorganisasjoner, privat næringsliv og offentlige enheter ble formet. Planen ble vedtatt i fylkestinget i 2007 og godkjent av Miljøverndepartementet to år seinere. Deltakere i planarbeidet forteller at progresjonen i prosjektgruppen var god, men at det etter hvert oppstod konflikt om prosjekter i Bjerkreim kommune. Denne kommunen ønsket å bli et ledende kunnskapssenter for vindkraft i Norge ved å bygge ut et konsentrert område i det vestre fjellmassivet, Bjerkreim-klyngen, et lite benyttet friluftsområde (sauebeite). Nye veier ville kunne lette saueholdet og dermed opprettholdelse av lynchheiene. Vi ble fortalt at befolkningen i regionen foretrekker å gå tur enten i de villere fjellene med mer vegetasjon lenger øst eller langs strendene på kysten. NVE mente området var ideelt pga. sterk vind og ledig linjekapasitet. Representantene for fylkeskommunen og fylkesmannen på sin side la imidlertid mye sterkere vekt på konsekvensene for naturmangfoldet. Det var kjent at ørn, falk og andre rovfugl trakk over Bjerkreim-massivet, flere hubroreir var identifisert, og undersøkelser påviste rødlistede planter.<sup>18</sup>

Representantene for Bjerkreim kommune og NVE i arbeidsgruppen karakteriserte den interne arbeidsprosessen som «svært topptung». De opplevde at deres uttalte synspunkter og innvendinger ikke ble vektlagt. Bjerkreim kommune oppfattet at videre intern motstand mot prioriteringene i prosjektgruppen ville medføre at regional plan ble forsinket, og dermed trenere pågående konsesjonsprosesser. NVE varslet at de delvis ville se bort ifra den regionale planen siden den ikke var bindende ved lov. NVE ga så konsesjon til vindkraftverk i flere angitte neiområder (frarådede områder), hvorpå Fylkesmannen i Rogaland og flere friluftslivsorganisasjoner påklaget bl.a. Moi-fjellet og Gravdal. Rogaland fylkeskommune

---

16 Rogalands fylkesordfører og Fylkesmannen i Rogaland tok initiativet til å lage regionalplan for vindkraft. Førstnevnte skriver innledningsvis i RP: «... utbygging ... må vurderes i en større og helhetlig sammenheng for hvert enkelt fylke. Jeg er glad for at regjeringen har gitt sin tilslutning til dette» (RFK, 2009).

17 Tilsvarende har den såkalte Jær-planen for langsiktig byutvikling i praksis blitt førende for alle kommuner rundt Stavanger. Det skyldes bl.a. at KMD, som behandler fylkets innsigelser til kommunal arealplan, som regel tar denne til følge ved nettopp å henvise til Jær-planen.

18 Krav til naturmangfold er en nasjonal målsetting som bl.a. følger av internasjonale avtaler.

reagerte derimot ikke. Dette ble av enkelte tolket som at de gikk mot sin egen regionale plan. I etterkant observerer vi at 60 prosent av vindkraftkonsesjonene ble gitt i definerte nei-områder. Ifølge fylkesordføreren i 2019 la fylkestinget nå større vekt på kommunens eget ønske enn under behandlingen av regional plan.<sup>19</sup> NVE mener at nettopp fraværet av innsigelse fra Rogaland fylkeskommune gjorde det lettere for OED å sette de prioriteringene som var angitt i regional plan til side. På sikt var dette med på å undergrave den regionale planens betydning mer generelt.

Fylkeskommunen er både part og nøytral tilrettelegger i prosessen. I utarbeidelsen av den regionale planen for vindkraft vektla Rogaland fylkeskommune den første rollen framfor den siste, noe som ifølge kilder i organisasjonen ble opplevd som provoserende av NVE. Fylkeskommunen på sin side mente at NVE ikke var villig til komme dem i møte. I ettertid er det naturlig å spørre hvorfor en plan som så tydelig ikke var omforent, likevel ble foreslått og vedtatt. En viktig forklaring synes å være at maktforholdet mellom NVE og det regionale nivået ennå ikke var avklart i denne fasen med overgangen fra to- til ettsporprosess i 2008.<sup>20</sup> Stortinget hadde samtidig signalisert at regionale planer skulle bli det viktigste forumet for flernivåkoordinering. En potensiell forklaring er også at Rogaland fylkeskommune tok en kalkulert risiko på at NVE ville bli pålagt å følge den vedtatte regionale planen for vindkraft. I etterkant vet vi at så ikke skjedde. Dette kan skyldes at daværende regjering, som i utgangspunktet var positiv til regionale planer, også så det positive i – og som var under sterkt press om å åpne opp for – utbyggingen av vindkraft. For å nå de nasjonale målsettingene måtte de innvilge konsesjoner i regionplanens nei-områder, siden bransjen ikke var villig til å investere i ja-områder, bl.a. på grunn av for lite vind og dårlig prosjektøkonomi.

Erfaringene fra Rogaland var et tydelig signal til andre fylkeskommuner om at regionale planer for vindkraft i verste fall var bortkastede ressurser. Dette har muligens medvirket til at tretten fylkeskommuner har unnlatt å ta initiativ til å utarbeide slike regionale planer.<sup>21</sup>

### 12.3.2 Nordland valgte tilrettelegging framfor egne interesser

Nordland la mer vekt på rollen som tilrettelegger i dialogen mellom kommune, fylkeskommune og NVE, blant annet for å få god medvirkning, samarbeid og for

19 Det hevdes at det var utslagsgivende at Høyres representanter i Bjerkreim kommunestyre truet med utmeldelse av partiet hvis Rogaland Høyre støttet en slik innsigelse fra fylket.

20 Se pbl 2008 og Inderberg og Saglie, kapittel 11.

21 Status i 2019. Det er bare Nordland som har oppdatert sin plan i henhold til vanlige fire års rulleringsykluser.

å oppnå konsensus.<sup>22</sup> Mulighetene for og planleggingen av vindkraftutbygging i Nordland var til dels begrenset av lite ledig kapasitet på nettet. I dette fylket har mange jobber tradisjonelt vært knyttet til kraftkrevende industri, og mange var i utgangspunktet positive til vindkraft og de eventuelle arbeidsplassene dette kunne gi. I 2006 vedtok Fylkesrådet rammene for planarbeidet,<sup>23</sup> og en bredt sammensatt prosjektgruppe ble nedsatt for å utarbeide planen.<sup>24</sup> Arbeidet baserte seg på samarbeid mellom mange ulike aktører og interessegrupper og var ment å skulle bidra til utforming av en regional politikk for samordning av energi-, nærings- og miljøinteresser samt en bedre og gjensidig forståelse for de ulike interessene knyttet til utvikling av ny energi i fylket.<sup>25</sup> Det ble presentert flere gjennomarbeidede søknader om konsesjon til NVE enn det nettet hadde kapasitet til. Prosjektgruppens oppgave var derfor bl.a. å prioritere mellom disse. Fylkeskommunen fikk likevel inkludert to prosjekter i regional plan, *mot* NVE sine signaler om dårlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sårbart naturmangfold. Disse to prosjektene ble da også avvist i den seinere konsesjonsbehandlingen. Dessuten kom det innsigelse til Kalvvatnan-prosjektet i Bindal fra reindriftsinteressenter, fra friluftsliv, fylkesmann mfl. OED tok innsigelsene til følge og avviste NVEs konsesjon for dette prosjektet.<sup>26</sup> Hensynet til samisk reindrift veide tyngre enn kraftproduksjon i denne sammenhengen. Tilsvarende innsigelse mot Sørfjord-prosjektet i Tysfjord begrunnet med referanse til konsekvenser for reindriften ble imidlertid ikke akseptert av OED.<sup>27</sup>

Intervjuede parter mener prosessen rundt regional plan for vindkraft i Nordland var forholdsvis vellykket. Partene ble noenlunde enige om den regionale planen, noe som sikret en raskere og mindre konfliktfylt utbygging av vindkraft enn hva som ville skjedd uten en regional plan. Det viser at vellykket samsnaking i utarbeidelsen av regionale planer, gitt en rimelig forståelse og forventning om maktfordeling og de konkrete konsesjonsbeslutningene, øker effektiviteten i gjennomføringen. Dette har en verdi i seg selv, selv om det er legitimt å diskutere hvorvidt maktfordelingen bør endres. I praksis har OED, og NVE som fagetat, hatt stor frihet i å veie og vurdere kraftproduksjon opp mot andre samfunnsinteresser, og til å ta beslutninger ut fra dette.

22 Nordland Fylkeskommune 2009.

23 Fylkesrådssak 141/06.

24 Nordland fylkeskommune var sekretær for arbeidet. Deltakere var: Fylkesmannen i Nordland, KS, NHO Reiseliv, NVE, Reindriftsforvaltningen, vindkraftutbyggere i Nordland. Nordland fylkeskommune – enhet for plan og miljø samt Kulturminner i Nordland.

25 Se Nordland Fylkeskommune 2009, s. 23.

26 OED 2016.

27 OED 2015.

### 12.3.3 Regional plan for villrein førte til omgjøring av Hovatn-saken

I 2014 søkte utbyggere konsesjon for vindkraftverk på fjellet i 950 meters høyde øst for Hovatn i Bygland kommune i Aust-Agder. 9,1 km<sup>2</sup> av det planlagte utbyggingsområdet lå delvis innenfor et nasjonalt villreinområde definert i den såkalte Hei-planen.<sup>28</sup> Etter initiativ fra Miljøverndepartementet hadde kommunene, fylkeskommune og fagetater sammen undersøkt og diskutert seg fram til et verneområde de anså som nødvendig å verne mot inngrep for at villreinstammen skulle overleve. NVE vurderte den samme informasjonen og konkluderte med at fordelene ved vindkraftutbygging oppveide de identifiserte konsekvensene og ulempene. NVE la særlig vekt på gode vindforhold samt at vertskommunen ønsket vindkraftprosjektet velkommen. Fylkeskommunen hadde dessuten signalisert at kommunen burde ha stor innflytelse i saken. Dette betydde at fylkeskommunen i praksis aksepterte et tiltak som var i strid med deres «egen» regionale plan. Flere naturvernorganisasjoner påklaget beslutningen, og fylkesmannen i Aust-Agder fremmet innsigelse.<sup>29</sup> I sin vurdering konkluderte OED med at vindmøllene i sterk grad ville fragmentere det området som var avsatt til villrein i den regionale planen. OED mente at ulempene for naturen overskygget de økonomiske fordelene ved utbygging og valgte å annullere NVEs konsesjon. OED tilla den regionale arealbruksplanen stor betydning: «Departementet tar utgangspunkt i at det gjennom Hei-planen er gjort en avveining av arealbruken i regionen ... det må legges stor vekt på at planområdet ligger innenfor Nasjonalt Villreinområde ...»<sup>30</sup> Et viktig argument for departementet var at reinens oppførsel og eksistens påvirkes av arealbruken, og at et inngrep i eksisterende plan vil kunne endre reinens trekkruiter og valg av kalvingsområder.

## 12.4 RAMMEVILKÅR STYRER VINDKRAFTUTBYGGING

### 12.4.1 Betydning av regionale planer

Det er liten tvil om at de negative erfaringene fra Rogaland medvirket til at mange fylker ikke utarbeidet regionale planer for vindkraft. Men det skyldtes også at flere fylker – bl.a. i innlandet – ikke ventet noe stort utbyggingspress, og andre har liten tradisjon for å lage og styre etter regionale planer. Lønnsomheten til vindkraft, og dermed opphavet til utbyggingspress, avhenger dessuten av rammevilkårene for bransjen. De siste årenes teknologiske utvikling har gjort utbygging lønnsomt på

28 Se MD, 2014.

29 Bl.a. med henvisning til Bern-konvensjonen, hvor Norge har forpliktet seg til å ta vare på villreinen.

30 OED, 2018.



nye og uventede steder. Mange fylker står dermed uforberedt og uten en gjennomtenkt plan eller systemisert kunnskap for om, hvor og hvordan fylkeskommunen selv ønsker slike anlegg. I det følgende drøfter vi derfor noen rammer for den forventede utviklingen i nær framtid.

#### 12.4.2 Regionreformen

Regionreformen slår sammen de tidligere 19 fylkeskommunene til elleve større regionale enheter med et uttalt mål om å skape mer likeverdige samarbeidspartnere med statlige aktører, og som dermed kan fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.<sup>31</sup> Et regjeringsoppnevnt utvalg (Hagen-utvalget) foreslo i 2018 å flytte flere funksjoner til regionale kontorer med eget budsjett og beslutningsrett, deriblant behandling og avgjørelse av vindkraftkonsesjoner.<sup>32</sup> Utbygging skulle sees i sammenheng med annen arealbruk og næringsutvikling. Utbygging av vindmøller vil for eksempel kunne være i direkte konkurranse med utvikling av turistnæringen, og gjennom styrket regional planlegging ønsket en å forhindre snever sektortenkning. Regjeringen avviste forslaget, men imøtekom samtidig ønsket om mer desentralisert forvaltning:

«I henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 skal regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. NVE skal vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen av små vannkraftverk og vindkraft.»<sup>33</sup>

Våre informanter i NVE medgir at de er usikre på hvordan dette skal tolkes, og de har ennå ikke fått noen klare eller konkrete føringer fra OED om dette. I praksis blir slik tolkning vanligvis spesifisert gjennom konkrete innsigelsessaker der OED i sin begrunnelse for beslutning og avgjørelse beskriver forventet opptreden av sektordirektoratet.

#### 12.4.3 Nasjonale mål følger internasjonale avtaler

Rammevilkårene for vindkraft avgjør om kommersielle aktører ønsker å utvikle nye prosjekter, og hvorvidt kommunene med de facto vetomakt<sup>34</sup> i dag vil aksep-

31 KMD, 2018b.

32 KMD, 2018a.

33 KMD, 2018b, s. 95.

34 Inderberg og Saglie, kapittel 11.

tere disse. En forbedring i rammevilkår vil øke utbyggingspresset og dermed også behovet for regionale planer. Det kan medføre at de (i 2019) 13 fylkene uten regional plan for vindkraft likevel vil utarbeide slike.

Det samme gjelder også nasjonale forpliktelser. Norges klimamålsettinger er ambisiøse, men utover det presset en har fra landets innbyggere, er det bare internasjonale avtaler med sanksjonsmuligheter som egentlig tvinger regjeringen til å gjennomføre tiltak. Et eksempel er EUs fornybarhetsdirektiv (RED), hvor Norge forplikter seg til at 67 % av netto innenlandsk sluttforbruk skal være fornybar energi. OED henviste i 2019 til dette måltallet i begrunnelsen for å innvilge konkrete vindkraftkonsesjoner. I dag overoppfylles dette kravet,<sup>35</sup> og hensynet til konkrete klimaforpliktelser er dermed ikke lenger så avgjørende på kort sikt. Men målsettingen for Norge kan endres i nær framtid. EU har nettopp vedtatt et revidert fornybarhetsdirektiv (RED2). Her må det framforhandles en ny avtale om andel fornybar energi, og den kan bli langt høyere enn dagens målsetting.<sup>36</sup> I slike forhandlinger vil trolig EU også ta hensyn til hvor mye fornybar energi Norge eksporterer direkte via nettet eller indirekte gjennom energibaserte industrivarer.<sup>37</sup> Med mer vindkraft kan vi fylle enda flere overføringslinjer eller produsere hydrogen, ammoniakk, metaller og andre industrivarer til verdensmarkedet.<sup>38</sup> Slik omforming av natur til elektrisk kraft kan bli en god inntektskilde for aktørene etter hvert som både kraftkrevende industri og konsum blir påtvunget å betale for klimagassutslipp. Tradisjonelt har norsk fossekraft blitt omformet til verdifulle produkter som aluminium, kunstgjødsel o.l.<sup>39</sup> Videre vil flere planlagte oversjøiske overføringslinjer kunne øke eksporten av strøm betydelig. Dette betyr i praksis at etterspørselen etter norsk vindenergi og antall lønnsomme prosjekter er tilnærmet ubegrenset.

35 I 2016 produserte Norge 142 TWh fornybar energi, hvorav 136 TWh vannkraft, 4 TWh solenergi og 2 TWh sol/annet.

36 En utredning bestilt av interesseforeningen for vindkraft i Norge, NORWEA, konkluderte med at Norge kan bli avkrevet en økning til 88 prosent fornybar energi, gitt vårt inntektsnivå og muligheten til å produsere fornybar energi (Thema, 2019).

37 I forrige runde ble kravet redusert fra 71 prosent til 67 prosent fordi Norge lovet å bygge to nye overføringslinjer for strøm til kontinentet.

38 Ved å bidra til at utslippene i utlandet reduseres, får Norge en bonus ved lavere krav om CO<sub>2</sub>-reduksjon i norsk energikonsum.

39 Tilsvarende ser industrien for seg at geografisk isolerte kraftverk uten tilstrekkelig nettooverføringskapasitet i Norge kan bli økonomisk konkurransedyktige når potensielle konkurrenter enten må betale for CO<sub>2</sub>-utslippskvoter ved bruk av fossil energi eller må ty til dyrere kilder for fornybar energi. Jf. en planlagt batterifabrikk i Mo i Rana eller en hydrogenfabrikk på kysten av Finnmarksvidda.

#### 12.4.4 Konkurransesevne

En klimapolitikk og rammevilkår som enten legger absolutte begrensninger eller øker prisen på fossil energi med CO<sub>2</sub>-utslipp, vil dreie etterspørselen mot mer fornybar energi.<sup>40</sup> Hvorvidt norsk landbasert vindkraft går vinnende ut i den pågående konkurransen om å bli framtidens energikilde i et integrert europeisk energimarked, samt for produksjon av varer fra kraftkrevende industri til verdensmarkedet, er uklart. Selv om både sol, vann, grunnvarme og bølge gir elektrisitet, synes det nærliggende å sammenligne med prisen på strøm fra andre vindkraftkilder. NVE anslår at produksjonskostnadene på norskekysten starter på 27 øre/KWh.<sup>41</sup> Prisen på bunnfast vindkraft til havs i Danmark har sunket raskt, men ligger fremdeles et godt stykke over med 48 øre/KWh. Equinors tilsvarende utbygging på Doggerbank i England opererer med produksjonskostnader på 44 øre/KWh.<sup>42</sup>

#### 12.4.5 Endret skatteregime i Norge

En annen viktig faktor er skatteregimet. Vindkraftsektoren betaler i dag kun eiendomsskatt på anleggene til kommunen, og den kan maksimalt settes til 0,5 % av anleggsverdien. Noen kommuner vegrer seg imidlertid mot å innføre eiendomsskatt. I disse tilfellene oppnår kommunene ofte en avtale med utbyggerne om frivillige bidrag til kommunekassen under en dårlig skjult trussel om å innføre eiendomsskatt eller i verste fall fraråde konsesjon. Utbyggerne på sin side frykter imidlertid at denne typen frikjøp fra kommunale innsigelser vil kunne stigmatisere selskapet, og dermed utenlandske investorer og kjøpere, som korruperte eller umoralske.

Våre informanter i kommunene gir uttrykk for at de «har ofret nok og vil ikke ha flere». Nå vil de ha noe igjen for avstått areal. Sterk lokal motstand mot vindkraft, særlig fra våren 2019 og seinere, har fått bransjeorganisasjonen NORWEA til å argumentere for at kommunene må få økte skatteinntekter fra vindkraft. Den negative stemningsbølgen kan dermed kanskje snu hvis det innføres nye skatter som i sterkere grad tilfaller kommune og fylke? Et ekspertutvalg ledet av tidligere NVE-direktør Per Sanderud anbefalte f.eks. å fjerne konsesjonsavgift og skatt, samt eiendomsskatt for vannkraft, og kompensere bortfallet med økt grunnrentebeskatning.<sup>43</sup> Utvalget tilrådte samtidig å gjennomføre en utredning om tilsva-

40 Det ansees som lite trolig at energieffektivitet og andre sparetiltak de nærmeste årene vil redusere det totale forbruket av energi så mye at også etterspørselen etter denne vil gå ned.

41 NVE, 2019.

42 TU, 2019.

43 FIN, 2019.

rende skatteregler bør innføres for vindkraft. En studie initiert av vindkraftbransjen viser at likebehandling av vind- og vannkraft vil øke kommunenes inntekter fra vindkraft fra dagens 220 millioner kroner til 670 millioner kroner for eksisterende anlegg,<sup>44</sup> og de regner da med at flere kommuner vil bli mer velvillige til utbygging.<sup>45</sup> Kraftskatteutvalgets anbefaling kan åpne for en generell debatt om inntektsfordelingen mellom stat og kommune/fylkeskommune, og dermed reversere den prosessen man har observert i perioden 1997–2017.

## 12.5 HVORDAN GI REGIONENE MER INNFLYTELSE?

### 12.5.1 Økt legitimitet nødvendig

Økt utbyggingstakt og innføring av større og høyere vindmøller skapte fra våren 2019 omfattende folkelig motstand, som fortsatte hele året og med tiltakende utbredelse og intensitet i 2020. Et illustrerende eksempel er situasjonen i Frøya kommune. Et opprinnelig knapt flertall på 52 % for utbygging av vindkraft i 2005 ble snudd til et soleklart flertall på 78 % mot utbygging ved en ny lokal folkeavstemning i 2019.<sup>46</sup> Med utgangspunkt i den konsesjonen som tidligere var gitt, fikk imidlertid selskapet våren 2019 likevel tillatelse til å starte anleggsarbeidene. OED og NVE understreket i intervjuer viktigheten av å overholde legale forpliktelser for at utbyggerne skal oppfatte Norge som et sikkert investeringsland, og ser ingen fare for at den framkalte folkelige motstanden nettopp skal undergrave viljen til å investere i sektoren. I utlandet, og etter hvert også i Norge, ser man imidlertid nettopp at investorer vegrer seg for å investere hvis det er sterk folkelig motstand, selv om offentlige myndigheter inviterer dem inn.

Den gode lønnsomheten i sektoren skyldes bl.a. at produsentene kan selge vindkraft til internasjonale selskaper på langtidskontrakter med avtalt pris mange år

44 Villeman Vinje, Torgeir Micaelsen og Espen Borgir Christophersen, «Bør vindkraft skattlegges som vannkraft?», Ny Analyse, 2019.

45 I de siste tiårene har ressuroverskuddet i kraftsektoren sakte, men sikkert blitt overført fra kommune til stat. I perioden 1997–2017 økte kommunenes skatteinntekter (nominelle verdier) fra 1,3 til 1,6 milliarder, og realverdien holdt dermed ikke tritt med inflasjonen. Inntektene til staten med prosentvis beskatning har derimot økt sterkt fra 0,3 til 6,4 milliarder i samme tidsrom. Dette ifølge Statistisk sentralbyrå i et oppdrag fra Samarbeidende kraftfylker, se Tema, 2018.

46 Den første avstemningen ble avholdt samtidig med stortingsvalget, mens den siste ble avholdt på et uavhengig tidspunkt. Det medførte lavere valgdeltagelse, og samtidig fikk ungdom over 16 år rett til å stemme. Resultatene er dermed ikke helt sammenlignbare, men indikerer et tydelig stemningsskifte som viser at lokalbefolkningen ikke lenger ønsker vindkraftanlegget velkommen.

framover. Slike kontrakter gir sikre, forutsigbare kontantstrømmer, som igjen gjør det attraktivt for internasjonale fond med lavt avkastningskrav å kjøpe eksisterende anlegg eller bygge ut nye. Norske investorer er mer risikovillige og foretrekker dermed å gå inn i prosjekter med ditto høyere avkastning. I dag selges de fleste vindkraftanlegg i Norge til utlendinger.<sup>47</sup> Sterk motstand kan gi et inntrykk av statlige overgrep mot lokalbefolkningen. Hvis motstandere og aktivister i tillegg kan vise til uopprettelige skader på natur og utrydningstruede arter, vil dårlig publisitet kunne skremme vekk investorer som hovedsakelig betaler for varens «gode omdømme». Hvis disse langsiktige strømkundene forsvinner, risikerer man at finansieringen faller bort, og dermed at utviklingen av en framtidig viktig sektor i det grønne skiftet stopper opp. Det er derfor avgjørende å finne institusjonelle systemer som sikrer konsensusløsninger med størst mulig aksept i befolkningen. Legitimitet fordrer aksept av alle berørte som har et forhold til området, enten de bor i vertskommunen, omliggende kommuner eller et annet sted i landet. En konsensusdannende prosess mellom forskjellige politikk- og forvaltningsnivåer synes derfor å være den beste løsningen, hvor utforming av regionale planer fremdeles synes å være et egnet forum. Legitimiteten avhenger av at folk blir hørt, ikke nødvendigvis fulgt, i transparente og demokratiske prosesser. Da er det lettere å akseptere og respektere et utfall som eventuelt går mot deres preferanser. I resten av dette kapitlet vil vi gjennomgå mulige politikk-løsninger som kan desentralisere beslutningsmakten og dermed «eiendomsretten» til vinden i vårt langstrakte land.

Vår gjennomgang av prosessene med å lage regionale planer for vindkraft i Rogaland og Nordland viser at NVE deltok aktivt i arbeidet. Det ga kommunene, og ikke minst fylkeskommunene, en reell mulighet til å diskutere vindkraftprosjekter med den statlige myndigheten som i dag har beslutningsmakt i alle faser av utbyggingen. Slik kontakt med makten må nærmest per definisjon bety at fylkeskommunen får mer innflytelse, enn hvis de ikke har slike løpende diskusjoner. Det er derfor synd at erfaringene fra Rogaland bidro til at flere fylker ikke utarbeidet regionale planer for vindkraft. Disse fylkeskommunene ville trolig vært langt bedre forberedt til å gjennomføre en konstruktiv dialog rundt dagens utbyggingsplaner hvis de hadde gjennomgått en slik interaktiv prosess tidligere. En rask vei til mer fylkeskommunal innflytelse er dermed å utnytte det eksisterende institusjonaliserte systemet med regionale planer.

---

47 Selskaper som Google og Facebook, eller for den saks skyld tyske kommuner, ønsker nettopp Norges fornybare vindenergi fordi den – i alle fall fram til nå – har hatt et plettfritt bærekraftig image. Ordføreren i Bjerkreim fikk før kontraktsinngåelse et viktig besøk, og rapporterte: «Han [direktør] fra Facebook ville vite om det hadde vært uro/motstand mot etablering av Bjerkreim Vindpark. Facebook ville ikke gå inn i områder der det var noen form for konflikter.»

### 12.5.2 Gjeninnføre nasjonal godkjenning av regional plan ved lov

Et annet virkemiddel er å gjeninnføre statlig godkjenning av regionale planer.<sup>48</sup> Det vil innebære at planen også må bli forelagt andre departementer for godkjenning. Alle parter, også de ulike statlige myndighetene, vil da vite at sluttresultatet skal godkjennes av regjeringen, og man kan dermed forvente at planen vil oppfattes som mer forpliktende. Dermed blir selve prosessen med å utforme planen viktigere. Godkjenningen av regional plan bør være et uforbeholdent godkjentstempel, som forplikter statlige aktører til å legge den til grunn. Rent formelt blir imidlertid den regionaldemokratiske autonomien på denne måten begrenset, og enkelte mener at fylkeskommunene i praksis får beholde mer selvstyre når de regionale planene ikke krever nasjonal godkjenning.<sup>49</sup>

Vårt neste forslag er å innføre «fellesføringer» for å styrke regionale planer som samordner statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i vindkraft, jf. erfaringene fra regionale vannforvaltningsplaner.<sup>50</sup> Der har gruppen av relevante direktorater for vannforvaltning utarbeidet «fellesføringer» i en felles rammeplan til underordnede statlige sektormyndigheter.<sup>51</sup> En slik presisering av dagens regelverk i pbl (§§ 8-2 og 8-3) endrer ikke myndighetsfordelingen. Det oppfordres likevel til at den enkelte sektormyndighet skal følge opp gjennom en egen, intern framdriftsplan som sikrer at egne aktiviteter og ressurser planlegges.<sup>52</sup> Et annet argument er at slike fellesføringer er viktige for å få opp bevisstheten rundt pbl i departementer som ikke tradisjonelt har vært så bevisst sine roller og forpliktelser etter pbl. Fellesføringer kan dermed bidra til at Stortingets intensjoner med regionale planer – og regionale planer for vindkraft spesielt – får gjennomslag i de tre relevante departementene OED, KLD og KMD.

48 Pbl § 8-1 gir regjeringen myndighet til å pålegge fylkeskommunen å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, temaer eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen i statsråd. Tidligere måtte regionale planer (fylkesplanen) legges fram for regjeringen til godkjenning. De fleste regionale planer har etter pbl (2008) *ikke* lenger krav om nasjonal godkjenning og trenger kun å vedtas av fylkestinget.

49 Harald Baldersheim mfl. 2019.

50 KLD, 2018.

51 Rammeplanen gir en mer detaljert og tidfestet oversikt over hva som er forventet av direktoratene i arbeidet med å rullere de regionale vannforvaltningsplanene fram mot 2021. Den gir føringer som er felles for alle regionale, statlige sektormyndigheter for hvordan de skal opptre i det regionale planarbeidet.

52 Det understrekes dessuten at statlige sektormyndigheter har ansvar for å treffe vedtak om gjennomføring av tiltak for å følge opp planene i etterkant (altså sikre samordning «ex post»).

Videre kan en lovfestet plikt til å begrunne avvik fra regional plan og kommunale planer ved konsesjonstildelingen styrke nærhetsprinsippet. Naturmangfoldloven § 48 siste ledd gir et eksempel:

«Søknad om dispensasjon ... skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. I dispensasjon ... skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på dette.»

Det viktigste argumentet for en lovpålagt plikt til å grunngi avvik fra regional og kommunal plan i konsesjonsvedtaket (og klagevedtaket) er å sikre at konsesjonsmyndigheten legger stor vekt på både kommunale og fylkeskommunale skjønnsvurderinger. Forslaget innebærer ikke en formell endring i myndighetsfordelingen, kun en skjerping av begrunnelsesplikten. En slik eksplisitt begrunnelse gjør det også lettere for OED, og deretter Sivilombudsmannen og i siste instans retten, å behandle en eventuell klagesak.

Det neste forslaget innebærer en reell desentralisering gjennom å gi kommunene tilbake den myndigheten de hadde over arealplanen før 2008.<sup>53</sup> Som tidligere omtalt er Høyre og FrP åpne for at kommunene selv skal lage arealplaner som innbefatter plassering av vindkraftanlegg i stedet for at NVEs konklusjoner automatisk skal bli gjeldende arealplan. Mye av de siste årenes konflikter om vindkraft skyldes at lokalbefolkningen, og også lokaladministrasjonen, opplever at planprosessen og miljøkravene til vindkraftanlegg er annerledes og langt dårligere enn ved tilsvarende anlegg med annet formål.<sup>54</sup> Det vil kunne øke aksepten og legitimiteten at det innføres et system med samme krav som gjelder for andre tiltakstyper. Staten har uansett anledning til å fremme en statlig arealplan hvis den mener at kommunale prosesser tar for lang tid eller er for omfattende.

Hagen-utvalget foreslo at konsesjonsmyndigheten overføres til fylkeskommunen, men forutsatte at NVE stiller sin fagkunnskap aktivt til rådighet. Det betyr i praksis at NVE beholder mye av fagansvaret, men må overbevise fylkeskommunen for å få gjennomslag. OED mente fram til sommeren 2020 at en slik ordning ville stride med gjeldende forvaltningsprinsipp om at myndigheten skal ligge der fagkunnskapen er plassert.<sup>55</sup> Men i juni 2020 la regjeringen fram en stortingsmelding om vindkraft på land,<sup>56</sup>

53 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11; Lund-Iversen, kapittel 13.

54 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11.

55 KMD, 2018b.

56 OED, 2020. Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen, 19. juni 2020.

og her kom man med forslag til viktige endringer i konsesjonsbehandlingen. «Regjeringen foreslår å stramme inn behandlingen av vindkraftkonsesjoner, der lokal og regional forankring skal forbedres og det skal tas mer hensyn til miljø og naboer.»

## 12.6 MAKSIMERE OFFENTLIGE INNTEKTER

Det skal ikke underslås at fordeling av inntekt også påvirker konsesjonsbeslutningen. I dagens system er det formelt sett grunneier som har rett til å bygge ut, mens NVE innvilger konsesjon på en søknad. Grunneieren har imidlertid ingen rett til konsesjon selv om gitte betingelser er oppfylt. Samtidig har kommunene i praksis nærmest en uformell vetorett i den tidlige fasen av konsesjonsprosessen, men etter at konsesjon er gitt, har kommunene begrenset innflytelse.<sup>57</sup> Det betales ingen spesiell ressursrenteskatt for et vindkraftanlegg i dag, kun vanlig selskapsskatt til staten og eiendomsskatt på 0,7 % til enkelte kommuner.<sup>58</sup> Mange grunneiere og kommuner har likevel vært ivrige etter å bygge ut.<sup>59</sup> I praksis er de private avtalene tilnærmet intensjonsavtaler hvor kjøper har rett – men ingen plikt – til å bygge ut (se også kapittel 10). Utbygging har først blitt virkelig lønnsomt i de seinere år ettersom kostnaden per effektenheter har sunket og internasjonale kjøpere og fond har oppdaget norsk vindkraft. Det kan virke som om godt informerte insidere i vindbransjen har tjent stort på den siste tids utvikling, og utbyggere med sterk forventning til fremtiden har dermed inngått kontrakter på kraft som har god fortjeneste.<sup>60</sup> Det er i dag betydelig ressursrente i sektoren, og konkurransen på etterspørselssiden har økt. Men det kan virke som om tilbudet fremdeles er større enn etterspørselen. Enhver innskrenking i tilbudet vil dermed kunne presse opp prisen investorene er villige til å betale. NVE har gjennom sin identifisering av de 13 «mest egnede» områdene avgrenset utbyggingsmulighetene en god del og har dermed skapt sterkere konkurranse om grunneiernes gunst.

57 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11.

58 Denne er foreslått senket til 0,5 %. En grunneier kan få maksimalt ca. en årslønn i betaling per år.

59 Våre informanter i kommunene opplyser at det hittil i stor grad har vært «kjøpers marked». Hvis grunneier krever høyere betaling eller kommunene ber om frivillige bidrag i tillegg til eiendomsskatt, truer selskapene gjerne med å avslutte forhandlingene for å tilnærme seg mer velvillige grunneiere og kommuner andre steder.

60 Norsk Vind AS kjøpte f.eks. eierandelene til de lokale kraftselskapene i Bjerkreim-klyngen, fikk langsiktige kjøpsavtaler på kraften og solgte så anleggene for en høy pris til internasjonale fond som akseptere en lav rente (DN, 2019).



Staten kan innføre systemer som inndrar ressursrente fra både private grunneiere og utbyggere. En mulighet er å skattlegge vind på linje med vannkraft, noe som vil gi betydelige inntekter til kommune og fylkeskommune. En annen og mer treffsikker tilnærming for å dimensjonere kraftsystemet bedre er at NVE identifiserer ønskelige utbyggingsprosjekter og deretter selger disse konsesjonene i en auksjon. Slike konsesjoner kan porsjoneres ut for at etterspørselen alltid skal være høyere enn tilbudet, og dermed gi en høy pris. Tyskland har allerede gjennomført auksjoner for vindkraftkonsesjoner på land. Organiseringen av oljeutvinning i Nordsjøen er en klar parallell. Den norske stat maksimerer avkastningen ved å lyse ut få blokker om gangen. Det innvendes ofte at grunnen på land er i privat eie, mens havbunnen tilhører staten. Dette har trolig liten praktisk betydning, all den tid enhver økonomisk betydningsfull utnyttelse krever konsesjon. Det er med andre ord selve konsesjonen som har verdi.<sup>61</sup> Et slikt auksjonssystem kan sikre både kommunal vetorett og inkludere alle utbyggingsvillige kommuner ved at de selv definerer arealer for vindkraftutbygging. Så kan NVE rangere og auksjonere prosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet inntil politisk ønsket utbyggingsvolum er oppnådd. Inntektene fra auksjonen kan deles mellom alle «villige» kommuner/fylker etter en gitt nøkkel der vertskommunene får mer for å oppveie ulempen ved utbygging.<sup>62</sup> Tidlig på 1900-tallet innførte staten konsesjoner for å hindre at de såkalte fossebaronene «stjal» verdiene fra grunneierne.<sup>63</sup> Over hundre år seinere har vi samme utfordring i vindkraftsektoren.

## 12.7 KONKLUSJON

Klimautfordringene fordrer lavere CO<sub>2</sub>-utslipp også i Norge. Et skifte til mer fornybar energi vil også innebære arealbruk som konkurrerer med andre formål. Gjennom sitt forslag til nasjonal ramme for vindkraft anbefalte NVE å bygge ut de 13 «mest egnede» områdene hovedsakelig langs kysten av Norge.<sup>64</sup> Hvilket forvaltningsnivå er best egnet til å vurdere nytten av alternative utnyttelser opp mot hverandre? I dagens konsesjonssystem for vindkraft har NVE/OED formell rett til å gi

61 Et stykke land uten konsesjon er i *kommersiell* forstand tilnærmet verdiløs, jf. holmer og skjær.

62 I en optimal verden hvor bindende kontrakter ville være mulig på dette området, ville grunneiere/kommuner selv organisert et slikt kartell. Det er derfor i deres interesse at staten inntar samme funksjon ved sentralt å redusere antall konsesjoner.

63 Solbakken, 2019.

64 NVE, 2019. Forslaget ble trukket høsten 2019, og myndighetene sa at man ville ha en gjennomgang av konsesjonssystemet.

konsesjon, mens kommunene i en tidlig fase av prosessen i praksis nærmest har en uformell vetorett mot utbygging.<sup>65</sup>

Hensikten med regional planlegging er å gi den politiske myndigheten i fylkeskommunen innflytelse over utviklingen innenfor sitt territorium. En framtidig klimapolitikk som reduserer oljeavhengigheten, kan medføre radikale endringer i norsk økonomi. Da vil investeringer i, og dermed hovedvekten av arbeidsplassene i oljesektoren, kunne bortfalle. Dette innebærer at det vil være et stort behov for å finne og utvikle nye arbeidsplasser, særlig langs kysten. Dette kan tilsi sterk statlig styring med hensyn til hvor f.eks. vindkraft skal bygges, og hvordan kraften skal benyttes. Fylkeskommunene og kommunene vil med andre ord kunne få mindre handlingsrom til å selv å bestemme over utviklingen i sin region. Samtidig har vi her forsøkt å argumentere for at det er nødvendig å gi fylkesnivået en sterkere posisjon i vindkraftkonsesjonsprosessen, og at regionale planer er godt egnet til dette.

## KILDER

### Litteratur

- Baldersheim**, Harald, Kurt Houlberg, Anders Lidström, Eva-Marin Hlynsdottir, Pekka Kettunen, *Local Autonomy in the Nordic Countries*, rapport, Universitetet i Agder, 2019.
- Eskeland**, Gunnar S., og Kristin Linnerud, «Ventepremie å hente i vindkraft», kronikk, *Dagens Næringsliv* 2. mars 2019.
- Solbakken**, Arve, «Vindkraftspekulasjon og bondefangeri», *Firdaposten*, 17. april 2019.
- TU** (2019), «Equinor får muligheten til å bygge verdens største havvindpark i Storbritannia», *Teknisk ukeblad*, 20. september 2019.
- Vinje**, Villeman, Torgeir Micaelsen og Espen Borgir Christophersen, «Bør vindkraft skattlegges som vannkraft?», *Ny Analyse*, 27. september 2019.
- Wiig**, Henrik, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro S. Hanssen, Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen? NIBR rapport 2019:14, OsloMet.
- Winge**, Nikolai, *Kampen om arealene – Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Universitetsforlaget, 2013.

### Utredninger og andre offentlige dokumenter

- European Council (1992), European Council in Edinburgh, Conclusions of the Presidency – The Edinburgh Agreement. 12. desember 1992.
- FIN (2019) *Skattlegging av vannkraftverk*, utredning fra ekspertutvalg, NOU 2019: 6, Finansdepartementet, 30. september.

---

65 Se Inderberg og Saglie, kapittel 11.

- KLD (2018) *Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene*, Klima- og miljødepartementet, utsendt 19. mars.
- KMD (2018a) *Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg (Hagen-utvalget), Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2018b) *Oppgaver til nye regioner*, Meld. St. 6, 2018–2019, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2018c) *Kommuneloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- MD (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), Miljøverndepartementet.
- MD (2014) *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei*, Miljøverndepartementet og tilhørende fylkeskommuner.
- MD/OED (2007) *Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg*, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.
- Nordland Fylkeskommune (2009) *Regional plan om vindkraft i Nordland 2009–2021 – Arealmessige vurderinger*. Vedtatt i Nordland Fylkesting, FT-sak 155/09, 30. november 2009.
- NVE (2019) *Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft*, Norges vassdrags- og energidirektorat, 1. april 2019.
- OED (2015) Vedtak i klagesak – Nordkraft Vind AS – Sørfjord vindkraftverk i Tysfjord. Vedtak 5. november 2015.
- OED (2016) Fred. Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak. Vedtak 11. november 2016.
- OED (2018) *Hovatn Aust vindkraftverk i Bygland kommune – Klagesak*. Olje- og energidepartementet.
- OED, 2020. Meld. St. 28 (2019–2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen*. 19. juni 2020.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Plan- og bygningsloven (pbl) (2008), *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven)*, 27. juni.
- RFK (2009) *Fylkesdelplan for vindkraft i Rogaland – ytre del*, Rogaland fylkeskommune.
- RFK (2019) *Høring – nasjonal ramme for vindkraft*, Rogaland fylkeskommune.
- Stortinget (2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, Innstilling til Odelstinget nr. 57 (2007–2008).
- Thema (2018) *Fylkeskommunale inntekter fra vannkraft – oppdatering*, rapport 2018–19, Thema consulting group.
- Thema (2019) *Norsk fornybarhetsmål for 2030*, notat 2019–01, Thema consulting group.



# 13. Kommunal planlegging av vindkraft

Martin Lund-Iversen

**Sammendrag** Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) kan utøve betydelig innflytelse på om det skal gis konsesjon til vindkraft, selv om konsesjonsprosessen etter energiloven har formell forrang foran plan. Siden NVE legger avgjørende vekt på kommunenes ønsker om konsesjon tidlig i konsesjonsprosessen, vil en grundig behandling i plan etter pbl før konsesjon kunne være med på å styre både spørsmålet om utbygging og på hvilke vilkår konsesjon kan gis.

**Nøkkelord** kommunal planlegging | lokal styring | lokal aksept | uformelt veto

**Abstract** Municipal land use planning may exert a considerable influence over the development consent proses for wind power, even though the consent proses according to the energy act has precedence. The energy authority is very responsive towards municipal opinion about wind power development as such, and through that also towards its terms and conditions, the author argues.

**Keywords** municipal planning | local governance | local acceptance | informal veto

## 13.1 INNLEDNING

Siden reformen av plan- og bygningsloven (pbl) i 2008 har behandlingen av vindkraftkonsesjoner etter energiloven hatt *forrang* fremfor plan etter pbl.<sup>1</sup> Det betyr at NVEs behandling etter energiloven, formelt sett, er avgjørende for vindkrafttillatelse over en viss størrelse, selv om kommunene skulle ha vedtatt noe annet i plan etter pbl. I dette kapittelet vil jeg argumentere for at det er et betydelig potensial for

---

1 For en oppsummert behandling av forrang mellom nettopp energilov og pbl, se Nikolai K. Winge, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?», *Kart og plan*, 2017 s. 7–20 (s. 17 ff.).

at kommunene kan få gjennomslag i vindkraftsaker gjennom en kommunal planlegging i forkant av konsesjonsprosessene.

Den tilsynelatende mangelen på denne typen praksis i Norge gjør at mulighetene for kommunalt gjennomslag i vindkraftsaker gjennom kommunal planlegging er underutprøvd og underutforsket. Her løfter jeg frem dette som et tema og ser på det i et rent forvaltningssystemfokus. Om kommuner faktisk kommer til å få til slik påvirkning, blir et gjenstående empirisk spørsmål.

Det er helt klart at kommunene er svært betydningsfulle aktører i spørsmålet om utbygging av vindkraft under det eksisterende regelverket,<sup>2</sup> og de er ikke forhindret fra å bruke sitt fremste virkemiddel i behandlingen av arealspørsmål, nemlig pbl. Jeg spør derfor her: Hvilken betydning kan og bør kommunal planlegging ha for styringen av vindkraft (innenfor det eksisterende regelverket) – ikke minst overfor konsesjonsbehandlingen etter energiloven?

Temaet er særlig aktuelt som følge av økende lokal motstand mot etablering av vindkraftverk. Etter mange år med mange vindkraftkonsesjoner, men med lav utbyggingstakt før inntil 2017, er vindkraft blitt særlig kontroversielt i Norge de senere årene. Det er derfor et betydelig kommunalt *behov* for kommunal styring av vindkraft, og vi har sett forslag om å endre lovverket i retning av å gi kommunal planlegging etter pbl en sterkere rolle *formelt* sett. Jeg argumenterer altså for at en slik mulig rolle allerede foreligger, *reelt* sett. Reelt, fordi regelverket ikke forhindrer en slik praksis, fordi statlige myndigheter oppmuntrer den, og fordi det er en sentralpolitisk velvilje overfor kommunene i vindkraftspørsmål (som vi skal se). Men det er også motivert av perspektivet med integrert behandling i denne boken, ved at relevante myndigheter dermed lettere blir involvert i kommunal planlegging, på en måte som kan bidra til at alle hensyn blir vurdert og avveid på en tilstrekkelig måte, og dermed gir økt prosess- og vedtakslegitimitet.

## 13.2 KOMMUNENES UFORMELLE VETORETT

Kommunenes rolle i konsesjonsprosessene for vindkraft er svært innflytelsesrik i praksis, på tross av at deres formelle myndighet er relativt begrenset. Min informant i NVE sier at det i praksis ikke blir gitt konsesjon hvis kommunen er mot prosjektet. Inderberg mfl. finner at kommunene har langt større innflytelse over vindkraftkonsesjoner enn det lovverket tilsier, og at et ønske fra kommunens side

2 Tor Håkon Jackson Inderberg, Helga Rognstad, Inger-Lise Saglie og Lars H. Gulbrandsen, «Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices», *Energy Research & Social Science* 52, 2019 s. 181–191.

om å unngå prosjektet eller modifisere det vil ha stor betydning.<sup>3</sup> I realiteten har kommunen dermed vetorett ved etablering av vindkraft.<sup>4</sup> Dette gjelder *den tidlige fasen* av konsesjonsprosessen og de vurderingene som blir innhentet i forbindelse med høringen av meldingen med forslag til utredningsprogram. Kommunal planlegging i forkant av denne fasen vil dermed kunne være et grunnlag for kommunenes deltakelse i den fasen.

Et annet spørsmål er hvordan det stiller seg med den uformelle vetoretten dersom kommunen skifter mening underveis i konsesjonsprosessen eller etter at konsesjon er gitt. Det sistnevnte tilfellet kom på spissen i en sak i 2019 etter at konsesjon var gitt i 2012. Skiftet i folkeopinionen på Frøya fra konsesjonsprosessen og frem til oppstarten av utbygging (mars 2019) har vært formidabelt i retning av et negativt syn.<sup>5</sup> Som en følge av dette trakk kommunene, i brev av 5. april 2019, det vedtaket om dispensasjon fra kommuneplanen som åpner for vindkraft. NVE har ikke behandlet spørsmålet om konsesjon på nytt, men fylkesmannen har kjent kommunens vedtak ugyldig.<sup>6</sup> Vedtaket fra fylkesmannen er opprettholdt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 6. juni 2019.

### 13.3 KONSESJONSPROSESSEN OG KOMMUNAL PLANLEGGING

I en slik situasjon, med det som i realiteten kan omtales som en kommunal vetorett tidlig i prosessen, men uten mulighet til å ombestemme seg etter at konsesjon er gitt, er det relevant å reise spørsmålet om hvordan kommunale beslutningsprosesser om vindkraft bør se ut. Når og hvordan bør planleggingen skje, sett i forhold til den mest toneangivende prosessen – konsesjon?

Konsesjonsprosessen starter med at en melding av tiltaket går på offentlig høring, etterfulgt av at utbygger utarbeider en konsesjonssøknad med en utredning av konsekvenser. Søknad med konsekvensutredning (KU) – dersom det er KU-plikt – sendes på høring, og basert på høringsuttalelsene gir eller avslår Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konsesjon. Konsesjonsvedtaket kan påklages, og Olje- og energidepartementet behandler i så fall saken.

3 Inderberg mfl. s. 182, 185 f.

4 Inderberg mfl. s. 186.

5 De to folkeavstemningene skiftet fra 51,4 % av avgitte stemmer for vindkraft i 2005 (Kilde: <https://www.froya.no/nyheter/frøya-sier-et-rungende-nei-til-vindmøller>) til 78,7 % mot i 2019 (Kilde: <https://www.adressa.no/nyheter/trondelag/2019/04/02/787-prosent-sier-nei-til-vindkraft-i-folkeavstemning-18784391.ece>).

6 Fylkesmannen i Trøndelag, brev av 10. mai 2019.

Inderberg mfl. finner likevel at vi har fått en betydelig uformell prosess mellom grunneier, utbygger, kommune og NVE *forut* for at meldingen går på høring, og at svært mye avgjøres *før* denne høringen.<sup>7</sup> Kan kommunal planlegging som inkluderer eller utelukker vindkraft, erstatte en slik uformell prosess og være en langt bedre og ordentlig planprosess? Kommuneplanens arealdel er utformet for å være en prosess som setter rammer for senere søknader om utbyggingstillatelser, og kan i teorien brukes for spørsmålet om enkelttiltak kan få tillatelser (vindkraft kan få konsesjon).

Både denne første uformelle prosessen, men også den formelle konsesjonsprosessen er i dag i betydelig forstand *drevet* av utbyggerne, med NVE som kvalitets-sikrer og konsesjonsgiver. Det er dermed rimelig å se det slik at utbygger setter avgjørende premisser for vurderingene rundt vindkraften, både utbygging som sådan, men også av utformingen og driftsmessige vilkår, mens kommunene blir hengende etter i disse avklaringene. Kommunal planlegging kunne avbøte mye av dette og effektivt sette premisser (om enn ikke formelt). Dermed legger man til rette for at kommunale ønsker håndteres av lokale aktører, ikke minst kommunen selv. Kommunene vil da ha sterkere grunnlag for å ta stilling til fremtidige søknader og samtidig legge viktige premisser for selve utformingen.

Gitt kommunenes rolle som i praksis svært innflytelsesrik for denne tiltakstypen er det også grunn til å anta at NVE vil vente på en kommunal planprosess.

## 13.4 FORHOLDET MELLOM ENERGILOVEN OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

«Konsesjon etter energiloven har ikke fortrinnsrett foran en kommunal arealplan», skriver Winge.<sup>8</sup> Konsesjonshaver trenger planendring eller dispensasjon fra plan for å kunne bygge. I den forstand har kommunene betydelig innflytelse gjennom plan etter pbl på spørsmålet om vindkraftetablering, samtidig er det på det rene at konsesjon etter energiloven kan gis status som statlig reguleringsplan, jf. pbl § 6-4 tredje ledd og energiloven § 3-1 fjerde ledd. Sistnevnte lyder:

«Departementet kan bestemme at ethvert kraftanlegg med endelig konsesjon etter denne lov, og som ikke er unntatt fra plan- og bygningsloven etter tredje ledd, uten videre skal ha virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.»

7 Inderberg mfl. s. 187

8 Winge s. 17.

Siden det er adgang til å vedta en reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel, er det dermed på det rene at konsesjon vedtatt som statlig reguleringsplan kan sette kommunal planstyring til side. Den siste stortingsmeldingen om energipolitikken sier også at det er viktig at denne typen konsesjoner skal kunne tildeles, også i strid med kommunenes ønsker.<sup>9</sup> Formelt sett har altså kommunal planlegging verdi også med dagens oppgavefordeling i *den utstrekning* konsesjonsmyndigheten vil legge til grunn innholdet i planen. I slike situasjoner får den planendringen som da må gjøres, preg av diktat og ikke lokale avveieringer fordi kommuneplanen må bringes i overensstemmelse med statlig arealplan og det som etter hvert blir den faktiske arealdisponeringen. Dette vil stå i kontrast til planlegging i forkant av konsesjon. Selv om denne heller ikke er «fri» – innsigelser fra NVE kan lett tenkes – er den drevet av kommunen selv, med betydning for utøvelsen av den uformelle kommunale vetoretten som NVE praktiserer, *før* konsesjonsprosessen.

Et interessant unntak fra dette har vi for anlegg som er under grensen for konsesjonsplikt i energiloven (1 MW), og som etter lovverket skal behandles etter pbl. Her finnes det en egen veileder fra departementene om hvordan man kan behandle vindkraft i plan etter pbl.<sup>10</sup>

### 13.4.1 Regelendringer?

Behandlingen i dette kapittelet utfordrer altså ikke dagens fordeling av myndighet etter lovverket direkte. Hva som vil skje med regelverket på litt sikt, blir et annet spørsmål. Her har det kommet ulike signaler fra Stortinget, som 19. juni 2019 avviste et forslag om en formell vetorett for kommunene i vindkraftsaker.<sup>11</sup> Men i 2020 innstilte energi- og miljøkomiteen både at «kommunal planavklaring må foreligge før det kan fattes konsesjonsvedtak», og at den «finner det vanskelig å forsvare ... at det ikke skal være reguleringsplikt for vindkraftanlegg».<sup>12</sup> Reguleringsplikt for vindkraft vil bringe forholdet mellom reguleringsplan og konsesjon opp til ny avklaring, der vi ikke uten videre skal anta at konsesjon får forrang, som i dag. Men reguleringsplikt, eller andre regelendringer, ligger altså frem i tid, hvis det i det hele tatt blir innført.

9 Meld. St. 25 (2016–2017) Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030, s. 193.

10 Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg, 2015.

11 Innstilling 387 S (2018–2019) til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen.

12 Innstilling 101 S (2020–2021) til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen, s. 25. Innstillinger er gitt til Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land. Endringer i konsesjonsbehandlingen.



### 13.5 AMBISJONER FOR PLANS ROLLE FOR VINDKRAFT

Men selv behandlingen etter energiloven har forrang, finnes det allikevel en rolle for kommunal planlegging av vindkraft, uttrykt i statlige styringsdokumenter. Lovproposisjonen for endringen av plan- og bygningsloven (pbl) i 2008 oppfordret til bruk av kommuneplanens arealdel til planlegging av lokaliteter for vindkraft.<sup>13</sup>

Likevel er kommunal planlegging av vindkraft svært lite utbredt i praksis.<sup>14</sup> Vi har heller ikke noen debatt i forskningen eller styringsdokumentene om hvordan dette redskapet kan fungere sammen med konsesjonsprosessen etter energiloven. Det er med andre ord overordnede ambisjoner om kommunal styring av vindkraft fra statens side, men ikke noen signaler om hvordan det skal skje.

Basert på slike statlige ønsker om kommunal planlegging av vindkraft og argumenter for kommunal planlegging som jeg presenterer i dette kapittelet, vil jeg fremsette noen teser for den videre behandlingen: (1) Kommunal planlegging kan løse flere konflikter for vindkraft og dermed bidra til en bedre samlet (integrert) behandling av vindkraftlokaliseringer, (2) det faglige grunnlaget i høringen av «nasjonal ramme for vindkraft» kan fungere tilretteleggende for kommunal planlegging, (3) kommunal planlegging kan legge til rette for lokale valg om utforming og driftsformer, og (4) kommunal planlegging effektiviserer konsesjonsprosessen.

### 13.6 STATLIG ELLER KOMMUNAL STYRING

Konsesjon fra NVE bygger i betydelig utstrekning på den forståelsen at NVE, som statlig sektormyndighet, kan foreta en god avveining av de berørte interessene. Det betyr at også lokale interesser som for eksempel friluftsliv, beite eller andre brukerinteresser skal hensyntas i sektormyndighetens behandling av konsesjonssaken.

Dette finner vi blant annet uttrykt i en mindretallsuttalelse i planlovutvalget: «Konsesjonsvedtak treffes på grunnlag av omfattende konsekvensutredninger, høringer, møter med berørte kommuner, fylkeskommuner og grunneiere.»<sup>15</sup> De sentrale aktørene, inkludert kommunen, er involvert i spørsmålet om hvordan de vil forholde seg til en søknad om konsesjon, men formelt bare som høringsinstanser.

Vindkraft er kanskje den tiltakstypen som reiser de største konfliktene om naturmangfold, friluftsliv og landskapsestetikk i kystsonen i våre dager, og det er

13 Regjeringen, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 41.

14 Ole Kristian Fauchald, Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer. FNI Report 1/2018, s. 23 og Inderberg mfl. s. 188.

15 NOU 2003: 14, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, s. 159.

derfor også nærliggende å spørre om lokale myndigheter (kommunene) spiller en tilstrekkelig rolle for å *avveie* de interessekonfliktene som har stor lokal betydning. Den siste stortingsmeldingen om energipolitikken understreker at kommunene «står nærmest til å vurdere» vindkraftetableringer.<sup>16</sup>

At en statlig (sentral) myndighet avveier lokale interesser bedre eller like godt som kommunale (lokale), kan vi derfor lett være skeptiske til. Pbl's hovedregel om kommunal planlegging bygger for eksempel på den forståelsen at kommunene som primær planmyndighet styrer lokale forhold best i overensstemmelse med lokale ønsker. Men vi har også funn fra den forskningen som har sammenliknet styringen av vindkraft mellom de skandinaviske landene, som viser at danske lokale myndigheter (kommunene) også har en sterkere tilbøyelighet til å *vektlegge* lokale interesser, enn en statlig aktør i vindkraftsaker.<sup>17</sup>

En konsesjons dominerende rolle over plan avviker altså fra «hovedmodellen» i arealpolitikken i Norge, som er kommunal styring etter pbl, der sektormyndighetene må gi sine tillatelser innenfor vedtatte arealplaner. I dette kapittelet er spørsmålet om kommunal planlegging kan brukes for å bøte på avviket fra hovedmodellen, selv om den har en nedtonet rolle formelt sett.

Inderberg mfl. har gjort en omfattende analyse av dagens konsesjonsprosesser for vindkraft.<sup>18</sup> De finner at konsesjonsprosessen ville være tjent med større åpenhet overfor aktører utenfor energisektoren, med tanke på de avveingene som gjøres. Kommunal planlegging er innrettet slik at dette lettere kan ivaretas, også innenfor dagens fordeling av styring mellom kommunene og NVE.

Inderberg mfl. finner også at innsynet fra aktører utenfor energisektoren i NVEs avveinger ikke er særlig bra.<sup>19</sup> Dette kan man anta vil være annerledes når det er kommunestyret som skal foreta avveingene. I en behandling i samsvar med pbl's regler vil de politiske motsetningene og avveingene kunne komme til uttrykk og vurderes i prosessen frem mot endelig arealplan. Planlegging har den fordelen at det er en lokal avveing, ikke bare en avveing av lokale forhold.

Andre land har innrettet beslutningsprosessene for vindkraft annerledes enn Norge, med langt sterkere vektlegging av lokalt styre. Erfaringer fra Danmark er verdt å ta i betraktning i vurderingen av disse spørsmålene.

16 Meld. St. nr. 25 (2015–2016), s. 193.

17 Maria Petterson og Patrik Söderholm, «Reforming wind power planning and policy: experiences from the Nordic countries» *CESifo DICE Report 4/2011*, s. 55.

18 Inderberg mfl.

19 Inderberg mfl. s. 187 (fra engelsk: «not high»).

## 13.7 DE ULIKE PLANNIVÅENE OG -REDSKAPENE I PBL

Plan etter pbl styrer lokalisering og arealmessig utforming av utbyggingstiltak, ved siden av å bestemme om tiltaket i det hele tatt skal bygges. Planleggingen skjer alltid i et samvirke med styring etter andre lover. Samordning mellom ulike styringsnivå og statlig og kommunal virksomhet er uttrykt som et sentralt formål med loven, jf. pbl § 1-1 andre ledd. For vindkraft er det altså energiloven som tematisk overlapper mest med styringsambisjonene i pbl.

Geografisk utbredelse av tiltaket og ulike behov for detaljeringsgrad i planen, samt hvilke problemstillinger planmyndigheten vil ta stilling til, avgjør valget mellom de ulike plantypene i pbl. Fylkeskommunen er planmyndighet for regionale planer, kommunen for den overordnede arealplantypen i kommunene (arealdelen) samt for de mer detaljerte reguleringsplanene. Når det gjelder reguleringsplaner, både områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner, er kommunen planmyndighet. Mens man i arealdelen ikke behandler konkrete tiltak, men «arealformål», er konkrete tiltak utgangspunktet for reguleringsplanen. Gjennom reguleringsplanen kan en rekke forhold ved tiltaket som kommunen ønsker å styre, behandles. Staten kan overta planmyndigheten for alle disse plantypene. Overordnede planer skal, etter loven, være retningsgivende for de smalere geografisk avgrensede og mer detaljerte planene. Det er allikevel tillatt å planlegge i strid med overordnet plan. Den siste vedtatte planen vil da være gjeldende.

### 13.7.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel vil være den plantypen som er best egnet for kommunene til å ta stilling til selve utbyggingsspørsmålet – vindkraft eller ikke, og i hvilke områder. Plantypen inviterer til at man tar stilling til dette på en overordnet måte, uten at enkeltprosjekter eller -utbyggere er inne i bildet.

Status i kommunal plan vil dermed kunne være et vesentlig referanseverktøy for konsesjonssøkere. Dersom plan utelukker vindkraft i et bestemt område, eller har bestemmelser om vindkraft som er uaktuelt for en konsesjonshaver å oppfylle, er det mindre aktuelt for denne å gå videre med prosessen. Bruk av kommunale planer kan altså øke forutsigbarheten rundt kommunens holdninger for både utbyggere og nasjonale myndigheter.

Under skal vi se på to informasjons- og beslutningsformater som kan understøtte arbeidet med vindkraft i kommuneplanens arealdel.

### 13.7.1.1 Forholdet til «Nasjonal ramme for vindkraft»

«Nasjonal ramme for vindkraft» («nasjonal ramme») var et oppdrag fra departementet til NVE for å utpeke de områdene i Norge (på land) som er best egnet for vindkraft, men som er skrinlagt av regjeringen etter en konfliktfylt høring høsten 2019. Dersom «nasjonal ramme» hadde blitt vedtatt av statlige organer, ville den levert et betydelig styringsgrunnlag, også for kommunal planlegging. Nå er det *kunnskapsgrunnlaget og metodikken* i rammen som kan hjelpe kommunene. Planleggingen gjøres på et vurderingsgrunnlag som på vesentlige måter likner på det som ligger i høringsmaterialet for «nasjonal ramme»: Hvilke områder egner seg for vindkraft, og hvilke konflikter med andre interesser oppstår.

Høringen av «nasjonal ramme» har medført fornyet søkelys på det at enkelte områder er særlig aktuelle for vindkraftutbygging. Dette påkaller kommunal behandling i plan «først som sist», etter min vurdering.

Områder som *ikke* er utpekt i forslaget til «nasjonal ramme», men der kommunen ønsker seg vindkraft, kan innarbeides i kommunal planlegging for å tilrettelegge og invitere utbyggere til å søke konsesjon der. En slik tematikk er for eksempel at «nasjonal ramme» viser at store deler av Nord-Norge er dårlig egnet for vindkraft på grunn av svak strømnetskapasitet. Samtidig er landsdelen godt egnet på grunn av vindressurser. Dette kan motivere driftsformer som ikke leverer strøm til sentralnettet, men som distribueres på andre måter. Her vil kommunene selv kunne ta føringen for å få til dette, og kommunal planlegging er (igjen) det mest nærliggende redskapet.

### 13.7.1.2 Forholdet til regional planlegging

En relativt omfattende praksis med fylkesdelplaner (siden 2008: regionale planer) for vindkraft har tilsynelatende hatt liten betydning for konsesjonsbehandlingen.<sup>20</sup> Men det ser nå ut som at denne rollen kan bli sterkere. I Meld. St. 6 (2018–2019) heter det at «NVE skal konsultere fylkeskommunene og vektlegge fylkeskommunal planlegging i konsesjonsbehandlingen».<sup>21</sup>

Kommunal planlegging av vindkraft må klart forholde seg til en eventuell styrking av rollen til regionale planer og en praksis med regionale planer for vindkraft. Regionale planer har til nå vurdert områder som mer eller mindre egnet til vindkraft. Det vil de trolig gjøre i fremtiden også. Dette er på mange måter en parallell oppgave med den i kommuneplanens arealdel. Men styringsnivåene (fylkesting vs.

20 Se Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Dokument 3:5 (2013–2014) s. 9 og Fauchald s. 46.

21 Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner s. 12.

kommunestyre) er forskjellige, og det vil dermed også kunne gjøres ulike vurderinger.

De regionale planene for vindkraft har hatt en tendens til å likne på overordnede konsekvensutredninger,<sup>22</sup> noe som vil si at man begrenser seg til å vurdere konflikt med ulike interesser på en mindre grundig måte enn om det hadde vært en konsekvensutredning som lå til grunn for konsesjon. Dette vil kunne fortsette i regionale planer for vindkraft fordi de er retningsgivende og ikke direkte styrende. Et viktig formål for kommunal planlegging, som betraktet i dette kapitlet, er nettopp i rollen som styrende. Kommunale planer vil være mer detaljrike i problemstillinger og geografisk avgrensning og kan bygge på vurderinger og informasjon i regional plan.

Det er nærliggende å se for seg en tett prosess mellom fremtidige regionale planer for vindkraft og kommunal planlegging, der sistnevnte vil kunne tenkes å kunne utøve betydelig påvirkning på egnethetsforståelsene i regional plan. Det vil derfor være en fordel for kommunene å ha gjort disponeringer for vindkraft i plan for å kunne påvirke dette mest mulig effektivt. Det ligger dermed til rette for sterk samordning i vindkraftspørsmålet mellom kommunal og regional planlegging dersom kommunene tar i bruk planlegging på dette området. Det å kunne påvirke styringsambisjonene i regional plan vil være enda en begrunnelse for kommunal planlegging av vindkraft.

### 13.7.2 Reguleringsplan

Reguleringsplikten etter pbl gjelder ikke for vindkraftanlegg (jf. pbl § 12-1 tredje ledd), men kommunen kan utarbeide reguleringsplan frivillig.<sup>23</sup> Det er frivillig fordi det er konsesjon etter energiloven som i hovedsak skal styre vindkrafttillatelser og deres vilkår, som vi har sett.

Vindkrafttiltak har en rekke sider som offentlige myndigheter bør styre, inkludert detaljene i utforming og vilkår. Dette er tydelig i konsesjonene for vindkraftprosjekter, som også skal følges av en miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) som også utarbeides av NVE. MTA angir blant annet hvordan inngrep skal utføres, og hvilke hensyn som skal tas. Dersom NVE *ikke* hadde utarbeidet en slik plan, ville kommunen typisk behandle slike forhold i reguleringsplan.

Kommunenes største bekymring er ofte skadene i landskapet fra veier og oppstillingsplasser, langt mer enn den estetiske effekten av turbinene. Enkelterfaringer

22 NINA, Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft. En evaluering av regionale planer for vindkraft, 2011.

23 Winge s. 17.

viser at kommuner ikke nødvendigvis får godt gjennomslag for ønsker i MTA.<sup>24</sup> Reguleringsplanen kan være et redskap for kommunene til å ta styringen over slike forhold selv. Selv om konsesjon (med MTA) ville ha forrang foran bestemmelser om dette i reguleringsplanen, vil de være et tydelig signal om hva kommunen ønsker. Dette vil kunne vektlegges av NVE i utformingen av MTA, men også for dialogen mellom utbygger og kommune, der ikke minst utbygger er interessert i lave konfliktnivå.

### 13.7.2.1 Reguleringsplan for mindre vindkraftanlegg

Forrangen for behandlingen etter energiloven fremfor plan etter pbl gjelder bare for vindkraftanlegg over en viss størrelse. Det skal utarbeides en reguleringsplan (eventuelt bare byggesaksbehandling) for mindre vindkraftanlegg, jf. energilovforskriften § 3-1, som sier at grensen for når anlegget må ha konsesjon, er satt til 1 MW installert effekt eller mer enn fem vindturbiner. Slike praksiser kan gi verdifull kunnskap om hvilke problemstillinger kommunene kan ønske å behandle for denne tiltakstypen. Departementene har utarbeidet en egen veileder<sup>25</sup> for arbeidet med planer etter pbl for disse mindre vindkrafttiltakene, og man kan hente mye inspirasjon fra denne i planleggingen etter pbl også for de konsesjonspliktige anleggene.

## 13.8 INNSIGELSE TIL PLANER UTEN VINDKRAFT?

Hva er så en realistisk prosess for et forslag til arealplan som *utelukker* vindkraft innenfor områder som er særlig aktuelle for dette i henhold til kunnskapsgrunnlaget til NVE? Et slikt forslag vil lett kunne bli møtt med innsigelse fra NVEs side, jf. pbl § 5-4, og vil dermed bare kunne bli vedtatt dersom de nasjonale politiske føringene om kommunal styring av dette er sterke nok. Hvilken vei dette vil trekke, er uvisst, men det kan være en hypotese at aktualiseringen av vindkraft til havs (som noe som kanskje kan overta for etableringer på land), kombinert med det økende søkelyset på de lokale konfliktene vindkraften medfører, vil kunne skyve på den vektleggingen – i den retningen at staten aksepterer at kommunene utelukker vindkraft selv i de mest egnede områdene.

Det uformelle vetoet NVE har gitt kommunene tidlig i konsesjonsprosessen, vil være et viktigere argument for en *restriktiv* innsigelsespraksis fra NVEs side. Når

24 Inderberg mfl.

25 Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg, 2015.

den kommunale planleggingen foregår før konsesjonsprosessen, vil det å aktivt utelukke vindkraft fra visse områder tjene rollen som et godt begrunnet uformelt veto fra kommunens side. NVE kan komme til å vektlegge det på samme måte som den vektlegger kommunens ståsted tidlig i dagens konsesjonsprosesser. Det vil kunne være et avgjørende argument for NVE mot det å fremme innsigelse mot en plan som utelukker vindkraft.

### 13.9 PLANLEGGING SOM BIDRAG TIL «INTEGRERT» BEHANDLING

Det er betydelige faglige argumenter for at en plan etter pbl vil bidra til mer integrert behandling av vindkraftsakene. Inderberg mfl. slår for det første fast at fraværet av kommunal planlegging av vindkraft i dag er en utfordring, fordi aktørene som ellers er vant med en plan som påvirkningsprosess, ikke i samme utstrekning vet hvordan de skal påvirke eller forstå konsesjonsprosessen til NVE.<sup>26</sup> Dette gir en fordel for aktørene som er kjent med denne prosessen spesifikt, og det er jo naturlig nok først og fremst energisektoren.<sup>27</sup>

I dagens tidlige og uformelle forløper til konsesjonsprosessen er ikke minst utbyggeren sentral, og denne forhandler med kommunene og grunneiere. Prosessen er dermed i betydelig utstrekning utbyggerstyrt – ikke myndighetsstyrt. I denne fasen kunne det vært ønskelig at myndighetene, ikke minst kommunene, kunne ha organisert en åpen prosess som tar mange hensyn, slik en plan etter pbl er og gjør. Erfaringene fra et stort forskningsprosjekt om lokal aksept av vindkraft i Danmark<sup>28</sup> viser at sterke, lokale planprosesser er ønskelig for å oppnå det.

Vi kan anta at det er en stor forskjell på planendring som drives av konsesjonsprosessen, og kommunal planlegging ellers. Førstnevnte handler om å respondere på et påtrykk med sterke føringer på innhold, sammen med formell ryggdekning fra NVEs side. Sistnevnte handler om å stå friere i valget mellom forskjellige forslag for det aktuelle området. Det å styrke behandlingen av *lokale ønsker* i en prosess som er svak på dette, vil tydelig styrke det vi i denne boken kaller integrert behandling – i den samlede behandlingen av vindkrafttiltakene.

26 Inderberg mfl. s. 188.

27 Inderberg mfl. s. 188.

28 Prosjektet er presentert på nettsiden [www.wind2050.dk](http://www.wind2050.dk). Se særlig Concito, Lokal accept og udvikling af vindmølleprojekter. Opsamling på Wind2050-projektet, 2018. Denne oppsummerer prosjektet.

*Tidsbruk* betraktes ofte som et viktig hensyn i forvaltningen av sentrale samfunnsinteresser, og en mulig effektivisering av den samlede saksbehandlingen for vindkraftprosjekter har stått høyt på Riksrevisjonens liste over mulige forbedringer, som ser på konsesjonsprosessen for vindkraft som for lang.<sup>29</sup> Hvis konsesjon kan bygge på lokal konfliktavklaring gjennom plan etter pbl, vil tidsbruken kunne reduseres i konsesjonsprosessen.

### 13.10 STYRINGSBEHOV OG -MULIGHETER I FORLENGELSE AV PLAN

I Norge har vi også sett behovet for kommunene til å kunne styre forhold som berøres i plan ytterligere, utover det som inngår i plan. Vi har sett utviklingen av et eget avtaleformat innarbeidet i loven – utbyggingsavtaler i kapittel 17 i pbl, for å legge til rette for det. Ifølge departementets veileder for utbyggingsavtaler kan de omfatte «bestemt løsning for innholdet eller gjennomføringen av en kommunal arealplan» og «forpliktelse til å betale».<sup>30</sup> Dette avtaleformatet bør kommunene kunne vurdere for å ta økt styring over prosjektene. Ikke minst er betalingsordninger ofte på agendaen ved vindkraftutbygging i Norge.

Men uavhengig av et slikt format som følger direkte av plan, finnes det også andre grunnlag for kommunene til å gjøre avtaler med utbygger, som tilpasser anlegget og kompenserer for det, og en egen praksis finnes for dette allerede.<sup>31</sup> Inderberg skriver blant annet at kommunen ofte opplever mye usikkerhet i forbindelse med denne avtaleinngåelsen. Min tese her er at dersom kommunene har forutsett vindkraft og behandlet de mest relevante problemstillingene i plan, vil de være bedre rustet til å forhandle med en utbygger om betingelsene i de relevante avtalene.

Hva kan slike avtaler handle om? Erfaringene fra Danmark handler veldig mye om at «lokal aksept» oppstår med gode løsninger på forhold som kan avtales mellom utbygger og kommune.<sup>32</sup>

29 Riksrevisjonen s. 8.

30 Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, 2006, s. 7 for begge «»-uttrykkene.

31 Inderberg og Saglie omtaler denne praksisen i kapittel 11 i denne boken.

32 Birgitte Englund Olsen og Helle Tegner Anker, «Local acceptance and the legal framework: the Danish wind energy case», i *Sustainable energy united in diversity: challenges and approaches in energy transition in the EU* (Vol. 1, ss. 137–156), 2014. European Environmental Law Forum. European Environmental Law Forum Book Series, s. 146.



### 13.10.1 Kompensasjon

En ting er skattesystemet, som i hovedsak er styrt av staten (kommunene kan fastsette nivået på eiendomsskatten), en annen ting er hvordan lokale aktører kompenseres på rimelige måter. Hvordan dette skjer, har vært en av de store utfordringene i sakene slik de har forløpt i Norge. Grenseoppgangen mot korrupsjon har vært særlig ømtålig fordi dette kan oppfattes som betaling for offentlige tillatelser. Jeg hører fra sentrale aktører på utbyggersiden at dette er den største utfordringen de står overfor. Dette bør derfor løses på en måte som både utbygger, grunneiere og kommuner kan behandle på en måte som er ryddig, og som oppfattes som rettferdig lokalt.<sup>33</sup>

### 13.10.2 Lokalt eierskap

Eierskapet til norske vindkraftprosjekter ligger i hovedsak hos utenlandske selskaper. Dette fører lett til en egen avstand mellom prosjekteier og lokalsamfunnet. Dansk lov pålegger en mulighet for et 20 % eierskap i vindkraftprosjekter hos lokale aktører.<sup>34</sup> Dette åpner for lokale investeringer, fokus på balansegangen mellom økonomisk vinning og lokale hensyn, og bedre dialog med lokale interessegrupper. Dette vil også kunne være noe å vurdere i Norge, og det kan være lettere å få til gjennom gode lokale prosesser som kommunal planlegging.

## 13.11 AVSLUTNING

Det er åpning i det eksisterende lovsystemet for at kommunen kan være proaktiv i sitt forhold til vindkraft gjennom planlegging og bruke dette inn mot avtaler før konsesjonsprosessen, gjennom hele denne og overfor utformingen av NVEs detaljerte betingelser i MTA.

Selve spørsmålet om vindkraftutbygging kan behandles i kommuneplanens arealdel og være en forberedelse overfor den uformelle vetoretten kommunene har i dette spørsmålet. Dernest kan reguleringsplan brukes som både supplement til NVEs MTA og som mulig innspill til denne. I forlengelsen av den detaljstyringen kommunene kan være interessert i, kan de også vurdere å bruke utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven.

Dansk forskning viser at til syvende og sist er «lokal aksept» svært viktig for vindkraftsektoren. Denne styrkes gjennom god lokal planlegging og formater for

33 Olsen mfl. kaller dette «economic justice», s. 147

34 Olsen mfl. s. 150.

lokal medvirkning. Slike prosesser vil også ytterligere styrke kommunene som forhandlings- og avtalepartnere overfor utbyggerne.

Alt dette kan kommunene gjøre «med én gang», uten noen endringer i lovverket – bare man er bevisste og styringsvillige.

## REFERANSER

- Concito, Lokal accept og utvikling af vindmølleprojekter Opsamling på Wind2050-projektet, 2018.
- Fauchald, Ole Kristian, Konesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer. FNI Report 1/2018.
- Inderberg, Tor Håkon Jackson, Helga Rognstad, Inger-Lise Saglie og Lars H. Gulbrandsen, «Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices», *Energy Research & Social Science* 52 (2019) 181–191.
- Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, 2006
- Meld. St. 25 (2015–2016): Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030
- Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner
- Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land. Endringer i konsesjonsbehandlingen.
- NINA, Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft. En evaluering av regionale planer for vindkraft, 2011.
- Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg, 2015
- Olsen, Birgitte Englund og Helle Tegner Anker, «Local acceptance and the legal framework: the Danish wind energy case», i *Sustainable energy united in diversity: challenges and approaches in energy transition in the EU*, Lorenzo Squintani, Hans H.B. Vedder, Moritz Reese og Bernard Vanheusden (red.) (Vol. 1, s. 137–156), 2014. European Environmental Law Forum. European Environmental Law Forum Book Series.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Petterson, Maria og Söderholm, Patrik, «Reforming wind power planning and policy: experiences from the Nordic countries» *CESifo DICE Report* 4/2011, s. 55.
- Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi. Dokument 3:5 (2013–2014)
- Stortinget, Innstilling 387 S (2018–2019) til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen
- Stortinget, Innstilling 101 S (2020–2021) til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen
- Winge, Nikolai K., «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?», *Kart og plan*, 2/2017.

Bolk IV

# Planlegging i sjø



# 14. Innleiing

Ingunn Elise Myklebust

## 14.1 INNLEIING

Kampen om dei kystnære sjøareala spissar seg til, og i dag er det først og fremst akvakultur som må finne sin plass mellom andre eksisterande interesser og mål om vern. I framtida vil vi møte liknande problemstillingar ved nye utnyttingsmåtar som offshore vindenergiparkar eller andre nye installasjonar eller kunstige øyer som krev ein eksklusiv bruk av areal som tidlegare har vore ope for alle. Ein viktig skilnad frå strandsonerforvaltning på land er at vi no er på eit område som – iallfall i hovudsak – er utanfor rammene for privat eigedomsrett. Dei ulike tiltaka i sjøområde kan vere meir mellombelse, og er i større grad styrte av offentleg rettslege normer, som stiller krav til at både nye og etablerte tiltak tilpassar seg samfunnsutviklinga. Kunnskapen om livet i sjøen er framleis mangelfull, og det er vanskelegare å få auge på naturverdiar under sjøen enn på land. Til skilnad frå forvaltning av strandsona er kompetansen til å gi løyve til tiltak dessutan i større grad lagt til andre styresmakter enn kommunen sjølv. Dette fører til auka behov for samordning mellom statlege styresmakter i samband med planlegging og tildeling av løyve, som er vårt hovudfokus. Vi er ikkje dei første som skriv om behovet for å sjå på regelverket ut frå ei meir heilskapleg tilnærming, men målet med bolken er å delta i denne diskusjonen, identifisere nye utfordringar og peike på moglege løysingar.<sup>1</sup>

Kva for interesser akvakulturnæringa kan vere i konflikt med, vil variere frå stad til stad eller kommune til kommune. Ofte handlar spørsmålet om kva som er mest eigna areal for akvakultur, ut frå straumtilhøve, botnformasjonar, vasskvalitet og eller anna akvakultur. Men plassering av anlegg for akvakultur kan også kome i konflikt med tradisjonelle former for bruk, som farlei, fiskeplassar, friluftsliv eller verneområde. Kva for aktivitet som kan skje parallelt eller ved sida av kvarandre,

---

1 Sjå t.d. Nikolai K. Winge, *Kampen om arealene: Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Oslo 2013 og Sigrid Eskeland Schütz og Anne-Michelle Slater, «From strategic marine planning to project licences – Striking a balance between predictability and adaptability in the management of aquaculture and offshore wind farms», *Marine Policy*, vol. 110, 2019 s. 1–11.

krev vidare ei meir konkret vurdering av dei aktuelle kyst- eller fjordsystema. Inn- anfor plan- og bygningslova sitt system vil dei ulike interessene verte representerte av ulike statlege eller regionale sektororgan, nabokommunar eller kommunen sjølv. Kva for avvegingar av interesser og vurderingar som bør gjerast i overordna plan, anten regionplan eller kommuneplan, og kva som bør gjerast i samband med klargjering av lokalitet etter akvakulturlova, er eit spørsmål vi vil sjå på. Vi vil også søkje å vurdere korleis dei ulike planverkemidla verkar saman med andre meir politiske, strategiske og økonomiske verkemiddel.

Miljøomsyn står i ei særstilling. Naturen har eit uttrykkeleg rettsleg vern etter Grunnlova § 112, der det heiter at naturressursane skal «disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter». Grunnlova krev også at borgaren skal ha rett til kunnskap både om «korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen». Ved endring av Grunnlova i 2014 er også staten sitt ansvar understreka, og det er trekt fram at dei statlege styresmaktene «skal setje i verk tiltak» som gjennomfører miljømåla i Grunnlova.<sup>2</sup> Med «statlege styresmakter» siktar Grunnlova til alle offentlege institusjonar som representerer styresmaktene, anten som ledd i utøvande, lovgivande eller dømmende makt.<sup>3</sup> Grunnlova løftar fram verdiar – både materielle og prosessuelle – som staten også har teke på seg å verne gjennom internasjonale samarbeid og konvensjonar. Noreg har m.a. slutta seg til Konvensjonen om biologisk mangfald, Bernkonvensjonen og plikter gjennom EU og EØS-avtalen sitt vassrammedirektiv og krav om miljøkonsekvensutgreiingar.<sup>4</sup> Målet med EU sitt vassrammedirektiv (2000/60/EF) er å sørge for at dei europeiske landa vernar om, og eventuelt utbetrar, vasskvaliteten i vassdrag og grunnvatn.<sup>5</sup> Forskrifta omfattar alt vatn: brevatn, elver, grunnvatn, fjord og kystvatn ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinja.<sup>6</sup> Vassrammedirektivet si rolle for planlegging i

2 Sjå Dokument 16 (2011–2012) s. 246.

3 Dokument 16 (2011–2012) s. 47.

4 Sjå Europaparlamentets og rådets direktiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 (tiltaksdirektivet) og Europaparlamentets og rådets direktiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 (plandirektivet). Sjå nærare om direktiva sin verknad i havet ved Sigrud Eskeland Schütz, «Strategiar i forvaltning av marine økosystem», i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Karl Harald Søvig mfl. (red.), Bergen 2013 s. 597–608 og Sigrud Eskeland Schütz, *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak: Plan- og bygningslova kap. VII-a i lys av EØS-direktiv 85/337 og 2001/42*, Bergen 2007 og Ole Kristian Fauchald, «Miljøprinsipp og strategiske beslutningar – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2020 s. 264–305, særleg kap. 2.4.

5 Sjå Avansert Europaparlamentets og rådets direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 (vassrammedirektivet).

6 Sjå meir om vassrammedirektivet i t.d. Sigrud Eskeland Schütz, «Vassdirektivet – konsekvenser for næringsverksemd», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 1, 2014 s. 11–47 (på s. 25).

kyst- og sjøområde, er drøfta ovanfor i kap. 4. I denne bolken ser vi først og fremst på høvet til planstyring gjennom arealplanlegging og tildeling av vedtak om løyve på lokalitet etter akvakulturlovgivinga.

## 14.2 OVERSIKT OVER ANDRE VERKEMIDDEL FOR STYRING

I ein bolk om arealforvaltning i sjø skulle vi ideelt sett hatt ein breiare omtale av alle relevante rettslege verkemiddel for å styre forvaltninga av dette arealet, men dette vil sprengje ramma for boka. Vi vil derfor i innleiinga her nemne at styring etter plan- og bygningslova må skje i eit samspel med styring også etter andre lover og forskrifter. Sentrale lover som må nemnast, er lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldlova), lov om laksefisk og innlandsfisk mv. av 15. mai 1992 nr. 47 (lakse- og innlandsfisklova) og lov om forvaltning av villlevande marine ressursar av 6. juni 2006 nr. 37 (havressurslova), men også fleire kunne vore nemnt.

I Noreg har vi i lang tid arbeidd med ulike arealbaserte verkemiddel, som på ulike måtar kan vere med å ta vare på naturverdiar i marine område.<sup>7</sup> Naturvern er eit sterkare verkemiddel for styring enn arealplanlegging, der status for eit areal kan endre seg frå kommunestyre til kommunestyre, eller raskare enn det også. Naturmangfaldlova § 39 første ledd gir heimel for at det kan «opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdiar som er økologiske betingelser for landlevende arter». Det er i dag verna fleire marine verneområde etter denne regelen, m.a. Saltstraumen i Nordland, Tautraryggen i Nord-Trøndelag, Framvaren i Vestfold, Jærkysten i Rogaland og Gaulosen og Rødberget i Sør-Trøndelag. Vernevedtak i sjø kan også gjerast direkte med heimel i stortingsvedtak. Ordninga med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjordar vart vedtatt av Stortinget våren 2007. Stortinget har arbeidd fram eit system med nasjonale laksevassdrag og laksefjordar for å gi et utval av de viktigaste lakseartane eit særleg vern. I Noreg har vi 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjordar. Det er lagt til grunn at ca. tre fjerdedelar av dei samla villaksressursane er knytte til desse 52 nasjonale laksevassdraga og dei 29 nasjonale laksefjordane. Leveområde for laks kan også sikrast etter lakse- og innlandsfiskelova. Lova gjeld det norske fastlandet, men for anadrome laksefisk også «i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i Norges økonomiske sone utenfor det norske fastland». Lova har reglar både om ressursuttak og kven som har særlege rettar til ressursane.

7 Jf. Meld. St.29, 2020-2021, Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur, s. 27.

Utøving av fiske som ledd i næring er i stor grad regulert av havressurslova. Havressurslova har reglar om m.a. fiskereiskap, fredingstider, forbod mot fiske og fangst i særskilte område, fangstmåtar, orden på fangstfeltet, omsetning av fangst m.m. Ansvar og oppgåvene etter havressurslova er lagt til staten ved fiskeristyresmaktene. I føremålsparagrafen til havressurslova – § 1 – heiter det at målet med lova er å «sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetting og busetnad i kystsamfunna». I tråd med denne og andre lover er det staten som har det overordna oppsynet med fiskeressursane i havet. I denne bolken analyserer vi heller ikkje dette regelverket, men er inne på korleis fiskeristyresmaktene kan vareta fiskeinteressene i saker som gjeld arealplanlegging og vedtak om lokalitet, som eit mellom fleire sektororgan som har interesse i korleis sjøområde vert forvalta.

### 14.3 UTVIKLING – AUKA FOKUS PÅ KOORDINERING OG SAMARBEID

Ei målsetning med plan- og bygningslova frå 2008 var å styrke denne som ei sektorovergripande lov og gjere denne til eit felles styringsverktøy for forvaltning av areal og ressursar.<sup>8</sup> Eit av plan- og bygningslova sine sentrale føremål ifølgje § 1-1 første ledd er at lova skal leggje til rette for å «samordne statlige, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for bruk og vern av ressursar». Særleg vil prinsippet om samordning vere viktig for dei ulike formene for sektorovergripande planlegging, som t.d. vegplanlegging, strandsoneplanlegging og marin arealplanlegging. Kommunen sin plankompetanse gjeld ut til «en nautisk mil utenfor grunnlinjene», jf. § 1-2 første ledd. Seinare har det kome til fleire verkemiddel for strategisk styring og planlegging. Produksjonsområdeforskrifta (2017) er ei slik forskrift som dekkjer heile sjøområde og har ein inndeling i 13 område, der det kan gjerast ei tredeling i høve til kor godt eigna arealet er i høve til spreiding av lakselus til villfisk; laks og aure.<sup>9</sup> Men villfisken er berre ei av interessene som treng eit vern i høve til akvakultur. Også andre miljøindikatorar, samt ferdsel og fiske, kan ha behov for vern ut frå ei koordinert og samla forvaltning av sjøareala, uavhengig av lokalitet, biomasse og uavhengig av kommunegrensene. Regional planlegging i sjøområde vert då særleg viktig som eit supplement til dette, i tillegg til dei meir generelle statlege føringane.<sup>10</sup>

8 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 38–39.

9 Produksjonsområdeforskrift av 16. januar 2017 (FOR-2017-01-16-61) § 8 andre ledd.

10 Sjå meir om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret: Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følgje opp nasjonal og regional politikk», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 188–198. Sjå også Stokke i kapittel 18 i denne boka.



## 14.4 DEI ULIKE BIDRAGA I BOLKEN

I denne bolken ser vi nærare på kva for interesser som er i konflikt, og kva for reglar som gjeld for samordning av styresmakter og avveging av interesser. Ein planprosess som har som mål å løyse alle moglege spørsmål og konfliktsituasjonar på eit tidleg tidspunkt, kan verte veldig tung og lite effektiv. Ikkje alle spørsmål er eigna til å avgjerast på generelt grunnlag før det er spørsmål om eit konkret tiltak eller konkret prosjekt. Samstundes fører presset på arealet til større behov for meir detaljerte overordna planar, både frå næringa si side – som må sikre nok areal for akvakultur tidleg i prosessen – og representantar for miljøomsyna – som må søkje å spikre fast miljøkrav tidleg for å hindre å verte «utspelt» seinare i prosessen. Alle kapitla i denne bolken vil, på kvar sin måte, vere med å synleggjere fordelar og ulemper med rammestyrt etter plan- og bygningslova og detaljstyring etter sektorlov.

I dei første to kapitla vil vi presentere eit viktig bakteppe for diskusjonen. Biolog Pia K. Hansen gjer greie for kva for påverknader på miljøet frå akvakultur som kan aktualisere seg med ny eller auka biomasse på ein lokalitet. Ho skriv om utfordringar som kan oppstå ved tilførsle av kjemikaliar, rømt fisk, sjukdom, lakselus og organiske utslepp og næringssalt, og korleis forvaltninga er innretta på å møte desse utfordringane. Deretter vil Frode Hovland, sakshandsamar hjå fylkesmannen i Sogn og Fjordane, gjere greie for særlege utfordringar ved å møte målet om auka akvakultur dersom sjøareala i for stor grad vert detaljstyrte i bindande kommunale planar.

I dei tre neste kapitla føretekk vi ei evaluering av det rettslege styringsverktøyet. Først trekkjer professor i rettsvitenskap Ingunn Elise Myklebust opp dei rettslege rammene for styring og introduserer dei sentrale diskusjonane om plan- og bygningslova og akvakulturlova sitt innhald og grenseflater, før førsteamanuensis og geograf Knut Bjørn Stokke ser nærare på korleis det regionale plannivået kan nytast for å sikre tidleg samordning, eller dialog, mellom styresmakter og aktørar. Endeleg vil førsteamanuensis i rettsvitenskap Katrine B. Hauge, professor Ingunn E. Myklebust og universitetslektor Martin Lund-Iversen – saman – prøve å reflektere meir overordna over kvar sektorforvaltninga fører oss, og dei stiller spørsmål ved om forvaltninga er tilstrekkeleg integrert, og om dei endelege vedtaka som er trefte, har tilstrekkeleg legitimitet.

## KJELDER

### Litteratur

- Fauchald**, Ole Kristian, «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2-3, 2020.
- Myklebust**, Ingunn Elise, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret: Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følge opp nasjonal og regional politikk», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 188–198.
- Winge**, Nikolai K., *Kampen om arealene: Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Oslo 2013.
- Schütz**, Sigrid Eskeland og Anne-Michelle Slater, «From strategic marine planning to project licences – Striking a balance between predictability and adaptability in the management of aquaculture and offshore wind farms», *Marine Policy*, vol. 110, 2019 s. 1–11.
- Schütz**, Sigrid Eskeland, *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak: Plan- og bygningslova kap. VII-a i lys av EØS-direktiv 85/337 og 2001/42*, Bergen 2007.
- Schütz**, Sigrid Eskeland, «Strategiar i forvaltning av marine økosystem», i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz, Ørnulf Rasmussen (red.), Bergen 2013 s. 597–608.
- Schütz**, Sigrid Eskeland, «Vassdirektivet – konsekvenser for næringsverksemd», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 1, 2014 s. 11–47.

### Førearbeid og andre offentlege dokument

- Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*
- Meld. St. 29 (2020–2021) *Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

### Lovgjeving

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)
- Lov 15. mai 1992 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfisklova)
- Lov 6. juni 2008 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)
- Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova)
- Lov 19. juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldlova)

### Direktiv

- Europaparlamentets og rådets direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 (vassrammedirektivet)
- Europaparlamentets og rådets direktiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 (plandirektivet)
- Europaparlamentets og rådets direktiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 (tiltaksdirektivet)

# 15. Akvakulturs påvirkning på det ytre miljøet

Pia Kupka Hansen

**Sammendrag** Forvaltningen kontrollerer og overvåker akvakulturs påvirkning på det ytre miljøet i henhold til en rekke lover og forskrifter. De vesentligste miljøpåvirkningene fra fiskeoppdrett har gjennom årene vært forårsaket av fisk som rømmer fra oppdrettsanlegg, spredning av lakselus, sykdommer, samt utslipp av næringsstoffer, organiske partikler, legemidler og andre fremmedstoffer fra anleggene.

**Nøkkelord** fiskeoppdrett | miljøpåvirkning | risikovurdering

**Abstract** The effects of aquaculture on the surrounding environment are controlled and monitored by the authorities according to several laws and regulations. The most important environmental effects from fish farming have over the years been caused by escape of farmed fish, spread of sea lice, diseases, and emissions of nutrients, organic waste, medicine and other foreign substances into the marine environment.

**Keywords** fish farming | environmental impact | risk assessment

## 15.1 INNLEDNING

Fiskeoppdrett benytter både med hensyn til areal og til økosystemene fellesskapets arealer og ressurser. Som andre næringsaktiviteter har fiskeoppdrett miljøkonsekvenser, og disse kan være lokale eller regionale, og kortvarige eller langvarige. Dette betyr at det er større risiko ved noen miljøpåvirkninger enn ved andre. Siden 1980-tallet har det vært en ambisjon fra myndighetenes side at norsk fiskeoppdrett skal være bærekraftig, at miljøpåvirkningene skal reduseres og nye forhindres.<sup>1</sup> Et primært mål er at næringen skal være langsiktig, og at forvaltningen av den er øko-

---

1 Meld. St. nr. 46 (1988–1989).

logisk balansert. Man har ønsket at gå mot en redusering av utslipp, rømningssikre anlegg og mer miljøvennlige metoder til å bekjempe sykdom. Næringen har imidlertid vokst betydelig gjennom årene, og det har vist seg utfordrende å nå målet.

Miljøutfordringene for oppdrettsindustrien har endret seg med veksten i næringen og økt med økende produksjon, men overordnet har det vært mange av de samme problemstillingene som har vært aktuelle. De problemstillingene som har gått igjen i norsk fiskeoppdrett, er fisk som rømmer fra oppdrettsanlegg, spredning av lakselus fra anlegg, bakterie- og virussykdommer og spredning av disse samt utslipp av næringssalter, organiske partikler, legemidler, fremmedstoffer og kjemikalier fra anleggene. Gjennom årene er det gjort betydelig forskning på miljøeffektene fra fiskeoppdrett, og i det følgende gis en kort beskrivelse av kunnskapen om påvirkning på det ytre miljøet og hvordan det forvaltes.

## 15.2 MILJØPÅVIRKNINGER I DAGENS FISKEOPPDRETT

### 15.2.1 Innledende om særlige utfordringer knyttet til merder i sjø

Den dominerende teknologien i norsk fiskeoppdrett er åpne merder i sjø, og dette innebærer at det er direkte kontakt mellom oppdrettsfisken og miljøet rundt. Fisken er avhengig av god vannkvalitet, og miljøforholdene er avgjørende både for fiskens helse og vekst. Men den åpne merdteknologien betyr også at både avfallsstoffer fra fisken og andre stoffer som brukes (f.eks. legemidler og antibegroingsmidler), ender opp i det omkringliggende miljøet. Avfallsstoffene består av oppløste næringssalter og organiske partikler (fekalier og spillfôr) som kan omsettes i det marine miljøet, men mengdene er store i forhold til det som er naturlig, noe som kan ha konsekvenser for dyre- og plantelivet. Det er derfor vesentlig hvor anleggene plasseres for om miljøet er i stand til å assimilere stoffene uten store konsekvenser. Andre stoffer, som legemidler og antibegroingsmidler, er fremmedstoffer i det marine miljøet. Mengden av disse stoffene er ulikt fordelt, og for legemidlenes del blir de anvendt med ujevne mellomrom. De kan imidlertid ha betydelige effekter på dyrelivet alt etter hvor mye som brukes, og hvor lett stoffene fortynnes og brytes ned.

Det er kjent at oppdrettsfisk kan rømme fra anlegg, og det har vist seg vanskelig å unngå at slike uhell skjer. Konsekvensen kan være at oppdrettsfisken blander seg med villfisk og påvirker den genetiske sammensetningen. Smittsomme sykdommer rammer også fisk, og på grunn av tettheten i oppdrettsanlegg spres de hurtig mellom individer i merdene. Det samme gjelder for parasitter som lakselus. Derfor blir legemidler brukt for å bekjempe sykdom og parasitter. I de følgende avsnitt gir

vi en kort beskrivelse av kunnskapen om de forskjellige miljøpåvirkningene. For mer dypgående informasjon se rapporten «Kunnskapsstatus til risikorapport» på Havforskningsinstituttets nettsider (hi.no): [https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast\\_serie=kunnskapsstatus-til-risikorapport](https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast_serie=kunnskapsstatus-til-risikorapport).

### 15.2.2 Rømt fisk

Oppdrettslaks har gjennom etter nærmere 50 år med målrettet avl fått en annen genetisk sammensetning enn villaks. Når oppdrettslaksen rømmer, er det en risiko for at den vandrer opp i elvene og prøver å formere seg med villaksen. Dette vil kunne forandre egenskapene til de ville laksebestandene, og laksen kan bli mindre egnet til å overleve i naturen. For å redusere risikoen for rømning stilles det krav til utforming og drift av fiskeoppdrettsanleggene gjennom forskrift.<sup>2</sup> Et nasjonalt overvåkingsprogram skal sikre tiltak hvis innslaget av oppdrettslaks i vassdrag overstiger en viss mengde, se Fiskeridirektoratets nettsider (www.fiskeridirektoratet.no). Forskning gjennom årene har vist at det i visse deler av landet har vært problemer, og det er blitt opprettet en rekke laksefjorder hvor det er restriksjoner på oppdrett.<sup>3</sup> Dette har betydning for lokalisering av anlegg og er et tema ved tildelingen av lokaliteter. Oppdrettsindustrien er pålagt å melde fra til Fiskeridirektoratet hvis det har vært rømning på et anlegg, og det vil ofte bli satt i gang fiske for å ta ut så mye av oppdrettsfisken som mulig, og oppdretter kan bli pålagt bot.

### 15.2.3 Sykdom

Det er vanskelig å unngå sykdommer når store mengder organismer lever tett, og for laks har det dukket opp en rekke smittsomme sykdommer som skyldes både virus, bakterier og parasitter. Utover at oppdrettsfisken blir syk og dør, spres det betydelige mengder patogener til miljøet, noe som kan påvirke villfisken negativt. Tidligere (på åttitallet) ble sykdommene forsøkt bekjempet med forskjellige antibakterielle midler. Slike midler nedbrytes i liten grad i fisken. Det meste går ut i miljøet, hvor det gir risiko for generell resistensutvikling og spredning gjennom næringskjeden. Etter hvert er det utviklet vaksiner mot en rekke sykdommer, og bruken av antibakterielle midler er sterkt redusert. Imidlertid har andre sykdommer kommet til, og det gir store tap for industrien. Det er krav som skal forhindre at smitte blir transportert fra anlegg til anlegg.<sup>4</sup> Sykdomsutbrudd skal meldes til

2 NYTEK-forskriften.

3 Forskrift om beskyttelse av laksebestander.

4 Omsetnings- og sykdomsforskriften for akvatiske dyr kapittel 4.

Mattilsynet, og diagnose og behandling foretas av veterinærer eller fiskehelsepersonell. Mattilsynet har dessuten rett til å stille krav til medisinbruk. Mattilsynet setter også krav til minsteavstand mellom oppdrettsanlegg på grunn av smitterisiko og at det etter endt produksjon må være en brakkleggingsperiode før ny fisk kan settes inn, for å unngå smitte fra en produksjon til den neste.

#### 15.2.4 Lakselus

En spesiell utfordring i oppdrettsnæringen er parasitter i form av lakselus, og det er i dag en av næringenes største problemer. Lakselus er en vanlig parasitt i det marine miljøet, hvor den sitter på overflaten av laksefisk og lever av slim, hud og blod. På grunn av de store mengdene laks i merdene kan det i oppdrettsanlegg produseres mye lakselus, og parasittene som spres fra anlegg, kan gi økt dødelighet av villaks og ørret i området. Det er fastsatt i forskrift at oppdretter skal telle lakselus hver uke, og resultatene skal sendes til Mattilsynet.<sup>5</sup> Lakselus bekjempes overveiende enten biologisk med leppefisk som spiser lakselus, mekanisk (spyling, varmebehandling, ferskvann) eller kjemisk ved bruk av enten badebehandling eller gjennom medisiner i føret. Bruken av leppefisk har reist flere miljømessige problemstillinger både angående fiskeriet av leppefisk, flytting av leppefisk mellom områder, smittespredning og genetiske endringer.

#### 15.2.5 Utslipp av næringssalter og organiske partikler

Med åpen merdteknologi slippes avfallsstoffer fra fisken direkte ut i vannmiljøet. Oppløste næringssalter kan påvirke mengden av planteplankton, og organiske partikler i form av fekalier vil for en stor del sedimentere på bunnen under og i nærheten av oppdrettsanlegget sammen med eventuelt spillfôr. Det slippes ut store mengder organiske partikler i forbindelse med fiskeoppdrett, og i strømsterke områder vil de spres over et større areal. I mange områder vil de organiske utslippene imidlertid sedimentere tett på anlegget, og påvirke dyrelivet på og i bunnen og i verste fall forårsake at dyrelivet forsvinner. Påvirkningen av slike organiske utslipp skal overvåkes.<sup>6</sup> Det er utviklet et risikobasert overvåkingsverktøy med tilhørende grenseverdier for miljøpåvirkningen av organisk stoff på bunnen under oppdrettsanlegg og i en sone rundt anlegget.<sup>7</sup> Overvåkingsystemet består av bunnundersøkelser, grenseverdier og frekvenser for overvåking som over noen

5 Forskrift om lakselusbekjempelse § 10.

6 Akvakulturdriftsforskriften § 35.

7 NS 9410:2016.

produksjonssykluser skal sikre at det ikke produseres mer fisk enn bunnen på lokaliteten kan tåle. Fiskerimyndighetene har ansvaret for overvåking av området under og rett ved anlegget, og Miljødirektoratet (gjennom Fylkesmannens miljøvernavdeling) er ansvarlig for overvåking utenfor dette området. Rundt anlegget er det en overgangssone hvor det aksepteres noe påvirkning, men mye mindre enn under anlegget. Utenfor overgangssonen må det ikke finnes noen påvirkning, og her finnes det grenseverdier.<sup>8</sup> Overskrides grenseverdiene, pålegger myndighetene tiltak som er nødvendige, f.eks. lengre brakklegging, reduksjon av produksjonen eller flytting av anlegget.<sup>9</sup> Overvåkingen dekker foreløpig kun bløtbunn, men det arbeides med å inkludere også hardbunn.

### 15.2.6 Medisiner

Oppdrettsfisken er vaksinert for de viktigste bakterielle sykdommene, og det brukes lite antibakterielle midler i norsk fiskeoppdrett, og slik har det vært siden begynnelsen av nittitallet. Så dagens medisinbruk kommer primært fra midler mot lakselus. De deler seg i to grupper: badebehandling og medisin i fôr. Ved badebehandling fortynnes stoffene i vannet, og de er vanligvis kun til stede i en kortere periode. Bade-midler må ikke brukes nærmere enn 500 meter fra rekefelt og torskegytefelt.<sup>10</sup>

Medisinfôr kan inneholde stoffer som hemmer skallskiftet hos lakselusen, som dermed dør. Medisinen spres i miljøet på samme måte som organiske utslipp og ender oftest opp i sedimentene, hvor det kan bli værende i en lengre periode. Hvor lenge avhenger av hvor fort de brytes ned eller lekker ut, men man vet lite om påvirkningen i det marine miljøet. Per i dag finnes det ingen gode alternativer, og ettersom lakselus er et stort problem, er bruken av medisiner mot lakselus fortsatt høy. Det er veterinærer og fiskehelsepersonell som har ansvaret for når medisiner skal benyttes, og disse skal være godkjent av Statens legemiddelverk.<sup>11</sup> På bakgrunn av den nyeste forskningen er det pålagt at medisin som inneholder kitin-hemmere, ikke kan brukes på samme område før etter seks måneders opphold, og de må ikke brukes nærmere enn 1000 meter fra et rekefelt.<sup>12</sup> Mattilsynet har ansvar for å registrere bruken av legemidler.

8 Vannforskriften vedlegg Va, punkt 4 «Vannkategori kystvann».

9 Akvakulturdriftsforskriften.

10 Akvakulturdriftsforskriften § 15b.

11 Forskrift om lakselusbekjempelse.

12 Akvakulturdriftsforskriften § 15a.

### 15.2.7 Kjemikalier

Det anvendes en rekke kjemikalier i forbindelse med fiskeoppdrett, som f.eks. desinfiseringsmidler og antibegroingsmidler (kobber). Bruken av disse er alle omfattet av lover og forskrifter. Kobber brukes som antibegroingsmiddel på nøtene, og mangelen på gode alternativer gjør at det fortsatt anvendes store mengder i oppdrettsindustrien. Kobber skal forebygge at marine organismer fester seg på nøtene, men kobberet kan ende opp i sedimentet blant annet ved spyling eller ved nedfall av organismer fra nøtene. Kobber kan være giftig for marine organismer, og fra sedimentet kan stoffet ende opp i organismer som lever i og av bunnen. Miljømyndighetene er i gang med en kartlegging av kobber i sedimenter under og rundt fiskeoppdrettsanlegg. I visse områder er det nedlagt forbud mot å bruke kobber som antibegroingsmiddel.

### 15.2.8 Oppsummerende om miljøvurderinger og risikobetraktninger

De forskjellige miljøpåvirkningene kan vurderes på grunnlag av om de er lokale eller regionale, reversible eller irreversible, eller har lang- eller korttids effekt. Lakselus har en regional effekt da de spres med overflatevannet over store områder og kan infisere villfisk over et stort areal. Påvirkningen er imidlertid reversibel, og hvis anleggene fjernes, forsvinner lakselustrykket. Oppdrettslaks som rømmer, kan påvirke den genetiske sammensetningen til villaks, hvilket er en irreversibel prosess som foregår på en regional skala. Næringsssalter spres over store områder, men fortynnes i prosessen, og hvis tilførselen fra anlegg stopper, vil en eventuell øking i planteplankton også slutte. Organiske utslipp påvirker først og fremst sedimentet i området under og rundt anlegget og er primært et lokalt problem. Påvirkningen er reversibel, men det kan ta år innen dyrelivet er tilbake til et upåvirket samfunn. Medisiner fra badebehandling har kortvarig og lokal effekt, da de fortynnes når de spres med strømmen. Medisiner gitt med fiskefôr har en lokal effekt, men kan finnes i sediment over lengre tid. Kobber som kommer fra impregnering av merdene, spres i lokalområdet og kan akkumulere i sediment over lang tid.

### 15.2.9 Lokalisering og bæreevne

Et vesentlig tema når det gjelder å få tillatelse til å drive fiskeoppdrett på en lokalitet, er de potensielle miljømessige konsekvensene av aktiviteten. Når fylkeskommunen mottar en søknad, vil en rekke myndigheter bli konsultert, blant annet for å sikre at den omsøkte produksjonen ikke overskrider grensene for en bærekraftig



produksjon (se neste kapittel). Mattilsynet har som oppgave å vurdere anleggets og lokalitetens egnethet ut fra hensynet til fiskehelse og fiskevelferd, men også å vurdere faren for smittespredning av sykdommer og lakselus. Fylkesmannens miljøvernavdelingens oppdrag er å vurdere om oppdrettsanlegget kommer i konflikt med blant annet naturvern, vilt og fiskeinteresser (laks og sjøørret) og Vannforskriften. Dessuten er det Fylkesmannen som gir utslippstillatelse etter forurensningsloven, og som stiller krav til avfallshåndtering og kjemikaliebruk. Fiskeridirektoratet har ansvaret for vurdering av eventuelle konflikter med kommersielle fiskeressurser.

Et fiskeoppdrettsanlegg består av en rekke merder, gangbroer og en forstasjon. Utenfor dette er det en sone på 100 meter rundt anlegget hvor det ikke er lov å fiske, og forankringen av anlegget beslaglegger store områder under vannoverflaten. Det er imidlertid installasjoner som kan fjernes, og dermed returnere området til fellesskapet eller annen bruk. Antallet fiskeoppdrettslokalteter har minket gjennom årene, men størrelsen og produksjonen på den enkelte lokalitet har økt betydelig.

Bæreevnen for fiskeoppdrett beskriver hvor mye fisk som kan produseres på en lokalitet eller et område, uten at det resulterer i uakseptable miljøeffekter. For å kunne beregne dette kreves at man kjenner sammenhengen mellom årsak og miljøeffekt, at denne kan måles, og at man kan sette grenseverdier for påvirkningen. På en lokalitet vil det i prinsippet være en egen bæreevne for hver påvirkningstype.

I 2017 ble det innført et nytt system for tildeling av konsesjoner basert på hvordan lakselussituasjonen er i et område.<sup>13</sup> Kysten ble delt inn i 13 produksjonsområder som har lite spredning av lakselus mellom seg. Ved tildeling av nye konsesjoner eller øking i produksjonen blir tillatelse kun gitt i produksjonsområder hvor beregnet dødelighet hos vill laksefisk på grunn av lakselus ligger under et visst nivå. I områder hvor dødeligheten er over en kritisk grense, må produksjonen reduseres. En øking i produksjonen kan imidlertid kun finne sted om man finner lokaliteter som har en bærekapasitet som passer til produksjonen. Dette gjøres i første omgang gjennom søknad om lokalitetsavklaring for akvakultur, som behandles av Fylkeskommunen.

En av utfordringene med å finne en optimal lokalisering av fiskeoppdrettsanlegg er at det er liten kunnskap om naturforholdene under vann. Kunnskapen øker imidlertid om de marine områdene konstant, og det samme gjør forståelsen for hvordan fiskeoppdrett påvirker miljøet. Det foregår kartlegging av den norske kystsonen gjennom en rekke prosjekter, og dette kan bli et viktig redskap i fremti-

---

13 Produksjonsområdeforskriften § 11, jf. § 8.

den når oppdrettsanlegg skal lokaliseres. I 2016 ble det i forbindelse med revisjonen av NS 9410 inkludert at alle nye lokaliteter og lokaliteter som utvider betydelig, må gjennomføre en forundersøkelse som blant annet skal gi informasjon om naturforholdene på lokaliteten innen et anlegg kan plasseres.

### 15.3 RISIKOVURDERING

Miljøutfordringene i oppdrettsindustrien har for en stor del omhandlet mange av de samme områdene gjennom årene. Produksjonen har samtidig økt betydelig, og det har vist seg vanskelig å løse problemene rundt lakselus og rømming. Det er imidlertid blitt og blir generert mye kunnskap som kan hjelpe næringen i retning av mer bærekraftig produksjon.

Noen av utfordringene har vært å kunne vurdere hvor store de forskjellige miljøpåvirkningene er, hvor vesentlige de er i forhold til hverandre, og hvordan de endrer seg over tid. Gjennom det siste tiåret har Havforskningsinstituttet gitt ut en årlig risikovurdering for norsk fiskeoppdrett, hvor risikobildet for de forskjellige miljøpåvirkningene beskrives. Den består av to deler, hvor den ene gir en oppdatert innføring i kunnskapsgrunnlaget for de enkelte miljøpåvirkningene («Kunnskapsstatus til risikorapport») og den andre angir en risikovurdering og beskriver hvordan risikoen vurderes for hver enkelt miljøpåvirkning («Risikorapport norsk fiskeoppdrett»). Se Havforskningsinstituttets nettsider (hi.no), henholdsvis [https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast\\_serie=kunnskapsstatus-til-risikorapport](https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast_serie=kunnskapsstatus-til-risikorapport) og [https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast\\_serie=risikorapport-norsk-fiskeoppdrett](https://www.hi.no/hi/nettrapporter?fast_serie=risikorapport-norsk-fiskeoppdrett). Her kan man følge hvordan risikobildet utvikler seg, og rapportene skal gi forvaltningen et verktøy til å få overblikk og vurdere tiltak. Nye miljøpåvirkninger vil bli inkludert løpende, og det vil bli laget dypere analyser på bakgrunn av ny kunnskap.

### KILDER

#### Lov

2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

#### Forskrifter

2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften).

2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr (Omsetnings- og sykdomsforskriften for akvatiske dyr).

- 2008 Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (Akvakulturdriftsforskriften).
- 2009 Forskrift 22. juni 2009 nr. 961 om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (Forskrift om beskyttelse av laksebestander).
- 2011 Forskrift 16. august 2011 nr. 849 om krav til standard for flytende akvakulturanlegg (NY-TEK-forskriften).
- 2012 Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (Forskrift om lakselusbekjempelse).
- 2017 Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (Produksjonsområdeforskriften).

### **Forarbeider**

St.meld. nr. 46 (1988–1989). *Miljø og utvikling*.

### **Litteratur**

Norsk Standard. *Miljøovervåkning av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg (NS 9410)*. 2016.



# 16. Næringsvekst, regelverk og utfordringer – synspunkter basert på erfaringer fra forvaltningen av akvakulturnæringen

**Frode Hovland**

**Sammendrag** Dette kapittelet er en historisk gjennomgang av bruken av kystlinjen i Norge til akvakultur. Det viser kort hvordan teknologiutviklingen har styrt hvilke areal som blir brukt til akvakultur, og hvordan dette arealet blir avsatt gjennom kommunale arealplanprosesser. Det blir gitt noen konkrete eksempler fra arealplaner i sjø og utfordringene når disse oppdateres sjelden. Størst utfordring blir det ved behov for dispensasjoner fra planene fordi næringen utvikler seg raskere enn kommuneplanene blir rullert.

**Nøkkelord** akvakultur | arealbruk | kommuneplan | næringsvekst | teknologiutvikling

**Abstract** The chapter is a historical review of the use of the coastline in Norway for aquaculture. It briefly shows how technology development has governed which areas are used for aquaculture and how this area is set aside through municipal land use planning processes. Some concrete examples are given from area plans in the sea and the challenges when these are rarely updated. The biggest challenge is when there is a need for exemptions from the plans, because the industry develops faster than the municipal plans are rolled out.

**Keywords** business growth | fish-farming | regulations | spatial planning | challenges

## 16.1 INNLEDENDE OM UTVIKLINGEN OG DET RETTSLIGE RAMMEVERKET

### 16.1.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil jeg gi en kort oversikt over utviklingen av akvakulturnæringen og vise hvordan viktige regler har kommet til og har lagt premisser for videre vekst og samspill med andre interesser. Et mål med kapittelet er også å vise praktiske eksempler på utfordringer som melder seg fordi gjeldende regler og plangrunnlag kan være for lite fleksible til at de kan tilpasses den raske næringsutviklingen innen akvakultur. Hovedutfordringen er at akvakulturarealene er så små at det ofte ikke er mulig å finne en ideell plassering uten at en må søke om dispensasjoner fra arealplanen. Etter min mening ville det vært bedre om det kunne planlegges for større flerbruksområder med akvakultur. Dette ville gitt mye større fleksibilitet i arbeidet med å få til en bærekraftig vekst av akvakulturnæringen i Norge.

### 16.1.2 Akvakultur, en innovativ næring

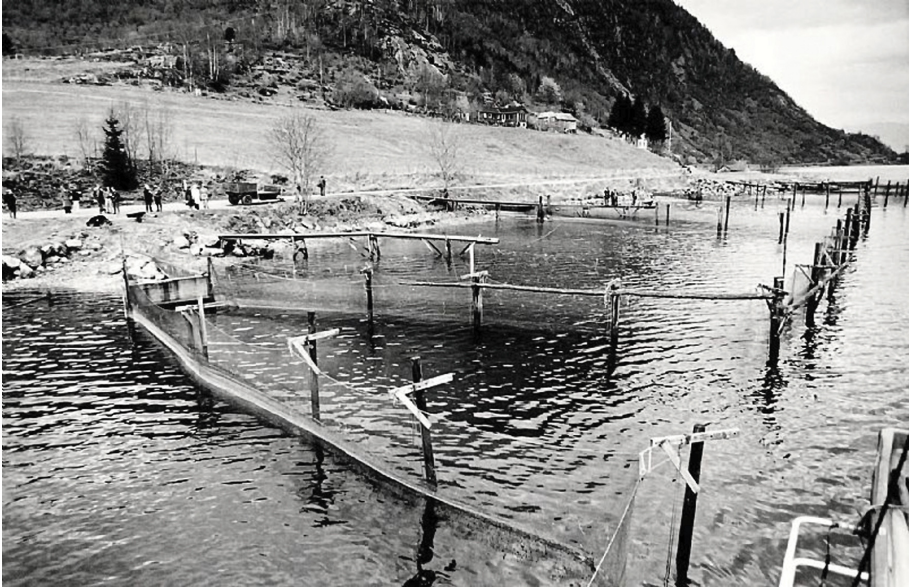
Akvakulturnæringen i Norge startet med enkle metoder på begynnelsen av 60-tallet. Erling Osland, for eksempel, startet i 1961 med å utvikle fiskeoppdrett hjemme i Bjordal i Høyanger kommune. Han kjøpte inn utstyr og gravde ut jorddammer. Året etter bestilte han 100 000 rogn av regnbueørret fra Danmark.

På begynnelsen av 1960-tallet dokumenterte brødrene Vik i Sykkylven at regnbueørret gradvis kunne vennes til sjøvann. De fant ut at ørreten vokste raskere og kunne bli mange kilo i sjø. Dette ble et konkurransefortrinn for norsk fiskeoppdrett. I 1964 bygde Osland derfor ut sjøinnehengninger i strandkanten ved gården, jf. figur 16.1.

Den lange kystlinjen er etter hvert blitt det største fortrinnet for utviklingen av næringen i Norge.

Næringen vokste utover på 70- og 80-tallet og gikk relativt raskt fra innhegninger som vist i figur 16.1, over til merdkonstruksjoner ute i sjøen. På 90-tallet var det vanlig med merder i tre, plast eller stål med en omkrets på 40–90 meter. Fra tusenårsskiftet og fram til i dag har utviklingen gitt oss merder fra 130 til 200 meter i omkrets. Sertifiseringsordninger og NYTEK-forskriften om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg, som kom på plass rundt 2005, har også sørget for bedre kvalitet på utstyr og redusert risiko for havari.

Næringen har utviklet seg fra å drive akvakulturproduksjon i skjerma og grunne viker til mer eksponerte områder. Teknologisk har utviklingen vært enorm fra de første sjøinnehengningene til dagens merder, et eksempel er havmerden til Salmar (figur 16.2) og andre ulike konsept med lukket teknologi, som har gjort at anlegg



**Figur 16.1** Sjøinnhengningene på Osland. Bilde: Osland Havbruk.

kan plasseres i skjermede områder eller langt til havs. I tillegg er det åpnet opp for å tildele landbaserte matfisktillatelser for produksjon av laks på land vederlagsfritt fra 2016.

### 16.1.3 Rettslige rammer for utviklingen – en opptakt

Sjøarealet som er tilgjengelig til akvakultur, er begrenset av regler om eiendomsrett og offentlig lovgiving. Dette setter premisser for utviklingen. Eiendomsretten i sjø går ut til marbakken, eller så langt en hest kan vade på fjære sjø, som det ofte sies.<sup>1</sup> Videre utover i sjøen har strandeieren ikke eksklusiv eiendomsrett, men kan ha begrensede strandrettigheter til for eksempel lakseverpe eller liknende. Dette er forskjellig fra innsjøer, der grunneier eier fra sin strandsone og til midten av innsjøen. I 1985 avsa Høyesterett for første gang dom i en sak vedrørende forholdet mellom oppdrettsnæringens arealbruk og grunneiernes strandrettigheter, Rug-sunddommen. Høyesterett presiserte at

«strandretten er et supplement til den landbaserte utnyttelse av vedkommende eiendom. Fiskeoppdrett er en næring knyttet til havet uten noen nødvendig

<sup>1</sup> Nærmere om dette i Myklebust kapittel 26 i denne boken.

forbindelse til nærmeste landområder. Fiskeoppdrett er en ny næring av stor økonomisk betydning, mens de beføyelser som tradisjonelt hører under strandretten, har gjennomgående et relativt beskjedent verdimessig omfang.»<sup>2</sup>

Det skjedde en gradvis og økende erkjennelse av sjøarealets betydning som produksjonsarena, både blant næringsaktører og forvaltere. Til å begynne med var alt sjøareal i kommunene uplanlagt, og en kunne derfor søke om å etablere seg med oppdrettsanlegg i sjøen der hvor en ønsket det. I takt med økt konkurranse om arealene økte også behovet for å planlegge sjøareal spesielt til akvakultur, men også til andre formål, i egne kommuneplaner for sjøområdene.

Fiskeridirektoratet hadde sin første samling om kystsoneplanlegging i Geiranger i 1986. Og ansvaret for tilrettelegging av areal for næringsvirksomhet i sjø ble lagt til kommunene ved en utvidelse av plan- og bygningslovens virkeområde i 1989. Kommunene hadde allerede plikt til å planlegge areal på land og fikk da også myndighet til å planlegge arealbruken i sjø. Dette kom i stor grad som følge av akvakulturnæringsens økende arealbehov, men også for at lokale myndigheter skulle kunne styre bruken av de nære sjøarealene. 90-tallet ble et tiår for kommunal kystsoneplanlegging, fylkeskommunale næringsplaner, fylkesdelplaner for kystsonen og omfattende verneprosesser. Ved utgangen av 1999 rapporterte 151 kystkommuner at de hadde vedtatt en kystsoneplan (kommunedelplan eller kommuneplanens arealdel i sjø), mens 92 fortsatt manglet en slik plan.<sup>3</sup> De siste tallene finner vi på Fiskeridirektoratet sine hjemmesider. Den viser at det per 31.12.2015 bare er seks av 269 kystkommuner som mangler en godkjent kystsoneplan. Disse planene er imidlertid ikke alltid like oppdaterte, noe som er et stort problem for brukerne av kystsonen. Det finnes eksempel på kommuner som i 2020 ikke har rullert kommuneplanen sin siden tidlig på 2000-tallet. Dette kommer jeg tilbake til i eksempel senere.

## 16.2 UTFORDRINGER VED PLANLEGGING I SJØAREALER – MED NOEN EKSEMPEL

### 16.2.1 Innledning

Endringer i rammevilkårene for næringen kan tale for at en bør se på de rettslige rammene for arealplanlegging på nytt. Vi kan også spørre om arealplanlegging, som i særlig grad er utviklet for å gjelde forvaltning av fast eiendom på land, passer

2 Se nærmere om strandeierens rettigheter i sjøen i Myklebust kapittel 26 i denne boken.

3 Kilde: *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*.

for planlegging i sjø. Lokaliteter for akvakultur er i mindre grad fastfrosne, og behov for flytting og endring kan skje ganske raskt. I denne delen vil jeg vise til flere regelsett som kan bli for rigide til å sikre både en fleksibel næringsutvikling og vern av viktige naturverdier. Dessuten vil jeg prøve å gjøre rede for regler, eller forskrifter, som kan tilsi at det også er behov for å se nærmere på de mer tradisjonelle reguleringsformene. Jeg vil se på problem som oppstår når kommunen planlegger for små areal til akvakultur, deretter problem som kan gjøre seg gjeldene når plankartet ikke er klart nok, og så endelig noen spørsmål som knytter seg til bruk av bestemmelser til plankartet. Først vil jeg imidlertid gi en oversikt over muligheter som faktisk ligger i plansystemet, og som kommunene kan benytte seg av.

### 16.2.2 En næring i vekst – muligheter som ligger i planverktøyet etter gjeldende rett

Utviklingen av næringen krever at kommuner har oppdaterte planer og rullerer sine kommuneplaner jevnlig.

Det er føringer fra staten på at kommunene skal planlegge for akvakultur. Regjeringen legger hvert fjerde år frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. pbl. § 6-1. I den siste utgaven av Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 står det blant annet;

«Det er viktig at fylkeskommuner og kommuner samarbeider med næringslivet og statlige myndigheter for å finne bærekraftige løsninger og god samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover. Arealer for ulike typer akvakultur, inklusiv mobile anlegg, avklares gjennom regionale og kommunale planer. Det er her viktig å ta hensyn til utvikling av ny teknologi og nye typer havbruksinstallasjoner, herunder havbruk utenfor kysten. Det kan føre til at nye områder kan tas i bruk.»

De nasjonale forventningene skal legges til grunn for de nye fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer. Regjeringen forventer at:

«Fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Strategier for utvikling av havbruk utenfor kysten inngår i planene. (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.» (Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019)



Planarbeid er imidlertid tidkrevende og ikke alltid forenlig med den raske utviklingen vi ser i næringen. Samtidig er det mange hensyn og interesser som må ivaretas i kystsonen, som for eksempel farleder, vernehensyn, fiskeområder, planer om vindmølleparker osv.

Vi kan stille oss spørsmål om firkantede arealkategorier passer til akvakulturnæringens behov for fleksibilitet. I plan- og bygningsloven kan kommunen planlegge i hele vannsøylen og på overflaten og bunnen. Det betyr at arealet som fortøyningene dekker, også må avklares med hensyn til akvakultur. Mange kommuner har valgt å avklare dette gjennom bruk av bestemmelser til arealformålet som sier at fortøyninger kan gå utenfor området avsatt til akvakultur dersom det ikke kommer i konflikt med andre interesser. Når det gjelder farleder, er den praktiske hovedregelen at fortøyningen kan gå ut i farleder, men bør ligge på minimum 20 meters dyp når de går ut i farledsarealet. Kystverket sier dette i sine vilkår i tillatelser til akvakultur i sjø:

«Forankringstauene skal være forsvarlig nedsenket. Til fortøyninger utenfor anleggets ytterpunkter må det benyttes synketau. Alternativt kan det påmonteres lodd slik at tauverk ikke under noen omstendigheter flyter opp til overflaten. Begrunnelse: Ferdseis- og sikkerhetsmessige hensyn.»

Hjemmel til å sette slike vilkår finner vi i havne- og farvannslovgivingen. Dette viser at en kan sette av areal til akvakultur relativt tett opptil farleder i kommuneplanene.

Det er også eksempel på at kommuner setter av et eget areal med kombinert formål til fortøyningene, utenfor selve akvakulturområdet. Dette ble innarbeidd i Kystplan Midt- og Sør-Troms, der 13 kommuner deltok.<sup>4</sup> Teksten i retningslinjene til disse områdene er formulert slik:

«9 Flerbruksområde med akvakultur – AF Flerbruksområde rundt samtlige akvakulturområder (A) for ferdsel og akvakultur, jf. PBL § 11-11, pkt. 3 og 6. a) Det tillates utlegging av fortøyninger til havbruk etablert i A-områder. Fortøyninger må ligge minimum 20 m under gjennomsnittlig havnivå og ikke være til hinder for vanlig sjøveis ferdsel. Fortøyninger inn mot land må ligge minimum 3m under laveste lavvann.»

Dette er en praksis som en åpenbart kan benytte i kommuner andre steder langs kysten også.

4 [https://www.arcgis.com/apps/Embed/index.html?webmap=37b110503d5f410483b6942b31575188&extent=15.177,68.5944,20.0549,69.5421&zoom=true&scale=true&details=true&disable\\_scroll=true&theme=light](https://www.arcgis.com/apps/Embed/index.html?webmap=37b110503d5f410483b6942b31575188&extent=15.177,68.5944,20.0549,69.5421&zoom=true&scale=true&details=true&disable_scroll=true&theme=light) (Sist lest 25.01.2021).

### 16.2.3 «Frimerkeplanlegging» og behov for dispensasjoner

Dersom kommunen ikke planlegger store nok akvakulturrealer og ikke tar hensyn til fortøyninger til anlegget, så utløser det en rekke dispensasjonssaker for kommuneplanene. De siste to–tre årene er det sett flere eksempel på dette. Det er i mange tilfeller satt av svært små områder til akvakultur i kommuneplanene, noe som begrenser mulighetene for hvordan en best mulig kan plassere og forankre et anlegg.

Den første saken jeg vil nevne, er lokaliteten Silda i Vågsøy kommune, sak 17/5115. Kommunen har i planen, som er fra 2002, satt av relativt små areal til akvakultur. Selskapet som ville etablere seg med akvakulturproduksjon på dette arealet, som ikke hadde vært i bruk tidligere, måtte derfor søke om dispensasjon. Det ble søkt om dispensasjon til å kunne la fortøyningene gå utenfor det området som var avsatt til akvakultur. Dette fordi selskapet ønsket å få plass til et moderne anlegg med en produksjon på 5460 MTB (maksimal biomasse).

Selve dispensasjonssaken viste at areal til akvakultur er kontroversielt. Kommunen gav først dispensasjon til å la fortøyningene gå utenfor akvakulturområdet, men dette ble det klaget på av grunneiere og fiskarlag. Fylkesmannen tok klagen til følge og gjorde om dispensasjonsvedtaket. Dette ble anket til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men klagen ble ikke tatt til følge.

Det ble deretter søkt på nytt der hele anlegget med fortøyninger ble plassert innenfor arealet som var avsatt til akvakultur. Etter at klareringen av lokaliteten var ferdig, kom det klage fra grunneiere og Sogn og Fjordane fiskarlag på at kommuneplankartet var feil, og at anlegget kom inn i et område som egentlig var avsatt til fiskeri. Det var to versjoner av dette akvakulturrealet, en i kommuneplanen fra 2002 og en i kommunedelplanen for Silda fra 2000. I klagesaken til dispensasjonen har Fylkesmannen slått fast at kommuneplanen fra 2002 setter til side kommunedelplanen for Silda fra 2000.

Selskapet fikk til slutt etablert seg på lokaliteten, men med et mye mindre areal og en mindre biomasse enn det som var tenkt opprinnelig. Selskapet hadde i den første søknaden planer om å produsere 5460 MTB (maksimal biomasse) i totalt seks merder, men for å få hele anlegget med fortøyninger innenfor det avsatte arealet ble det bare plass til to merder og en produksjon på 2340 MTB. Dette illustrerer behovet for å ha oppdaterte arealplaner i sjø, med store nok areal avsatt. En plan fra 2002 er ikke tilpasset den næringen vi har i 2020.

### 16.2.4 Uklare planer og «endeløse» diskusjoner om hva planen kan styre

Det er neppe vanskelig å forstå at uklare planer skaper liten forutsigbarhet, men jeg vil likevel hevde at dette særlig er en stor utfordring for arealplaner i sjøen. Saks-

behandlingen blir fort kronglete og saksbehandlingstiden unødvendig lang dersom kommunene ikke utarbeider plankart som gir klare regler for hva som er lovlig bruk på det aktuelle området. Jeg vil illustrere dette med en sak fra Solund kommune, sak 17/2579.

Lokaliteten Langøy ble tildelt for produksjon av marinfisk, torsk, i 2006. Senere ble den tildelt til lakseoppdrett og FoU-forsøk (2014) med det samme anlegget som ble brukt til torskoppdrett. Lokaliteten ble så i 2016 trukket tilbake fordi tillatelsen til forskning, som var midlertidig, gikk ut på dato. Selskapet søkte deretter om ny etablering på lokaliteten fordi det fikk ny tillatelse til å drive forskning. Det ble søkt akkurat slik anlegget var plassert tidligere. Forskjellen var at selskapet nå måtte søke om dispensasjon fra kommuneplanen på grunn av at planen var blitt rullert (i 2010) og endret fra da det første gang ble gitt tillatelse på lokaliteten i 2006. Arealet var fortsatt det samme, men anlegget hadde blitt flyttet noe, slik at en del av anlegget kom utenfor det nå avsatte arealet til akvakultur. Kommunen mente at området utenfor A-området var NFFFA (natur, fiske, friluftsliv, ferdsel og akvakultur), slik at det dermed ikke ville være behov for dispensasjon. I retningslinjene står det imidlertid at området er NFFFA, men at A her ikke gjelder oppdrett av fisk, men for eksempel skaldyr. For å gjøre det ekstra forvirrende står det i selve plankartet, som er juridisk bindende, at det angitte området utenfor A-området er NFFF-område (natur, fiske, friluftsliv og ferdsel). Dette gav rom for tolkinger begge veier, men plankartet er som kjent det som er juridisk bindende.

Det ble først gitt dispensasjon til å etablere seg utenfor akvakulturområdet, men etter klage fra en konkurrent, som også ville etablere seg på lokaliteten, ble vedtaket omgjort og dispensasjonen trukket tilbake. Dette ble det igjen klaget på av første søker, og avslaget ble omgjort av kommunen, og dispensasjon ble gitt på nytt. Dette klaget igjen Fylkesmannen i Sogn og Fjordane på, og settefylkesmannen i Rogaland tok i sin behandling klagen til følge og gav selskapet endelig avslag på dispensasjon fra kommuneplanen. Resultatet ble altså at det ikke ble gitt dispensasjon til å la litt av anlegget og fortøyningene gå utenfor akvakulturområdet fordi det i retningslinjene gikk fram at det i dette NFFFA-området ikke skulle tillates oppdrett av fisk. I tillegg sa plankartet at dette var et NFFF-område. Saken er nå endelig avgjort av Fylkesmannen, og kommunens først innvilgede dispensasjon er satt til side.

Det konkurrerende selskapet søkte om etablering på lokaliteten med hele anlegget innenfor akvakulturområdet og trengte derfor ikke dispensasjon. De fikk tillatelse til etablering av sitt akvakulturanlegg på lokaliteten. Arealet er svært lite, og for å kunne utnytte potensialet til lokaliteten bør det utvides slik at en får plass til et moderne anlegg med større merder og en förflåte, mener selskapet som fikk tillatelse.

Det sier seg selv at slike langvarige prosesser ikke er heldige for en næring som har stort behov for tilgjengelig areal for å planlegge sin drift. Det er derfor ønskelig at kommunene setter av større akvakulturområder eller store flerbruksområder med A (akvakultur).

Eksempelet over viser at kommuneplaner kan bli tvetydige og vanskelige å tolke for andre enn dem som har laget planen, i dette tilfellet var det heller ikke samsvar mellom plankart og retningslinjer.

Det mest gunstige ville vært å sette av et større areal med flerbruk som inkluderer akvakultur. Det ville gjort det enklere for søkere å finne den beste plasseringen av akvakulturanlegget med hensyn til miljø og bærekraft.

### 16.2.5 En kritisk vurdering av kommuners bruk av bestemmelser til arealbruk i sjø

Noen kommuner har satt krav til driften på akvakulturarealer i kommuneplanen eller har ønske om at det skal utarbeides detaljerte reguleringsplaner for akvakulturområder.

Ved behandling av akvakultursøknader blir det gjort avveinger og avklaringer i flere sektorlovverk. Fylkesmannen behandler søknaden etter forurensningsloven, Kystverket etter havne- og farvannsloven og Mattilsynet etter matloven. I tillegg skal søknaden på en offentlig høring, og Fiskeridirektoratets regionkontor foretar en avveing av søknaden med hensyn til fiskeriinteressene. Dette gir fylkeskommunen et solid grunnlag for å fatte et helhetlig vedtak etter akvakulturloven. Utarbeidelse av en reguleringsplan før en reell søknad i et område er derfor etter mitt syn unødvendig med dagens forvaltningspraksis/regler. Nødvendig kunnskap for å vurdere lokalitetens egnethet og beste plassering blir innhentet av søker i forbindelse med utarbeidelse av søknad.

Etter mitt syn er heller ikke driftskrav nødvendig i en kommuneplan, da dette blir avklart og tatt hensyn til i behandlingen av søknadene av sektormyndigheter og til slutt etter akvakulturloven av fylkeskommunen. I tillegg fører sektormyndighetene tilsyn i driftsfasen for å sørge for at driften er i samsvar med tillatelsene.

Jeg vil her trekke frem diskusjonen omkring kommuneplanen til Osterøy kommune for å illustrere mine betenkeligheter med at kommuner gir seg i kast med detaljerte reguleringer av miljøvirkninger fra akvakultur.

Osterøy kommune har vedtatt en kommunedelplan der enkelte akvakulturområder skal ha minimalt med utslipp (noe som i praksis tilsier krav om lukket teknologi), med henvisning til plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 og vilkår om miljøkvalitet. Kommunen har også stilt krav om reguleringsplan ved vesentlige

endring av eksisterende anlegg. Jeg viser her til retningslinjene i planen til Osterøy kommune:

«6.9 For eksisterande lokalitetar er det krav om reguleringsplan ved vesentlege endringar. Med vesentleg endringar meinast større utviding av anlegg, skifte av type anlegg og liknande (PBL § 11-9, nr. 4).

6.10 For område Skaftå (VA 1 og 2), Blom (VA3), Viknabukta (VA4) og Øyjordsvika (VA7) skal det vera minimalt til ingen utslepp av organiske partiklar til resipienten. For lokalitet Blom (lokalitetsnr. VA3) og Skaftå (VA1 og 2) gjeld berre kravet til minimalt utslepp av organiske partiklar ved vesentleg endring av eksisterande anlegg (PBL § 11-9, nr. 6).» (Sak 014/18)

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 skal etter mitt syn tolkes innskrenkende slik at kommunen ikke har hjemmel til å vedta slike bestemmelser, da dette fullt ut blir ivaretatt av akvakulturloven ved lokalitetsklareringen. Dette vil isteden bidra til å undergrave sektormyndighetenes roller i arbeidet med klarering av lokaliteter til akvakultur.<sup>5</sup>

Det samme konkluderer Halfdan Melbye, advokat i Sands, med i en artikkel i fiskejuss.no.<sup>6</sup>

Videre kan en lese om kommunenes handlingsrom for planlegging i sjø i veileder fra KMD H-6/18 om planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder:

«Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.»

Her fastslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet så klart det er mulig, at det ikke er kommunene sin oppgave å regulere de driftsmessige sidene ved oppdrettsnæringen. Dette skal gjøres i arbeidet med lokalitetsklareringen, jf. *laksetil-delingsforskriften* og gjennom tilsyn i driftsfasen, jf. *akvakulturdriftsforskriften*.

Jeg konkluderer med at hjemmelen til å sette vilkår om miljøkvalitet ikke er riktig å bruke for kommunene i kommuneplanarbeidet. Dette er det opp til forurensningsmyndigheten å avgjøre i forbindelse med lokalitetsklareringen. Samtidig vur-

5 <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/20100>. «Forholdet mellom kommuneplan og lokalitetsklarering». T. Hamre, UiB (2019).

6 <http://fiskejuss.no/2017/09/kommunens-rett-til-a-bestemme-ved-etablering-av-akvakulturlokaliteter/> (Sist lest 25.01.2021).

derer fylkeskommunen om det er miljømessig forsvarlig å tillate en klarering av det aktuelle akvakulturområdet i sin endelige vurdering før tillatelsen blir gitt.

### 16.2.6 Dispensasjoner og konkurrerende interesser

Ved bruk av landareal i strid med lov eller arealplan er det grunneier eller noen på vegne av grunneier som søker dispensasjon. Men som vi har sett, gjelder det ikke et system for privat eiendomsrett på sjøen. Det kan dermed skje at flere søker om dispensasjon fra en og samme bestemmelse i kommuneplanen sin arealdel. Lokalteten Husevågøy i Vågsøy er et eksempel fra forvaltningen som jeg nå vil gjøre rede for.

Dette er en spesiell sak og muligens den eneste i landet der en kommune har mottatt to konkurrerende søknader om dispensasjon fra kommuneplanen på det samme akvakulturområdet, og der kommunen prioriterte mellom søkerne i sin behandling av dispensasjonssøknadene. Dette klagde den fornærmede part på, og Fylkesmannen avgjorde i klagesaken at de ikke hadde hjemmel til dette. Dermed fikk begge selskapene dispensasjon, og det ble opp til fylkeskommunen å avgjøre saken med hjemmel i akvakulturloven. Kommunen har som kjent bare myndighet etter plan- og bygningsloven og kan ikke prioritere mellom bedrifter. Fylkesmannen mener i sin behandling av klagesaken at vedtaket til kommunen framstår som vilkårlig, sak 2018/1093 og 17/8573.

«Tiltakshaverne har for sin del anført at den uklare henvisningen til kommunale helhetsvurderinger i realiteten er en usaklig og utenforliggende prioritering av to tilnærmet identiske avvik fra kommuneplanen, hvor det også kan være lagt vekt på momenter som skulle ha vært vurdert av Sogn og Fjordane fylkeskommune ved konsesjonsbehandlingen, jf. laksetildelingsforskriften §§ 30, jf. 8.

Slik saken er opplyst, er det som nevnt ikke holdepunkter for verken det ene eller det andre. Fylkesmannen er derfor enig med klagerne i at begrunnelsen for vedtaket i sak framstår som vilkårlig. Etter en gjennomgang av saken kan vi heller ikke utelukke at det er tatt utenforliggende hensyn, og det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at manglene ved begrunnelsen kan ha påvirket resultatet i saken, jf. forvaltningsloven §§ 41, jf. 24 og 17. Saken har dermed ikke vært forsvarlig behandlet før vedtak, og avslaget må oppheves som ugyldig.»

### 16.2.7 Oppsummering

Dispensasjonsmyndigheten ligger til kommunen, jf. § 19-2 første ledd. I § 19-4 andre ledd er det hjemmel for å legge dispensasjonsmyndigheten til andre organ enn kommunen der «nasjonale eller viktige regionale interesser» tilsier det. Dette kan være en oppgave som fylkeskommunen kan inneha da de har mulighet til å planlegge for akvakultur med et større perspektiv enn en kommune, som har et mer avgrenset areal å planlegge for.

Dette spørsmålet må ses i sammenheng med hvilke regelverk som ellers gjelder, og behovet for å se større sjøområder i sammenheng for eksempel et produksjonsområde. Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) deler Norge inn i 13 områder som har naturlige branngater mellom seg når det gjelder smitte av lus. Noen grenser har ikke naturlige branngater, men her er det meningen at en skal fjerne noen lokaliteter for å oppnå dette. Det kan være ønskelig å tenke en helhetlig lokalitetsstruktur i hvert produksjonsområde.

## 16.3 UTVIKLINGSTILLATELSER

20. november 2015 åpnet Nærings- og fiskeridepartementet for å kunne søke om utviklingstillatelser. Det er Fiskeridirektoratet som tildeler tillatelser, mens fylkeskommunen klarer lokalitetene for de ulike tillatelsene. Utviklingstillatelsen har som formål å tilrettelegge for utvikling av teknologi som bidrar til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Utviklingsprosjekter kan for eksempel dreie seg om prosjekter hvor ny teknologi innebærer at nye, tidligere uegnede arealer kan benyttes til oppdrett. I forskriften fremgår det at en referanse ved vurderingen av søknaden vil være hva som er i alminnelig kommersiell bruk i dag – og at utviklingsarbeidet må skille seg vesentlig fra dette.

Vi har nå sett de første dispensasjonssøknadene for plassering av slike typer anlegg, både lukket anlegg inne i fjorder og offshoremerder i eksponerte områder. Noen få kommuner forsøker å legge til rette for bruk av slike anlegg ved rullering av kommuneplaner. Dagens kommuneplaner er rettet inn mot tradisjonelt fjord- og kystoppdrett og ikke for lukket teknologi med behov for skjermet plassering eller offshoremerder som kan ligge på steder der dagens teknologi blir for enkel. Areal til denne typen teknologi er med andre ord ikke gjort tilgjengelig i kommuneplanene. De fleste kommuneplanene for sjø er eldre enn ordningen med utviklingstillatelser. Derfor er en nå i hovedsak avhengig av en dispensasjon fra



**Figur 16.2** Bulandet Miljøfisk.

kommuneplanene for å få tilgang til et areal for klarering av lokaliteter for ny teknologi. Dette fordi arealet som en ønsker å ta i bruk, ikke tidligere er tenkt på som aktuelt for akvakultur, enten på grunn av eksponering i forhold til vær og vind eller det motsatte langt inne i fjorder der lukkede anlegg kan være aktuelt.

## **16.4 FØRER PRODUKSJONSOMRÅDEFORSKRIFTEN TIL BEHOV FOR ENDRINGER I DET EKSISTERENDE LOVVERKET?**

Fra 2017 ble produksjonsområdene, i alt 13, og trafikklysregimet innført. Kommune- og fylkesgrenser er ikke styrende for avgrensingen av et produksjonsområde. Dette bør en vurdere å ta hensyn til i kommende planlegging av sjøareal. Kanskje er det nødvendig med egne regionale planer for hvert produksjonsområde? Slik planlegging er det naturlig at fylkeskommunene har ansvaret for, som regional planmyndighet etter pbl. Det er også ønskelig at Mattilsynet tar en mer aktiv rolle, da de har det faglige ansvaret for fiskehelse, fiskevelferd og lakselus i anleggene. Det er lenge blitt praktisert minstekrav til avstand mellom lokaliteter, og det er etablert brakkleggingsrutiner i de fleste utsettsoner. En utsettsone tillater utsett av en bestemt generasjon laks eller regnbueørret. Det kan være vår- eller



høstutsett partalsår eller oddetalsår. Her er det imidlertid litt ulik praksis avhengig av hvor i landet en befinner seg, og avhengig av lusesituasjonen og fiskehelsen i det aktuelle området. Det finnes store områder for hvert utsett med mange selskap etablert innenfor dette. Andre utsettsoner er mindre, og det samme oppdrettsselskapet kan ha alle sine utsett innenfor et relativt avgrenset område. Jeg mener det kan være gunstig å se på hele strukturen av lokaliteter innenfor enkelte produksjonsområder på grunn av utfordringer knyttet til etablering, drift og miljøutfordringer med små utsettsoner. Dette er en oppgave som kan legges til fylkeskommunen, jf. rollen som regional planmyndighet.

## 16.5 AVSLUTNING

Akvakulturnæringen er blitt svært viktig for at det skal kunne være mulig å bosette seg i grisgrendte kystområder. Dette ser vi for eksempel på Hitra og Frøya, der omtrent 60 % av sysselsettingen er relatert til akvakulturnæringen. Flere ringvirkingsanalyser langs hele kysten viser at næringen bidrar til stor verdiskapning lokalt og nasjonalt. Sjømatnæringen inklusive fiskeri bidro i 2018 med 100 milliarder i verdiskapning og 66 000 årsverk.<sup>7</sup>

Areal til akvakultur er en av begrensningene for videre utvikling av næringen. Mye tyder på at vi nærmer oss slutten på tilgjengelig fjordareal til den etablerte produksjonsteknologien vi har i dag. Det betyr behov for teknologiutvikling for å ta i bruk andre områder på kysten, både offshore og på land, noe som blant annet utviklingstillatelsene kan bidra til. Jeg ser også et potensial i å utnytte eksisterende lokaliteter på en bedre måte. Utvidelser av disse lokalitetene og mer samarbeid mellom bedriftene om driften på lokalitetene mener jeg vil være helt avgjørende for videre vekst av næringen. I tillegg til å løse utfordringene med lakselus.

## LITTERATUR

Peter Gullestad, Sigurd Bjørgo, Inger Eithun, Arne Ervik, Roar Gudding, Heidi Hansen, Roar Johansen, Anne B. Osland, Marit Rødseth, Inger Oline Røsvik, Håkan T. Sandersen, Hilde Skarra, Gunnstein Bakke. (2011) – *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023

7 Sintef, Verdiskapning fra sjømatnæringen: <https://www.sintef.no/siste-nytt/verdiskapning-fra-sjo-matnaringa-har-nadd-100-milliarder/>.

Melbye, H. (15.09.2017) Kommunens rett til å bestemme ved etablering av akvakulturlokalteter, Hentet fra <http://fiskejuss.no/>  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet – H-6/18 Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder  
Roger Richardsen, Magnus Stoud Myhre, Inger Lise Tyholt, Ulf Johansen. (2019) – *Nasjonal betydning av sjømatnæringen* (2019:00469) Hentet fra [https://www.sintef.no/globalassets/sintef-ocean/pdf/nasjonalverdiskapning\\_2018tall\\_endelig\\_200619.pdf](https://www.sintef.no/globalassets/sintef-ocean/pdf/nasjonalverdiskapning_2018tall_endelig_200619.pdf)



# 17. Rettslege rammer for oppgåvefordeling mellom planstyresmakter og akvakulturstyresmakter

Ingunn Elise Myklebust

**Samandrag** I dette kapitlet er temaet dei rettslege rammene for styring av arealbruk i sjø. Spørsmålet er om tolkinga av heimlar for styring av arealbruk som finst i føresegner og vilkår, kan vere ulik avhengig av om det er tale om arealbruk innanfor eller utanfor området for privat eigedomsrett. Eit spørsmål er om det i slike saker kan vere grunn til å leggje meir vekt på omsynet til samordning mellom styresmakter i einskildsaker enn elles, eller om ei slik tilnærming til lovtolking kan kome i strid med føresetnader om likskap og føreseielege forvaltningsvedtak.

**Nøkkelord** arealplanlegging | kompetanse | kommunen | akvakulturstyresmakter | vilkår

**Abstract** The topic of this article is the legal framework for governing land use in marine areas. It addresses the question whether interpretations of the legal basis for the governance of land use as stated in regulations and terms and conditions vary depending on whether the issue at hand is a matter of land use within or outside the realm of private property law. A central question is whether such cases may require a greater coordination between governmental agencies than usual, or if such an approach to legal interpretation may come into conflict with requirements of equal treatment and predictability in administrative decisions.

**Keywords** land-use planning | competence | municipality | aquaculture-authorities | requirements

## 17.1 INNLEIING

### 17.1.1 Introduksjon

I dette kapittelet ser vi nærmare på plan- og bygningslova (pbl) som juridisk verkemiddel for å styre bruken av dei kystnære sjøområda og samspelet mellom plan- og bygningslova og akvakulturlova (akvl). Etter kvart som plan- og bygningslova sine reglar for offentleg styring har vorte meir detaljerte og omfattar både klassiske spørsmål om kva arealet skal nyttast til, men også har heimel for føresegner om korleis bruken skal skje, utfordrast også grensene for tilhøvet mellom plan- og bygningslova og sektorlovene, eller m.a.o. skiljet mellom kommunen sin kompetanse og kompetanse som ofte er lagt til statlege eller fylkeskommunale styresmakter i samband med tildeling av konsesjon. Utfordringa er å få på plass overordna planar som kan sjå større område og fleire interesser i samanheng, samstundes som planane er fleksible nok til at det er spelerom til å finne eigna løysingar i einskildsaker. I dette kapittelet ser vi først på kva for heimlar for styring av arealbruk i sjø, og særleg akvakultur, som finst i plan- og bygningslova, og dernest kva for verkemiddel for styring som finst i akvakulturlova. Målet er å klargjere – og vise behovet for – avveging av ulike interesser i sjøområdet etter plan- og bygningslova. Aller først ser vi kort på kva for utfordringar som har reist seg i den siste tida, og særtekkja ved rettsleg regulering av sjøarealet, som gjer løysing av slike spørsmål særleg krevjande.

### 17.1.2 Nye premissar for vekst og utvikling

I regjeringa si politiske plattform er det lagt til grunn at det er eit mål å «forbedre næringens rammebetingelser», og det er lagt til grunn at det er potensial for ei femdobling av produksjonen av laks og aure innan 2050.<sup>1</sup> Målet for regjeringa er føreseieleg og miljømessig berekraftig vekst. Ved ny teknologi og betre kartlegging av potensielle miljø- og arealbrukskonfliktar er det eit mål at ein stor del av veksten i akvakulturnæringa etter kvart kan skje «uttaskjærs» – for å bruke terminologien i havbruksrapporten – og altså i eit område *utanfor* plan- og bygningslova sitt geografiske område.<sup>2</sup> Det er likevel grunn til å tru at kampen om dei kystnære sjøareala framleis vil halde fram som før, så lenge det er «ledig kapasitet» her. Den tradisjonelle merdteknologien er lite eigna for «offshore havbruk» og meir eksponerte lokalitetar. Stortinget bestemte i 2015 at det skulle opprettast havbruksfond, og i

1 Sjå Meld. St. 16 (2014–2015) s. 15.

2 Sjå rapport frå Nærings- og fiskeridepartementet, «Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder», 21. desember 2018.

perioden 2016–2019 har 80 % av vederlaget frå løyve til auka produksjonskapasitet vorte delt til kommunar og fylkeskommunar som har opna for oppdrett i sine arealplanar. Dette er eit sterkt insitament til kommunane om å prioritere havbruk i kommuneplanarbeidet. I dette kapittelet er målet å sjå nærare på karakteren og innhaldet i rettsreglane som er styrande for fordeling av kompetanse mellom kommune og sektorstyresmakter i samband med tilrettelegging for vekst. Det sentrale i denne samanhengen er altså styring av aktivitet som skjer «innaskjærs», m.a.o. innanfor plan- og bygningslova sitt område, ei nautisk mil utanfor grunnlinjene, jf. pbl § 1-2 andre ledd.

Kampen om areala i dei kystnære sjøområda har spissa seg til. Dette har ført til større belastning på ressursane, men reiser også behov for større avklaring av rollefordeling mellom styresmaktene ved forvaltninga av sjøområdet. I løpet av dei fem siste åra har vi sett at kommunen gjennom rettsleg bindande planar både ønskjer å styre *kvar* akvakultur skal plasserast, men også *vilkår* for drift. Lenvik-saka (2016) gjaldt motsegn frå Fylkesmannen i Troms med krav om at tilrettelegging for akvakultur berre kunne skje dersom tiltakshavar «i tilstrekkelig grad forebygger risikoen for genetisk innkryssing og lakselusangrep», og at eit aktuelt vilkår kunne vere «krav om lukket merdteknologianlegg».<sup>3</sup> Problemstillinga har seinare også dukka opp ved m.a. rullering av kommuneplanen for Osterøy (2017), der kommunen hadde formulert eit krav om at det i område skulle vere «minimalt til ingen utslepp av organiske partiklar til resipienten (pbl § 11-9, nr. 6)». I den siste tida har fleire vedtak eller planar i Nord-Norge teke inn tilsvarende krav.<sup>4</sup> Sakene har leia til fleire spørsmål om det er grenser for kommunen sin kompetanse til å styre premissane for vekst av akvakulturnæringa nær land, og korleis styring bør skje for å tilpasse akvakultur til andre føremål og omsyn. Svaret på dette spørsmålet ligg i dei rettslege rammene for kompetansegrunnlaget, m.a.o. ei tolking av plan- og bygningslova sine reglar om kva som er lovleg bruk av arealkategoriar og føresegner.

Men kva for type reglar er så dette? Eit spørsmål er også om lova er meint å gi svar på alle spørsmål, m.a.o. om lova er preseptorisk (ufråvikeleg), eller om styresmaktene også kan diskutere seg fram til tenlege former for fordeling av styresmakt i einskildsaker. Eit spørsmål i denne samanhengen er korleis omsynet til «samordning» som eit overordna omsyn for planlegging, i § 1-1 andre ledd, kan nyttast som leietråd eller argument i tolkinga av slike kompetansereglar.

3 Sjå brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Innsigelse til kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune», 9. august 2016, ref. 16/1369.

4 Sjå vedtak av Tromsø kommune, 21. november 2018 (sak 14/19) og forslag til planvedtak for Alta kommune i planbeskrivelse for kommuneplanen sin arealdel, Alta kommune 2019, s. 20–21.

I rundskriv frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder», H-6/18, kap. 2.6, er det gitt retningslinjer for planlegging i saker som gjeld akvakultur. Det heiter her m.a. at «akvakultur bør som hovedregel avklares i kommuneplanens arealdel». I denne samanhengen kan det også nemnast at departementet legg til grunn at:

«Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetsøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.»<sup>5</sup>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønskjer såleis at kommunane skal setje av tilstrekkeleg med areal til akvakultur samstundes som kommunane ikkje skal gå i detalj på å styre korleis næringa skal vere. Det er likevel ikkje sagt med klare ord at dette ligg utanfor kommunen sin formelle juridiske kompetanse, og må helst oppfattast som råd om kva som står fram som *føremålstenleg* oppgåvefordeling. I det følgjande skal vi sjå nærare på om det etter lova er, eller er meint å vere, klare grenser mellom den rettslege kompetansen til kommune og fylkeskommune i denne samanhengen, og kva som i så fall er avgjerande for rammene for kommunen sitt handlerom etter plan- og bygningslova. Kor viktig er klare kompetanseregular eller heimelsgrunnlag av omsyn til effektiv sakshandsaming, gjennomføring, likskap og føreseieleg næringsutvikling?

### 17.1.3 Nokre grunnleggjande utgangspunkt for offentleg styring av arealbruk i sjø

Tilrettelegging for tiltak i sjø skil seg frå tilrettelegging av tiltak på land ved at område i sjø er utanfor område for privat eigedomsrett. Ingen har rettskrav på å få ta i bruk arealet til nokon ting som helst, og forvaltningsstyresmaktene er dermed på si side heller ikkje styrt av noko strengt heimelskrav for å avskjere tiltak eller for å setje vilkår til tiltak. Dei allmenne krava til utøving av forvaltningsstyresmakt, som krav til forsvarleg forvaltning, likskap og saklege vedtak, vil framleis gjelde og

5 Rundskriv frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder», 23. oktober 2018, H- 6/18, s. 19–20.

vere viktige. I praksis er det den aktøren som sikrar dette arealet til sin konsesjon først, som får retten til å etablere eller utvide verksemda si her. Andre interesser, både tradisjonelt fiske, rekreasjon og eventuelle nye tiltak, som t.d. vindkraft, vert trengt til side. Realiteten er at arealplanlegging, konsesjonstildeling og løyve til bruk av ein lokalitet vil leggje til rette for ein rett til varig bruk av eit areal i sjøen, og kan samanliknast med okkupasjonar av eigarlaus land. Dette krev i seg sjølv gjennomtenkte løysingar. I det nye strukturer er lagt, vil det vere vanskeleg å fjerne desse.

Tilrettelegging for akvakultur skjer i eit samspel mellom kommunen – som planleggjar – og sektorstyresmakter som gir alle naudsynte løyve til tiltak. Løyve til godkjenning av «flytende akvakulturanlegg i sjø» er unntatt frå byggesakshandsaming etter plan- og bygningslova, jf. pbl § 20-6, og skal skje etter akvakulturlova, jf. akvl § 6 andre ledd.<sup>6</sup> I lovførearbeida er det lagt til grunn at føremålet med regelen er å «hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk».<sup>7</sup> Medan kommunen elles normalt styrer arealplanlegginga på land gjennom tre obligatoriske nivå, kommuneplan, reguleringsplan og handsaming av byggesøknad, er den juridisk bindande styringa for planlegging i sjø først og fremst gjennom kommuneplanen sin arealdel. Detaljstyring gjennom reguleringsplan er også mogleg, men den vanlege situasjonen vi ser, er at planlegginga skjer gjennom kommuneplan og saksutgreiingar etter sektorlov. Vilkår etter akvakulturlova er at tiltak ikkje skal vere «i strid med» arealplanar og vernevedtak.<sup>8</sup>

Før vi ser nærare på reglar som dannar grunnlag for fordeling av kompetanse mellom kommunane og akvakulturstyresmaktene, kan det vere grunn til å sjå nærare på kva som må seiast å vere dei grunnleggjande omsyna som ligg bak lova sitt system for styring gjennom planar og føresegner. Kan det vere andre omsyn som er sentrale for tolkinga av føresegner som kan danne grunnlag for t.d. råderettsavgrensingar eller ekspropriasjon, enn reglar som først og fremst har som mål å trekke opp grenser – eller få til tenleg samordning – mellom ulike forvaltningsstyresmakter sin kompetanse?

---

6 Sjå forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskrifta) § 4-3 f) og forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader § 3 første ledd.

7 Sjå Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 316.

8 Sjå nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova?», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018, s. 174–188 (s. 180–182).

### 17.1.4 «Byggjerett» og behov for klar ramme for styring – passar dette alltid?

I den første planlova, planlova frå 1965, var kommunen styrt etter ein såkalla generalplan, som gjaldt heile kommunen, og eventuelt reguleringsplanar for mindre område som skulle byggjast ut.<sup>9</sup> Generalplanen (1965–1985) var ikkje juridisk bindande.<sup>10</sup> Utgangspunktet var at grunneigar kunne byggje slik som han ville dersom tiltaka ikkje var i strid med vedtekne reguleringsplanar. Det var særleg i byar som planlegginga var størst. I praksis stod dermed tiltakshavar utanfor tettbygd strøk ganske fritt til å byggje og oppføre tiltak, men her hadde landbrukslovgivinga også reglar om frådeling, osb.

Utover 70-talet vart det drøfta om planlovgivinga burde endrast slik at utgangspunktet i staden skulle vere at det måtte ligge føre ein plan som *tillét* tiltaket, m.a.o. at eit tiltak berre var lovleg om det var i samsvar med plan. Dette vart kalla speglvendingsprinsippet. Det vart då utarbeidd ei ny planlov, som vart kalla planleggingslova av 1981, som gjorde eit forsøk på innføre speglvendingsprinsippet som styringsgrunnlag, jf. Ot.prp. nr. 22 (1980–1981). Lova kom så langt i prosessen at ho vart vedtatt i Stortinget, men vart trekt attende før ho hadde tredd i kraft. Det var nettopp innføringa av speglvendingsprinsippet som var striden si kjerne. I samband med ny lovgiving vart det lagt til grunn at eit generelt plankrav ville vere eit «for stort inngrep i den private råderett over eiendom», og at innskrenkingar i privat råderett «må skje gjennom klare lovbud og ikke gjennom generelle forbudsbestemmelser».<sup>11</sup> Den borgarlege regjeringa la opp til ei ny lovbehandling med sikte på å innføre delar av planlova i ei ny plan- og bygningslov.

I plan- og bygningslova frå 1985 skulle det rettslege utgangspunktet vere at all aktivitet som ikkje var ulovleg, var lovleg, samstundes som det vart gjort fleire grep for å styrke offentleg styring og kontroll med byggjeaktivitet.<sup>12</sup> Dei ulike heimlane for offentleg styring med arealbruk som vart innførte i 1985-lova, vart vidareført i 2008-lova og gjeld framleis: Prinsippet om at avslag på søknad om å oppføre tiltak må ha heimel i lov eller plan, kjem i dag uttrykkeleg til uttrykk i § 21-4 første ledd.<sup>13</sup> Kanskje er dei praktiske skilnadane frå 1981-lova ikkje så store, men med eit større fokus på eigedomsretten og byggjeretten vart det også behov for å tydeleggjere dei ulike avslagsgrunnane, og m.a.o. reglar om plankrav og vilkår.

9 Sjø lov av 18. juni 1965 nr. 7 (byggningslova).

10 Sjø meir om dette i t.d. Odd Jars Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett: Del II: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utgåve, Oslo 2018 s. 197.

11 Sjø Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 7.

12 Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningslova).

13 Sjø Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 320.



Kommunen har for det første plikt til å utarbeide ein kommuneplan for heile kommunen. I dag finn vi denne regelen i pbl § 11-5, der det heiter at kommunen «skal ha» ein arealplan for heile kommunen som viser samanhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. I § 10-1 første og andre ledd heiter det at kommunen «minst én gang i hver valgperiode» skal vedta ein kommunal planstrategi, der ein m.a. tek stilling til om det er «behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres elles oppheves.» Planplikta gjeld heile kommunen sitt areal og er retta mot kommunen, jf. pbl § 3-2. Planlegging er viktig og ikkje ei oppgåve kommunen kan la vere å prioritere, sjølv om detaljnivået i planen må tilpassast behovet for styring.<sup>14</sup>

Kommunen bestemmer i utgangspunktet sjølv detaljnivået for styring, jf. § 11-9 nr. 1, men lova har også krav til planstyring gjennom reguleringsplan, der dette er naudsynt for å sikre forsvarleg planavklaring. Den sentrale regelen her § 12-1 andre ledd, der det går fram at «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlege virkningar for miljø og samfunn», krev reguleringsplan. Plankravet gjeld likevel ikkje «konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven». Her trer planlegging etter sektorlovene inn i staden for plan- og bygningslova. Akvakulturlova er ikkje nemnt i denne opprekninga av tiltak som er automatisk unnatekne frå kravet om reguleringsplan. I praksis betyr det at kommunen i prinsippet kan krevje reguleringsplan ved planlegging av akvakulturtiltak, men at spørsmålet om behovet for styring gjennom reguleringsplan må vurderast konkret. I dei tilfella kommuneplanen har avklara sentrale arealkonfliktar, vil ein reguleringsplan ofte vere unødvendig. Som vi skal sjå, har akvakulturlova og forskrifter tydelege krav til at løyve ikkje kan givast utan at det er lagt vekt på miljøomsyn, men slik at sektorlovgivinga har mindre forpliktande reglar til å ta omsyn til t.d. allemannsrettar, strandrettar og andre næringar som kan ha interesse i området. Sjå nærare nedanfor i pkt. 17.2.3. og 17.3.3.

Tolkinga av plan- og bygningslova sine reglar om arealkategoriar og føresegner må såleis – normalt – tolkast i lys av lova sine krav om planstyring på den eine sida, og vern om borgaren si byggjeforventning på den andre. Som vi skal sjå nærare på i pkt. 17.2, er systemet for styring normalt relativt «stivbeint» for å sikre føreseielege vedtak. For at reglar om «byggjerett» ikkje skal kunne presse fram uheldige vedtak, har lova likevel ein viktig sikkerheitsventil som må nemnast allereie innleiingsvis:

---

14 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172.

Av og til kan det vere behov for å få på plass ein ny plan raskt, og lova har også heimlar for å stoppe tiltak som må vente på ny planavklaring. Vilkåra for å setje forbod mot tiltak – som elles er i tråd med plan – er at «område bør undergis ny planlegging», jf. § 13-1 første ledd. Regelen er ikkje avgrensa til å gjelde høve til å stoppe tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningslova, men viser til tiltaksomgrepet i § 1-6 og omfattar dermed også t.d. konstruksjon og anlegg som skal søknadsbehandlast etter sektorlov.<sup>15</sup> Ettersom tiltaksforbod kan verke inngripande, er det viktig at dette verkemiddelet ikkje vert nytta i tide og utide, men er saklege og har grunnlag i trongen om reguleringsendring.<sup>16</sup> Særleg ved trinnvis utbygging kan innretting til vedtatt regulering vere store, og det kan vere gjort vesentlege investeringar.<sup>17</sup> Auka behov for planlegging i sjø bør skje ved rullering av kommuneplan og ikkje ved tiltaksforbod, men ein kan tenkje seg at ei rask utvikling av akvakulturnæringa på nye måtar enn det som har vore mogeleg å sjå ved utarbeiding av kommuneplan, bør skje gjennom å setje ned tiltaksforbod. Det kan stillast spørsmål ved om lista for bruken av tiltaksforbod bør vere noko lågare for forvaltning av sjøareal enn elles. Trongen for samordna løysingar er her særleg stor, medan interessene til dei private partane – som må seiast å vere framtidige eventuelle aktørar – normalt vil vere lågare enn ved styring av areal som er underlagt privat eigedomsrett.

## 17.2 AVKLARING AV LOVLEG AREALBRUK I PLAN OG LOKALISERINGSVEDTAK – OVERSIKT OVER VERKEMIDDEL FOR STYRING

### 17.2.1 Innleiing

I kapittel 3 og 4 har vi gitt ei oversikt over internasjonale rammer som kan setje skrankar for korleis sjøområde kan nyttast. I denne samanhengen vil vi utdjupe kva som er innhaldet i dei rettslege rammene for vedtak etter plan- og bygningslova og akvakulturlova. Som nemnt set plan- og bygningslova premissane for sty-

15 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 239.

16 Sjå nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Kva pliktar har staten etter menneskerettane til å ta omsyn til privat eigedomsrett i samband med offentleg arealplanlegging?», i *Undring og erkjennelse: festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Karl Harald Søvig mfl. (red.), Bergen 2013 s. 431–442.

17 Sjå t.d. diskusjon om vern for byggjeforventning i Rt. 2015 s. 413, Halden. I den konkrete saka kom Høgsterett til at Halden kommune kunne setje ned byggje- og deleforbod for bustadbygging, sjølv om tiltakshavar allereie hadde fått løyve til, og oppført, teknisk infrastruktur i tillegg til at byggjeløyve for oppføring av hus ville verte gitt.

ring etter akvakulturlova. Dess meir som er avklart med bindande verknad gjennom planprosessen etter plan- og bygningslova, dess mindre er handlerommet for avklaring gjennom lokalitetsklarering, ser ein vekk frå reglar om «samtykke» og «dispensasjon», jf. akvl § 15 andre ledd og pbl § 19-2. Akvakulturstyresmaktene kan likevel klart nok gi avslag på tiltak som kommunen har opna for gjennom plan. Det er også nettopp eit poeng at det må gjerast ei ny og sjølvstendig vurdering av arealbruk og verknaden på miljøet i samband med søknad om tiltak som kan kome i lang tid etter vedtakinga av kommuneplanen.

Målet med dette kapitlet er å avklare område for kommunen sin kompetanse, m.a.o. i første rekkje eit spørsmål om lovtolking. Både kommunane, motsegsorganane og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ei sentral interesse i å kjenne til kva for rammer kommunen må halde seg innanfor i planlegginga. Det same har aktørane eller brukarane, både akvakulturnæringa og konkurrerande interesser. Alle har krav på at lova vert tolka korrekt, og at arealbruksføremål og føresegner vert nytta innanfor dei rammene som lova set.<sup>18</sup>

### 17.2.2 Lovlege arealbruksføremål for planlegging i sjø i kommuneplanen sin arealdel

Kva arealet på land og sjø skal nyttast til, er underlagt forvaltningsskjønn, og er m.a.o. underlagt politiske eller faglege vurderingar, og vil normalt ikkje vere noko som kan overprøvast rettsleg.<sup>19</sup> Ønskjer ein å påverke utfallet av arealbruksprioriteringane i kommuneplanen, må det først og fremst skje gjennom deltaking i planprosessen, og eventuelt motsegn, jf. pbl § 5-4 femte ledd. Saker som gjeld arealbruk i sjø, vil i stor grad gjelde spørsmål som er av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», og kan vere gjenstand for motsegn som må avklarast gjennom mekling eller vedtak av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. pbl § 5-6.<sup>20</sup> Det kan også reisast motsegn i spørsmål som gjeld lovtolking, jf. § 5-4 fjerde ledd.<sup>21</sup> Det viktige er sjølvstendig at kommunane tolkar og

18 Sjå nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova?», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 174–187.

19 Sjå t.d. Rt. 2007 s. 281 avsnitt 39.

20 Sjå nærare om denne problemstillinga i Ingunn Elise Myklebust, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret. Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følgje opp nasjonal og regional politikk», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 188–198.

21 Sjå t.d. brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Innsigelse til kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune», 9. august 2016, ref. 16/1369.

brukar lovene korrekt allereie frå starten av, slik at saksprosessen kan skje effektivt og utan unødige opphald.

Systemet etter plan- og bygningslova er at kommunen kan velje mellom seks ulike planføremål, både i kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan, jf. pbl §§ 11-7 og 12-5. Lova delar i dag inn planføremåla i areal for utbygging, samferdsle, grønstruktur, forsvaret, LNFR (landbruks-, natur og friluftsføremål samt reindrift) og endeleg areal for «bruk og vern av sjø og vassdrag». Om det ikkje er sagt noko anna, er det arealbruksføremåla slik dei kjem til uttrykk i kommuneplanen sin arealdel, som vert analyserte nærare her, ettersom det er dette plannivået som er det sentrale for samordna planlegging i sjø, i alle fall per i dag. Som nemnt gir ikkje styring gjennom reguleringsplan fleire verkemiddel for styring enn slike som allereie finst i kommuneplanen, slik at dei vanskelege spørsmåla om fordeling av kompetanse mellom kommune og sektorstyresmakt uansett vert dei same. Alle dei seks planføremåla kan nyttast i sjø så langt dei passar. I eit sjøområde kan det vere både «bebyggelse og anlegg», som t.d. ei bryggje, «samferdselsanlegg» som t.d. hamn, «grønnstruktur» – kanskje ikkje så praktisk – men vi kan tenkje oss ein park på ei utfylling i sjøen. Sjøområdet kan også setjast av til areal for «forsvaret», som kan vere praktisk, men også LNFR-område dersom ein planlegg ei utfylling med t.d. hus for oppbevaring av tørrfisk som skal brukast som attåtning til landbruk. I saker som gjeld akvakultur, i alle fall tradisjonell akvakultur med merdteknologi, er det kategorien § 11-7 nr. 6 som skal nyttast for dette.

«Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Underformål: ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.»

Vi nærmar oss då kjernen i temaet for dette kapittelet, som altså er eit spørsmål om i kva grad denne regelen med tilhøyrande føresegner trekkjer opp grenser for kommunen si rett til styring av arealbruken i sjø, og kva for omsyn som er relevante ved tolkinga av desse reglane. For diskusjonen i dette kapittelet er det ikkje naudsynt med ein breiare lovhistorisk gjennomgang.<sup>22</sup> Regelen om «bruk og vern av sjø og vassdrag» vart første gong teken inn i lova frå 1985 og vart vidareført med små justeringar i lova frå 2008. Lova og lovførearbeida er sentrale for tolkinga av regelen, men også reglar for styring etter sektorlov og her altså akvakulturlova. På

22 Sjå nærare om historikken i Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova?», i *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 174–188.

same måte som reglar om plan må sjåast i samanheng med reglar om byggjesak, må reglar om planlegging i sjø sjåast i samanheng med kva for reglar som gjeld for tildeling av konsesjon og lokalitet. Samla utgjer dette styringsgrunnlaget, som må tilfredsstillere internasjonale krav og alminnelege krav til forsvarleg forvaltning og berekraftig utvikling.

Det spesielle med denne arealkategorien er at akvakultur kan inngå i fleirbruksområde med andre arealbruksføremål, sjølv om ei realisering av akvakultur vil trengje dei andre arealbruksføremåla til side. I praksis betyr det at kommunen ved å avsetje areal i sjøen til fleirbruksområde som inkluderer akvakultur, *ikkje* har gjort ei avveging mellom dei ulike interessene i området. Lova er heilt klart open for at dette er mogleg, så kan ein spørje om det gir god nok arealstyring, og svaret på det vil ofte vere nei. Sjå nærare om dette straks nedanfor i kapittel 18, der Knut Bjørn Stokke skriv om behov for sterkare regional styring av akvakultur, og seinare i boka i kapittel 29, der Katrine Broch Hauge etterlyser eit betre krav til styring for urfolk sine rettar. Auka kunnskap om verdien av sjøarealet og om interessekonfliktar, tilseier å sjå på regelen på nytt. Det kan nemnast at lova i § 11-7 siste ledd krev at kommunen ved avsetting av areal til fleirbruksføremål «i nødvendig utstrekning» skal givast «bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av area-lene». Korleis denne regelen skal tolkast, kan det vere delte oppfatningar om. Etter mi oppfatning er også dette eit svakt plankrav, som gir kommunen eit stort handlerom for skjønn, og er vanskeleg å handheve rettsleg. Både i førearbeida til gjeldande lov og 1985-lova er det lagt til grunn at avgjerande for kor detaljert planlegging skal vere, er «behovet for avklaring ut frå situasjonen i den enkelte kommune».<sup>23</sup>

I sjøområde med konfliktar eller potensielle konfliktar vil planlegging som opnar for fleirbruk, ha lite for seg. Kanskje må eventuell mangel på planlegging her helst oppfatast som eit uttrykk for at kommunen ikkje ønskjer å gå inn i diskusjonane om kva sjøarealet skal nyttast til, fordi kommunen har for liten eigeninteresse i planen.<sup>24</sup> I slike tilfelle er det viktig at også regionale og statlege styresmakter deltek aktivt i prosessane, jf. § 3-2. Gjennom dialog – og eventuelt bruk av motsegn – er

23 Sjå t.d. Arvid Frihagen, *Plan- og bygningsloven: Kommentirutgave: Bind II*, Oslo 1988. Han seier på s. 239 at det må «etter loven være opp til kommunen selv i hvilken grad en skal fastsette slik bestemmelse», og skriv vidare på s. 243 at kommunen står «temmelig fritt» til å variere detalj- og presisjonsnivå. Sml. også Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgåve, Oslo 2019 s. 229 (om reguleringsplan).

24 Ingunn Elise Myklebust, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret. Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følge opp nasjonal og regional politikk», i *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 188–198 (på s. 190).

lova si ordning at ein skal kunne kome fram til ein plan som utgjer eit godt styringsgrunnlag i den aktuelle kommunen, men også i ein større samanheng.

Sjølv om det kan vere eit problem at kommunane er for passive i rolla som planstyresmakt, er fokuset i dette kapittelet om det gjeld grenser for kommunen sin kompetanse, og kva for karakter reglane om planføremål og føresegner har som skranke for styring gjennom kommuneplanen sin arealdel. Før vi i pkt. 17.3 ser nærare på spørsmåla som gjeld heimelskrav for føresegner etter plan- og bygningslova, er det dermed sentralt å sjå nærare på kva for arealavklaring som kan skje etter akvakulturlova. Eit mål med plan- og bygningslova er å sikre «samordning» mellom ulike kommunale, regionale og statlege oppgåver, jf. pbl § 1-1, og eit sentralt omsyn for tolking av reglane i denne lova må då vere å sikre effektiv forvaltning og at planane er tilpassa det nivået for styring som er tenleg i høve til den sektorlova dei skal verke saman med.

### 17.2.3 Akvakulturlova sitt system for prioritering ved konflikt mellom interesser

Oppdrett av laks og aure i sjø krev offentleg løyve, jf. akvakulturlova § 4. Tildeling av løyve etter akvakulturlova skjer etter ein toledda prosess, som i liten grad er attspegla i lova, men som går fram av eit sett med forskrifter med heimel i akvakulturlova. Først må søkjaren skaffe seg konsesjon.<sup>25</sup> Konsesjonar er avgrensa gode, som borgaren må svare eit visst vederlag for.<sup>26</sup> Grunnlaget for konsesjonstildelinga kan minne om planstyring, ettersom systemet etter produksjonsområdeforskrifta er at kysten er delt inn i geografiske soner, som i ulik grad er eigna for næringsvekst.<sup>27</sup> Ein vesentleg skilnad mellom styring gjennom arealplanlegging og produksjonsområde er likevel at sistnemnde berre vurderer samspelet mellom akvakultur, lakselus og villfisk, og ikkje andre areal- eller miljøinteresser. Sjølv om forskrifta er svært viktig for kvar det vil skje ny næringsvekst i tida framover, set ho ikkje til side akvakulturlova sitt allmenne system for arealbruksprioriteringar ved tildeling av løyve på lokalitet. Tildeling av nye lokalitetar vert viktig både for å sikre høve til vekst, men også flytting av produksjon mellom lokalitetar for å sikre miljøvennleg

25 Sjå forskrift 16. mai 2018 nr. 731 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret.

26 Sjå om dette i Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Bergen 2018 s. 108–120.

27 Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

drift.<sup>28</sup> Spørsmålet her er kva for arealbruksprioriteringar som skjer ved vedtak om lokalisering.

Lokalitetsklareringa skil seg frå kommunal planlegging ved at det er fleire styresmakter som har vetorett og har heimel til å gi avslag på søknad om løyve til akvakultur. For å få løyve til bruk av ein lokalitet må tiltakshavar få løyve til drift på den konkrete lokaliteten både etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. av 19. desember 2003 nr. 124 (matloven), lov om vern mot forurensningar og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningslova), lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 6 (vassressurslova) og lov om havner og farvann av 21. juni 2019 nr. 21 (hamnelova), jf. akvakulturlova § 6. Mattilsynet vurderer fiskehelse og fiskevelferd, fylkesmannen vurderer utslepp, ureining og vasskvalitet i elvene, og kommunen – som lokal hamnestyresmakt – vurderer omsynet til ferdsla på sjøen. Berre dersom alle desse sektorstyresmaktene er positive, går ein vidare til endeleg vurdering av om konsesjonen kan innpassast på den ønskja lokaliteten. I dette vedtaket skal fylkeskommunen måle tiltakshavaren sine ønskje mot fleire andre kolliderande interesser på lokaliteten. I akvakulturlova § 16 heiter her at:

«[d]epartementet skal foreta en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. Det skal særlig legges vekt på: a) søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon, b) alternativ bruk av området til annen akvakultur, c) annen bruk av området, og d) verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c.»

Det er liten tvil om at forvaltninga skal leggje vekt på både søkjar sin planlagde bruk og andre – konkurrerande aktørar – sin planlagde bruk, miljø og verneinteresser. Her vil det vere ein overlapp til Mattilsynet og fylkesmannen sin kompetanse etter sektorlov, men lova er tydeleg på at fylkeskommunen også har eit sjølvstendig ansvar for å sikre viktige miljøinteresser.<sup>29</sup> Som vedtaksorgan må fylkeskommunen m.a. sikre at krava i vassrammedirektivet er innfridd, jf. diskusjonane ovanfor i kapittel 4. Sjølv om t.d. Mattilsynet har sagt ja fordi dei meiner at omsynet til smitte av lus på villfisk er forsvarleg, må fylkeskommunen kunne gjere ei strengare vurdering. Dersom t.d. fleire sektorstyresmakter under tvil har vurdert at ein lokalitet kan nyttast til akvakultur, kan den samla vurderinga som

28 Sjå nærare om ivaretaking av miljøkrav i dei strategiske prosessane i Ole Kristian Fauchald, «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2020 s. 264–305, særleg kap. 3.4.

29 Sjå nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2013 s. 100–125 (s. 105–110).

fylkeskommunen må gjere, tilseie at svaret vert nei. Ny kunnskap som kjem til under prosessen, kan også tilseie nye vurderingar. Slike spørsmål kjem vi attende til nedanfor i kapittel 19. Viktige miljøinteresser vil alltid kunne stoppe ny næringsverksemd, jf. også GrL. § 112.

Men eit viktig spørsmål er også korleis ei sentral sektorlov for sjøområdet balanserer den aktuelle sektorinteressa med andre brukarinteresser, m.a.o. styrketilhøvet mellom t.d. akvakultur og allemannsrett, strandeigaren sine interesser og anna næringsverksemd, som t.d. etablering av vindmøllepark? Dess meir tvingande reglar det er her, dess mindre grad av detaljstyring kan vi vente i kommuneplanen sin arealdel, og motsett. Dersom eit sektororgan vert for «navlebeskuande» i forvaltninga av sjøområdet, pressar det seg fram behov for større grad av både planstrategiar og styring gjennom bindande planar og føresegner, eventuelt også reguleringsplan.

Lova sin ordlyd gir isolert sett uttrykk for ei fleksibel norm som tek høgd for at vedtaksorganet må gjere ei interesseavveging mellom *alle* arealbruksinteresser som kan melde seg. I lova heiter det at akvakulturstyresmaktene skal leggje «særleg vekt» på «annen bruk», og ei slik samlenemning dekkjer i utgangspunktet alle aktuelle og samfunnsgagnlege interesser, som t.d. yrkesfiske, allemannsrett til ferdslе og fiske, strandeigaren sin rett til laksefiske, tilflott, samt også framtidige utbyggingsprosjekt eller utsikt dersom det er tale om tiltak nær land. Ordlyden «annen bruk» vil også kunne dekkje slikt som vindmølleparkar eller andre former for kunstige øyer for private eller meir offentlege føremål. Ser vi nærare i lovførearbeida, er det mogleg ordlyden må tolkast innskrenkande. I Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 69 heiter det at:

«Annen bruk av området vil typisk være fiskeriinteresser og bruk av allemannsretten. [...] Etter dagens ordning avgir Fylkesmannen uttalelser etter friluftsløven i forhold til friluftinteresser. Videre har også lokaliseringskommunen uttalelserett og vil gi uttalelser med hensyn til annen bruk.»

Førearbeida er knappe og ikkje uttømmende, men vi kan merke oss at det berre er allemannsretten og fiskeriinteresser som er nemnt som relevante og viktige. Andre privatrettslege interesser – som t.d. strandeigaren sin rett til tilflott, laksefiske eller meir alminnelege naborettslege interesser, som støy, lyd, lys og ureining – er ikkje særskilt nemnt. Førearbeida har likevel ei generell tilvising til kommunen sin uttalerett, som såleis er meint å ha ein viktig funksjon for å informere om og klargjøre annan bruk i sjøen som det må takast omsyn til. Denne koplinga til kommunen sin uttalerett kjem også til uttrykk i merknaden til gjeldande forskrifter om tildeling.



I merknadane til § 7 i forskrift om løyve til oppdrett på andre artar enn laks heiter her m.a. at «naboer og andre berørte, for eksempel næringsaktører» kan gjere «oppmerksom på forslag til arealplaner som kan innebære fremtidig annen bruk av området», og at «kommunens uttalelse [vanlegvis] skal leggjast stor vekt på ved vurderingen av søknaden med henblikk på brukerkonflikter».<sup>30</sup>

Det er såleis lite tvil om at vertskommunen sine tankar om prioritering er viktige, men korkje ordlyden i lovteksten eller forskriftene har fått dette tydeleg fram. Lova har heller ingen reglar om varsel eller høyring til private aktørar. Dei private aktørane er såleis prisgitt at kommunen følgjer opp, eller at dei sjølv får med seg kva som skjer. Sjølv om hytteeigarar og andre som er særleg råka av nye anlegg, i praksis vert tilkjent «rettsleg klageinteresse», kan det vere vanskeleg å nå fram med innspel som kjem så seint i prosessen.<sup>31</sup> Med så vage – og godt skjulte – reglar for prosess og ansvar vil sentrale interesser fort kome i skuggen for ny næringsverksemd. Ved endringar i akvakulturlova bør det kome tydelegare fram kva for interesser som faktisk er relevante, slik at både kommunen og aktørane sjølv ser verdien av å kome med innspel til lokaliseringsvedtak. Slik lova er formulert i dag, er det likevel ingen grunn til å tolke lova innskrenkande i høve til kva for interesser som er relevante. Akvakulturlova må her tolkast i tråd med alminnelege reglar til vern om miljøet, vern om urfolk sine interesser og vern av privat eigedomsrett.<sup>32</sup> Sjå meir om slike interesser nedanfor i kapittel 19, 29 og 30.

Det neste spørsmålet er så korleis dei ulike relevante interessene skal *vektast* mot kvarandre. I akvakulturlova § 4 heiter det at departementet «kan» gi tillating

30 Dei generelle vilkåra for klarering av lokalitet har same ordlyd i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskrifta), § 30, og forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre artar enn laks, ørret og regnbueørret, § 7. Sjølv om det for tida ikkje er utarbeidd merknader til laksetildelingsforskrifta, må det leggjast til grunn at sakshandsaminga for elles like reglar er den same. Sjå merknader vedtatt av Fiskeri- og kystdepartementet 11. oktober 2006 – sist revidert og godkjent 11. juni 2007.

31 Sjå t.d. vedtak av Fiskeridirektoratet, «Osland Havbruk AS-920002218 – Endelig avgjørelse av klage på etablering av lokaliteten Torvund 33677 i Høyanger kommune», 20. november 2015, ref. 15/4388. Saka gjaldt m.a. klage frå ei heil rekkje strandeigarar, m.a. frå eigar av fritidseigedom som låg 58 meter frå det nye anlegget. I vedtaket frå Fiskeridirektoratet er det lagt til grunn at anlegget skal flyttast slik at det er ca. 170 meter frå denne eigedomen, som er den næraste. Dei andre strandeigarane vart ikkje tilkjent «rettsleg klageinteresse».

32 Sjå Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Bergen 2010 s. 204–211 og t.d. Eivind Sakslind, *Sjøsamiske interesser i møte med akvakultur. Særleg om det nasjonale og internasjonale urfolksvernets betydning for arealavklaring etter sektorlovgivningen*, masteroppgåve, levert 1. desember 2019, tilgjengeleg via Bergen Open Research Archive | Universitetsbiblioteket | UiB (BORA).

til å drive akvakultur (akvakulturtillating) etter §§ 6 og 7. Forvaltninga står her såleis i prinsippet fritt til om løyve skal givast eller ikkje. I formuleringa som er nytta, er det ein viktig vesentleg skilnad frå regelen om byggjesaker, der utgangspunktet, som vi har vore inne på, er at tiltakshavar «skal» ha «tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven», jf. pbl § 21-4 første ledd. I lovførearbeida til akvakulturlova, Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57, er det understreka at løyve til akvakultur skal avgjerast etter «forvaltningens frie skjønn»:

«Første ledd bestemmer også at det er opp til forvaltningens frie skjønn om tillatelser til akvakultur skal tildeles etter §§ 6 og 7, jf at departementet *kan* gi tillatelse. Søknad kan for eksempel avslås med grunnlag i at kunnskapsnivået om drift med den aktuelle art, driftsform eller lokalitet ikke er tilstrekkelig til at tillatelse kan gis. Søknader kan også avslås ut fra vurderinger om at en ønsker å fremme enkelte former for akvakultur på bekostning av andre.»

Den konkrete lovføresegna og førearbeida tyder på at forvaltninga står svært fritt i vurderinga av om det skal givast løyve i tråd med søknaden, eller om andre former for akvakultur, miljøomsyn eller andre omsyn skal ha større vekt. Det at regelen om løyve til bruk av lokalitet i sjøen er plassert i ei særlov, påverkar likevel praktiseringa av forvaltningsskjønnet.

Akvakulturlova sin føremålsparagraf legg sentrale verdimeslige premisar for utøvinga av skjønnet, jf. § 1. Det heiter her at målet med lova er å fremje «akvakulturturnæringens lønnsomhet» innanfor ramma av «bærekraftig utvikling». Lova gir såleis opning for ein praksis som kan prioritere akvakultur føre andre arealbruk-sinteresser, men ikkje på kostnad av miljøinteresser. I t.d. sak frå Nærings- og fiskeridepartementet, 9. april 2018, ref. 17/35587, er det rettslege utgangspunktet formulert slik at løyve til akvakultur skal givast dersom det etter ei «konkret helhetsvurdering [...] [ikke] foreligger tilstrekkelig tungtveiende momenter som taler mot». Slike føringar for interesseavveginga vil naturlegvis i stor grad påverke kva for resultatet ein kjem fram til. I mangel av klare haldepunkt i akvakulturlova om relevans og vekt av andre omsyn eller interesser er vegen kort til å gi akvakultur ein særleg prioritet i dei tilfella kommuneplanen sin arealdel ikkje har sett krav om at området skal nyttast til annan aktivitet. Systemet i akvakulturlova pressar såleis fram behov for endeleg avklaring av eventuelle interessekonfliktar allereie i kommuneplanen sin arealdel. For å sikre ein prioritet til interesser som kommunen meiner er viktige, må kommunen m.a.o. nytte høvet til å detaljstyre på plankartet innanfor ramma av pbl § 11-7 nr. 6, noko som også er mogleg. Spørsmålet er så

likevel om det også er grenser for kor aktive kommunen kan vere i å detaljstyre akvakulturnæringa, der kommunen ønskjer å kombinere fleire interesser i det same området.

### **17.3 SÆRLEG OM SPØRSMÅL OM HEIMELSKRAV VED BRUK AV VILKÅR – FORVALTNINGSVILKÅR ELLER SAMORDNINGSBASERTE LØYSINGAR?**

#### **17.3.1 Innleiing**

Det vanskelegaste – eller mest omstridde – spørsmålet i høve til planlegging av areal for akvakultur er bruken av vilkår. Kommuneplanen er ein oversiktsplan, noko som i mange tilfelle kan tilseie at ein må vere varsam med å gå i detalj på styringa av arealet. Ein allmenn regel ved styring av arealet gjennom plan er at dette skal skje i «nødvendig utstrekning» for å få fram målet med planlegginga, jf. pbl § 11-5 tredje ledd. For at planar skal kunne realiserast, er det ofte viktig at dei ikkje er for «stivbeinte», men kan tilpassast i høve til alternative løysingar og teknologi som er aktuell ved søknad om tiltak. På den andre sida vil detaljstyring allereie i kommuneplanen stundom vere naudsynt for å kunne sjå fleire aktivitetar i samanheng. For å møte strandeigarane sine interesser i høve til eventuelle utbyggingsprosjekt og strandeigarar og allmenta sine interesser i friluftsliv bør areala som leggjast til rette for akvakultur, vere eit stykke frå land. Viktige område for utøving av fiske eller naturområde tilseier at kommunane viser på plankartet kva for område som skal vere akvakultur, og kva som skal nyttast til andre føremål, jf. ovanfor pkt. 2.2. Det er uproblematisk at kommunane faktisk har ein slik kompetanse, som dei nok også bør bruke meir aktivt enn i dag. Grensa for kommunen sin kompetanse kjem først på spissen ved bruk av vilkår til planområde, der kommunen har sett av eit område til akvakultur åleine eller saman med andre føremål og ønskjer å setje meir detaljerte krav som føresetnad for næringsdrift. Spørsmålet er kor langt kommunen sin kompetanse rekk i slike saker, og om kommunen og fylkeskommunen saman kan verte samde om løysingar i einskildsaker, som går utover den kompetansen som ei snever tolking av dei materielle normene i plan- og bygningslova elles kan tilseie.

#### **17.3.2 Vilkår etter plan- og bygningslova**

I plan- og bygningslova er det eit omfattande sett av vilkårsheimlar som kan nyttast i kombinasjon med arealbrukskategoriane til plankartet, men heimlane er i

utgangspunktet også uttømmende.<sup>33</sup> Tanken frå lovgivar er at vilkårsheimlane skal dekkje alle praktiske behov for styring, samstundes som borgaren skal ha høve til å føresjå rettsstillinga si.<sup>34</sup> Utfordringa er at behovet for styring er stadig meir samansett, og at vedtak gjennom sektorlovgiving – som nemnt – pressar fram behov for ei tidleg avklaring av interessekonfliktar. Rettslege rammer for arealplanar og føresegner skal ikkje berre sikre «forutsigbarhet» for borgaren, men også «bidra til å samordne» statlege, regionale og kommunale oppgåver, jf. pbl § 1-1 andre ledd.<sup>35</sup> Tilsvarande kjem også til uttrykk i § 3-1 andre ledd, der det heiter at planlegging skal fremje «helhet», og at alle aktuelle sektorstyresmakter skal søkje «samarbeid om oppgaveløsning». Kva for funksjon eit vilkår til ein plan er meint å ha, og dermed dei rettslege rammene for styring, vil kunne variere frå heimelsgrunnlag til heimelsgrunnlag. I dette avsnittet ser vi nærare på kva for særlege omsyn som gjer seg gjeldande ved tolking av vilkår som gjeld ny eller vekst av akvakultur i eigarlaust sjøområde.

Det alminnelege utgangspunktet ved planlegging er at kommunen skal fastsetje detaljnivået i kommuneplanen etter ei vurdering av «eget behov».<sup>36</sup> Dette gjeld både utforming av «underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser», jf. § 11-5 fjerde ledd. Målet er å sikre fleksibilitet og lokal styring. Kommunen må halde seg innanfor dei vilkårsheimlane som gjeld, men har stor grad av skjønn i høve til styringsnivået og tidspunktet for styring (kommuneplan og reguleringsplan) for å finne ein høveleg balanse mellom rammestyling, detaljstyring og gjennomføring. Det avgjerande for om eit vilkår er lovleg, er plan- og bygningslova sine allmenne rammevilkår samt ei tolking av grenseoppgangen mellom plan- og bygningslova og den konkrete sektorlova, slik det kjem til uttrykk i lov og lovførearbeid. Rettspraksis er relevant, men det er ikkje så mykje av dette på dette rettsområdet. I HR-2018-2388-A (avsnitt 57) er det generelt lagt til grunn at «rettspraksis og juridisk teori knyttet til forvaltningens generelle adgang til å stille vilkår i forbindelse med begunstigende forvaltningsvedtak [ikke] i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven».

Plan- og bygningslova har fleire sett av vilkårsheimlar som er systematiserte i høve til kva for arealbruk desse skal passe saman med. For det første har lova ei form for todeling av meir konkrete vilkårsheimlar. Paragraf 11-10 har vilkår som

33 Sjå om dette i Marianne Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett*, nr. 1, 2014 s. 14–32.

34 Sjå t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 221 og NOU 2001: 7 s. 121 flg.

35 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170.

36 Sjå §§ 11-5 fjerde ledd, 11-7 første ledd, 11-8 første ledd og 11-10 første ledd og 11-11 første ledd.

skal passe til arealbruksføremåla i § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4, som kan seiast å styre ulike former for intensiv byggeaktivitet, og § 11-11 har vilkårsheimlar som skal passe saman med arealbruksføremåla som kjem til uttrykk i § 11-1 nr. 5 og 6, som altså er LNFR-område og område for bruk og vern av sjø og vassdrag. Dei fleste vilkåra her har som mål å konkretisere eventuelle lovlege utbyggingstiltak innanfor områda, for dermed å sikre omsyn til miljø og friluftsliv. I tillegg til desse vilkårsheimlane er det også eit sett med meir allmenne vilkår i §§ 11-8 og 11-9 som kan setjast uavhengig av planføremål. Om dette er eit føremålstenleg styringssystem, let vi ligge her, men ser nærare på dei vilkårsheimlane som i dag kan vere relevante for å detaljere akvakulturverksemd.

Den – i alle fall tilsynelatande – viktigaste regelen for styring av akvakultur i sjø er § 11-11 nr. 7. Regelen er ny ved plan- og bygningslova av 2008. I tråd med denne regelen kan kommunen bestemme «hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur» som skal etablerast. Tanken er at ulike artar har ulike behov i høve til vasskvalitet og straumtilhøve, og ulike område kan ha ulikt behov for vern. Ved å kunne styre arten i anlegget vil kommunen til ei viss grad innpasse ny næringsverksemd i høve til andre interesser i området. I lovførearbeida er det forklart korleis denne vilkårsheimelen skal brukast.<sup>37</sup> Det heiter her at:

«Ved å gi bestemmelser om artsgrupper får kommunen indirekte anledning til å påvirke arealbeslag, aktivitetsnivå og det visuelle uttrykk. Eksempelvis vil dette kunne være svært forskjellig for anlegg for oppdrett av laks og anlegg for oppdrett av skjell. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med de til enhver tid gjeldende avstandskrav, som vil kunne variere ved ulike artsgrupper.

Kommunen kan også konkret regulere hvilken eller hvilke arter som det skal tillates å drive oppdrett på. Dette gir kommunen sterk styring med arealbruken og mulighet for høyt detaljeringsnivå i planleggingen, men planen vil samtidig bli mindre smidig. Adgangen til å regulere på artsnivå kan være hensiktsmessig.»

Ved styring etter denne regelen er det altså *artstype* som er i fokus. Regelen gir ikkje heimel til å stille krav til korkje utforminga av tiltaket eller drift. Dersom det kan vere trong om å stille særlege vilkår til såkalla utviklingsløyve pga. storleiken på sjølve tiltaket eller særlege naboulempar som følgje av dette, passar ikkje regelen. Vi kunne tenkje oss at det kunne høve å nytte regelen i pbl § 11-11 nr. 1 om styring av «omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg», men denne gjeld berre i høve til

---

37 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 225.

arealbruksføremål i § 11-7 nr. 5 (LNFR), altså ikkje nr. 6 (bruk og vern av sjø). Ut frå lova sin stivbeinte styringslogikk er det lite rom for analogiar.

Ved første augesyn kan det sjå ut som om pbl § 11-11 nr. 3, som gir heimel for å setje krav «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn», gir opning for stor grad av fleksibel og lokaltilpassa styring også av akvakulturnæringa. Ordlyden kan tyde på det. Ser ein nærare på førearbeida og lovhistorikken, som må vere viktige i denne samanhengen, er det likevel lite som tyder på at det var meininga at kommunen gjennom denne føresegna skulle ha heimel til å utarbeide detaljerte materielle normer for styring.<sup>38</sup> Lovførearbeida er svært knappe og tyder helst at denne regelen berre meinte å lovfeste kommunen sitt høve til tredimensjonal styring av sjøarealet. Regelen vart først føreslått som ei form for styring som kunne skje direkte i plankartet, men vart under handsaminga i departementet systematisert som ein del av vilkårsheimlane.<sup>39</sup> Tanken var nok at uttrykk for tredimensjonalstyring på sjølve plankartet kunne verte lite oversiktleg.<sup>40</sup> Føresegna er nok eigna til t.d. å styre kombinasjonar mellom fortøyingar til akvakulturanlegg og t.d. ferdselsområde. Sjå døme på dette i kapittel 16.

Spørsmålet er dernest om dei meir allmenne vilkårsheimlane i plan- og bygningslova er eigna til, og meint for, å brukast for å leggje premisser for vekst i akvakultur. Det er ikkje rom for ein meir generell gjennomgang, men det er særleg grunn til å sjå nærare på føresegna i pbl § 11-9 nr. 6, der det heiter at kommunen «uavhengig av arealformål» kan vedta føresegner til kommuneplanen sin arealdel om «miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg». I kva grad kan kommunen med heimel i denne regelen styre aktivitet som kan forvaltast av fylkeskommunen gjennom akvakulturlova og forskriftene til sektorlov?

Regelen vidarefører fleire heimlar i den gamle plan- og bygningslova i høve til m.a. «estetikk» og «flyttbare konstruksjonar», men har fått ei meir generell utforming og har ingen klar parallell frå lova av 1985.<sup>41</sup> Ordlyden «miljøkvalitet» er vid. I lovførearbeida er det gitt nokre døme på korleis han kan nyttast. I lovførearbeida heiter det at:<sup>42</sup>

38 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 224.

39 Sjå NOU 2003: 14 s. 303, utkastet til ny § 9-7 første ledd nr. 4, som seinare altså har kome til uttrykk i gjeldande § 11-11 nr. 3.

40 Sjå nærare om dette i Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova, eller gjeld det avgrensningar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova?», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 174–188.

41 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

42 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

«nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold. Likeledes kan det gis bestemmelser om estetiske hensyn for både bygninger og anlegg, og ikke minst for landskapsutforming og landskapsestetikk, f.eks. i områder med viktige kulturlandskapskvaliteter. Slike retningslinjer har hittil vært knyttet til gjeldende lov § 74 nr. 2.»

Ut frå ordlyden åleine kan denne heimelen omfatte miljøkrav i samband med alle arealbruksføremåla i kommuneplanen sin arealdel, og altså også område som er sett av til akvakultur. Vilkår om vasskvalitet, som nemnt i lovførearbeida, er klart nok innanfor ramma av føresegna. Vasskvalitet er såleis eit ansvar både for kommunen, fylkesmannen og andre styresmakter innanfor rammene av fleire lover og forskrifter.<sup>43</sup> Ser ein på ordlyden åleine, er det naturleg å tenkje seg at omgrepet «miljøkvalitet» også kan gjelde tiltak som har mål om å førebygge risikoen for genetisk innkryssing, førebygging av lakselusangrep eller særlege krav til merdteknologi, som var temaet som nemnt i Osterøy-saka, og sakene frå Tromsø og Alta som nemnt innleiingsvis.<sup>44</sup> Spørsmålet er om ein skal ta lova på ordet her, eller om lova må tolkast innskrenkande i høve til kompetanse som ligg til akvakulturstyresmaktene.

I diskusjonane omkring dette spørsmålet har fleire teke til orde for at kommunen sin kompetanse må avgrensast i høve til akvakulturstyresmaktene sin kompetanse og det gjeld eit *sektorprinsipp*, m.a.o. slik at lova bygger på eit meir overordna prinsipp om at kvar sektor har sine avgrensa oppgåver.<sup>45</sup> Etter mitt syn må ein vere varsam med ei slik tilnærming til løysing på spørsmålet fordi sektorprinsippet kan gi assosiasjonar til «silo-forvaltning» med lite behov for samarbeid. I førearbeida er det nettopp også teke til orde for at det vil kunne «foreligge overlappende kompetanse mellom kommunen og vedkommende sektormyndighet».<sup>46</sup> Ei rettare til-

43 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen. Sjå nærare om vassrammedirektivet i kap. 4 i boka.

44 Eit anna dømme som kan nemnast, er Regionalplan sjøareal havbruk, som vart vedteke av fylkestinget 13. juni 2017 i Rogaland fylkeskommune.

45 Sml. m.a. Ole-Martin Lund Andreassen og Bjørn-Ivar Bendiksen, «Oppdrettsvedtaket i Tromsø: Det må skilles mellom juss og politikk», *fiskejuss.no*, 28. november 2018, <http://fiskejuss.no/2018/11/oppdrettsvedtaket-i-tromso-det-ma-skilles-mellom-juss-og-politikk/>, og Lars Selmar Alsaker, «Oppdrett-vedtaket i Tromsø i et rettslig perspektiv», *fiskejuss.no*, 18. februar 2019, <http://fiskejuss.no/2019/02/oppdretts-vedtaket-i-tromso-i-et-rettslig-perspektiv/>.

46 Sjå t.d. NOU 2003: 14 s. 258. Sjå også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 39. Kva for løysing som gjeld for samordning, kjem an på «hva slags spørsmål samordningen gjelder».

nærming til løysing av samspelet mellom lovene er prinsippet om «samordning» som kjem til uttrykk i både plan- og bygningslova § 1-1 andre ledd og akvakulturlova § 8 første ledd. Prinsippet om samordning er også føreslått teke inn i føremålsparagrafen i ny forvaltningslov. Medan sektorprinsippet signaliserer at kvar sektor skal ha sitt ansvarsområde, er kjernen i prinsippet om «samordning» at «forvaltningen samarbeider – til det beste for den enkelte og samfunnet».<sup>47</sup> I førearbeida til plan- og bygningslova er det trekt fram at forvaltninga skal «sikre at saksbehandlingen blir koordinert både i tid og innhold, slik at den samlede saksbehandlingstiden for en tiltakshaver ikke blir lenger enn nødvendig».<sup>48</sup> Det er ikkje så vanskeleg å vere samd i dette, men spørsmålet er korleis dette skal praktiserast. Eit utgangspunkt må vere at ein kvar kompetanseregulering må tolkast ut frå sin kontekst.

Lovførearbeida til plan- og bygningslova er heller ikkje utan rettleiing for korleis samspelet mellom oversiktsplanlegging og lokalitetsklarering skal vere. Lovgivar sine premisser for innføringa av ny regel i § 11-11 nr. 7 om «artsgrupper» og «arter», som nemnt ovanfor, vil vere viktig. I NOU 2003: 14 s. 192 uttalar utvalet at:

«En planlegging som i størst mulig grad skal ta inn i seg flest mulig aspekter ved en konsesjonsbehandling/eventuelt en form for rammetillatelse i et område, vil etter vår oppfatning også kunne spore til konflikter med omgivelsene i større grad enn å være avklarende.»

Det heiter vidare at ei *for* detaljert styring på «lokalitetsnivå blir [...] hypotetisk og svært arbeidskrevende når det ikke foreligger konkrete søknader».<sup>49</sup> Departementet uttrykker også at «konsesjonslovgivning og enkelte sektorlover [vil] inneholde krav og vilkår til selve tiltaket som det ikke er naturlig å ta stilling til i et planvedtak, men som kan ha føringar for hvilken arealdisponering som velges», og generelt at dei «på mange punkter (er) enig i Planlovutvalgets vurderingar av samordningsbehov og -løsningar».<sup>50</sup> I mangel av andre klare haldepunkt er det grunn til å leggje desse vurderingane til grunn også for andre vage vilkårsheimlar.<sup>51</sup> Det er altså ikkje noko allment vilkår om at kvart forvaltningsorgan skal halde seg til

47 I NOU 2019: 5 s. 565

48 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 39.

49 Sjå NOU 2003: 14 s. 192.

50 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 38–39. Sml. merknaden til § 11-10 nr. 1 på s. 223 der det framgår at kommunen må vere varsam med å «gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Slike bestemmelser må tas opp særskilt med sektormyndigheten.»

51 Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223.



«sine oppgåver», men snarare eit krav om samarbeid når ein går inn på arealbruk som i stor grad gjeld fleire styresmakter sine arbeidsoppgåver.

Spørsmålet er så om kommunen og fylkeskommunen gjennom kommuneplanlegginga kan verte samde om miljøkrav for akvakultur og rollefordeling om handheving, som kan tenkjast å gå lenger enn det kommunen eventuelt kan bestemme utan ein slik tydeleg dialog? Svaret på spørsmålet er neppe gitt.

Omsyna bak avgrensingane i kommunen sin kompetanse til å stille miljøkrav er, slik eg oppfattar lovførearbeida, sette av omsyn til akvakulturstyresmaktene sitt behov for fleksibilitet i forvaltninga. Om ein gjennom planprosessane kjem fram til løysingar som både kommunen og relevante sektorstyresmakter er samde om, synest dette å vere i tråd med hovudmålet om samordning, jf. pbl § 1-1 andre ledd. I saker som gjeld styring av framtidig aktivitet i eigarlaus sjøområde, er det neppe grunn til å stille strenge krav til likskap utifrå borgaren sine interesser i seg sjølv.<sup>52</sup> «Avtalebasererte løysingar» kan likevel skape problem i høve til eit mål om at materielle reglar skal tolkast likt i heile landet, og at kommunar har same materielle kompetanse avhengig av geografi og størrelse, osb. Plan- og bygningslova sitt «firkanta-system» er i liten grad tilpassa at det kan givast rom for avtalebasererte løysingar. Innrettingsomsyn kan dermed også tale for at kommunane bør vere varsame med å utøve kompetanse som elles kan nyttast innanfor akvakulturlova sitt system. Uttalen ifrå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, H-6/18, kap. 2.6, som sitert innleiingsvis – om at kommunane «bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk» –, er i så måte ei tenleg rettesnor.

Avslutningsvis kan det spørjast kva som er skiljet mellom jus og politikk, og om dei spørsmåla vi har sett på her, er slike som domstolen kan prøve ved eit eventuelt søksmål. Etter mitt skjønn er det lite tvil om at tolking av vilkåra i lova og slike spørsmål som var oppe i Osterøy-saka, etter tradisjonell systematikk må klassifiserast som lovtolking eller rettsbruksskjønn og er underkasta domstolskontroll. Ein vesentleg skilnad frå dei fleste saker som hamnar for domstolen, er likevel at det først og fremst er ulike forvaltningsorgan som er i konflikt. Som det heiter i Rt. 1995 s. 530, Fjordlaksdommen, på s. 537, må kravet til «lovhjemmel [...] nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes». Det er grunn til å tru at domstolen viser atterhald med å overprøve vilkår for framtidig aktivitet der innhaldet i vilkåret er eit resultat av samarbeid mellom fleire styresmakter. Desto viktigare er det at lovgivar har klare tankar om oppgåvefordeling mellom

---

52 Sml. også Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgåve, Oslo 2012 s. 139 og Jan Gudmund Aanerud, «Tolkning av reguleringsplaner», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2017 s. 111–172.

styresmakter og korleis dei «nye» prinsippa om samordning skal verke inn på utforming av framtidig lovgiving og retningslinjer for forvaltningspraksis.

### 17.3.3 Vilkår etter akvakulturlova

I det fylkeskommunen får søknaden om lokalitet til endeleg, er ofte dei fleste steinar snudde, og det kan vere lite å leggje til. Men det å ha det siste ordet om kva arealet skal nyttast til, inneber også eit særleg ansvar. I akvakulturlova § 5 andre ledd, samt §§ 10, 11 og 14, er det uttrykkelege heimlar for at departementet gjennom forskrift eller einskildvedtak kan gi nærare føresegner om innhaldet i slike løyve, som gir vide rammer for å setje vilkår for å fremje alle interesser som kan ha relevans under lova. I lova er det ikkje trekt noko prinsipielt skilje mellom vilkår i «enkelvedtak» og vilkår i «forskrift», men i praksis – og for så vidt i tråd med intensjonar i lovførearbeida – har regelverket i høg grad vorte standardisert.<sup>53</sup> Akvakulturlova er i så måte ei rammelov og kan i stor grad tilpassast nye behov både for vekst og vern.

Det kan likevel stillast spørsmål ved om den stadige utviklinga av næringa etter at lova er vedteken, færre lokalitetar, større konkurranse og eit detaljert nettverk av forskrifter har gjort det vanskelegare for forvaltninga å gjere individuelle vurderingar av kva arealet skal nyttast til, og om det stundom kan gå på kostnad av konkrete og tilpassa miljøkrav. Einskilde forskrifter ser også ut til å trekkje standardiseringa eit skritt vidare. I forskrift om kapasitetsauke § 20 heiter det at: «Fylkeskommunen *kan ikke* sette særskilte vilkår for tildeling av økt kapasitet utover de som måtte fremgå av denne forskriften» (mi utheving).<sup>54</sup> Om nokon ville diskutere kva som er «gode løysingar» for ein konkret lokalitet, er ein altså ute i siste liten. Det kan difor vere grunn til å minne om at forvaltninga sin kompetanse og plikt ikkje er uttømmende regulert i dei til ei kvar tid gjeldande forskriftene, men at fylkeskommunen utifrå reguleringsystemet som ein heilskap har fått eit vesentleg ansvar for å forvalte areal og ressursar i sjøen, og at det ut frå dette også kan sluttast ei plikt til å gjere individuelle vurderingar i einskildsaker for å møte kravet til forsvarleg sakshandsaming og tiltaksplikta etter Grunnlova § 112.

### 17.3.4 Oppsummering og vegen vidare

Oppsummeringsvis kan det understrekast at kommunane har stor grad av fridom til å velje kva areala i kommunen skal nyttast til, så lenge dei held seg innanfor lova

53 Sjå Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 65.

54 Forskrift 20. desember 2017 nr. 2397 om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 (forskrift om kapasitetsauke).

sine heimelsgrunnlag for styring. Plan- og bygningslova har i dag eit svært fleksibelt system for styring som kan tilpassast styrken på arealkonfliktane og behov for avklaring på eit tidleg tidspunkt i saksprosessen. Ved vurderingar etter akvakulturlova er fokuset på kva arealet skal nyttast til, snevra inn, men fylkeskommunen – som det praktisk ansvarlege forvaltningsorganet – har framleis eit ansvar for for-svarleg vurdering av miljøinteresser og andre konkurrerande interesser i tilknytning til aktuell lokalitet. Medan kommunen er utøvar av lokal politikk og har ansvaret for heilskapen, vil sektororgana ofte sjåast på som utøvarar av nasjonale politiske prioriteringar og gjerne ha eit større fagleg innslag. Kva for offentleg organ som har, og bør ha, ansvar for næringsutvikling og vern, og kva som er det best eigna tidspunktet for å klargjere premissar for framtidig bruk, er ikkje skrive i stein, men må oppdaterast i takt med endringar i forvaltningsstruktur, forståing og kunnskap. Tolkingar av heimelsgrunnlaget for kommunen sin kompetanse til styring må sjåast i samanheng med at det ofte er tale om tilrettelegging av ny aktivitet i område utanfor privat eigedomsrett, og at det kan vere stort behov for koordinering av ver-kemiddel frå planvedtaket til vedtak om tildeling av konsesjon.

## KJELDER

### Litteratur

- Aanerud**, Jan Gudmund, «Tolkning av reguleringsplaner», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2017 s. 111–172.
- Alsaker**, Lars Selmar, «Oppdrett-vedtaket i Tromsø i et rettslig perspektiv», *fiskejuss.no*, 18. februar 2019, <http://fiskejuss.no/2019/02/oppdretts-vedtaket-i-tromso-i-et-rettslig-perspektiv/>.
- Alvik**, Ivar, «Berettigede forventninger som grunnlag og skranke for omgjøring av forvaltningsvedtak og avtaler med det offentlige», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette Tøssebro (red.), Oslo 2018 s. 57–77.
- Andreassen**, Ole-Martin Lund og Bjørn-Ivar Bendiksen, «Oppdrettsvedtaket i Tromsø: Det må skilles mellom juss og politikk», *fiskejuss.no*, 28. november 2018, <http://fiskejuss.no/2018/11/oppdrettsvedtaket-i-tromso-det-ma-skilles-mellom-juss-og-politikk/>.
- Backer**, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgåve, Oslo 2012.
- Bugge**, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utgåve, Oslo 2019.
- Fauchald**, Ole Kristian, «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2020.
- Frihagen**, Arvid, *Plan- og bygningsloven: Kommentarutgåve: Bind II*, Oslo 1988.
- Hanssen**, Gro Sandkjær og Nils Johan Aarsæther (red.), «Spenningen mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen?», i *Plan- og bygningsloven – En lov for vår tid?*, Oslo 2018 s. 325–363.
- Mellbye**, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Bergen 2018.

- Myklebust, Ingunn Elise**, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret. Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følge opp nasjonal og regional politikk», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 188–198.
- Myklebust, Ingunn Elise**, «Handlerrommet for skjønn i plan- og byggesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette Tøssebro (red.), Oslo 2019 s. 279–315.
- Myklebust, Ingunn Elise**, «Kva pliktar har staten etter menneskerettane til å ta omsyn til privat eigedomsrett i samband med offentleg arealplanlegging?», i *Undring og erkjennelse: festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz og Ørnulf Rasmussen (red.), Bergen 2013 s. 431–442.
- Myklebust, Ingunn Elise**, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur etter plan- og bygningslova, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova?», *Kart og Plan*, nr. 2, 2018 s. 174–188.
- Myklebust, Ingunn Elise**, «Strandrett og offentleg styring av arealbruk i sjø», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2, 2011 s. 204–211.
- Myklebust, Ingunn Elise**, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2013 s. 100–125.
- Pedersen, Odd Jars, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os**, *Plan- og bygningsrett: Del II: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utgåve, Oslo 2018.
- Reusch, Marianne**, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett*, nr. 1, 2014 s. 14–32.
- Sakslind, Eivind**, *Sjøsamiske interesser i møte med akvakultur. Særlig om det nasjonale og internasjonale urfolksvernets betydning for arealavklaring etter sektorlovvingen*, Bergen 2019.

### **Førearbeid og andre offentlege dokument**

- Brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Innsigelse til kommunedelplanen for kystsonen i Lenvik kommune», 9. august 2016, ref. 16/1369
- Fiskeri- og kystdepartementet, «Merknader til forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret», 11. oktober 2006.
- Forslag til planvedtak for Alta kommune i planbeskrivelse for kommuneplanen sin arealdel, Alta kommune 2019.
- Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
- Ot.prp. nr. 22 (1980–1981) *Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)*
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*
- Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) *Plan- og bygningslov*

Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*

Rapport frå Nærings- og fiskeridepartementet, «Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder», 21. desember 2018.

Rogaland fylkeskommune, «Regionalplan sjøareal havbruk», 13. juni 2017.

Rundskriv frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder», 23. oktober 2018, H- 6/18.

Sak frå Nærings- og fiskeridepartementet, 9. april 2018, ref. 17/35587.

Vedtak av Fiskeridirektoratet, «Osland Havbruk AS – 920002218 – Endelig avgjørelse av klage på etablering av lokaliteten Torvund 33677 i Høyanger kommune», 20. november 2015, ref. 15/4388.

Vedtak av Tromsø kommune, 21. november 2018 (sak 14/19)

### **Rettspraksis**

HR-2018-2388-A

Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaksdommen)

Rt. 2007 s. 281

Rt. 2015 s. 413 (Halden)

### **Lovgjeving**

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskrifta)

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskrifta)

Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskrifta)

Forskrift 20. desember 2017 nr. 2397 om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 (forskrift om kapasitetsauke).

Forskrift 16. mai 2018 nr. 731 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret

Lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragslova)

Lov av 18. juni 1965 nr. 7 (byggningslova)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningslova)

Lov 14. juni 1985 nr. 77 om (plan- og byggningslova)

Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matlova)

Lov 16. juni nr. 79 om akvakultur (akvakulturlova)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og byggningslova)

Lov av 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannslova)

Lov av 21. juni 2019 nr. 21 om havner og farvann (hamnelova)



# 18. Planlegging i sjø – behov for sterkere regional styring

**Knut Bjørn Stokke**

**Sammendrag** I kapitlet belyser jeg erfaringer med kommunal og regional planlegging i sjø, med vekt på hvordan avveie hensynet til utvikling av akvakultur med andre interesser. Det er to hovedformer for regional planlegging etter plan- og bygningsloven, interkommunalt plansamarbeid og regional plan i regi av fylkeskommunen, som begge har sine styrker og svakheter. Jeg konkluderer med at det er behov for å styrke regional plan i regi av fylkeskommunen som virkemiddel for bærekraftig utvikling av akvakultur.

**Nøkkelord** regional kystsonerplanlegging | interkommunal planlegging | akvakultur

**Abstract** The chapter highlights experiences with municipal and regional planning in marine areas, emphasizing how the aquaculture industry is balanced with other coastal interests. Two different types of regional plans are discussed, inter-municipal planning and regional planning. The chapter argues to strengthen regional coastal zone planning in order to achieve a sustainable development of aquaculture.

**Keywords** regional coastal zone planning | inter-municipal planning | aquaculture

## 18.1 INNLEDNING

Formålet med dette kapitlet er å presentere samfunnsvitenskapelig empirisk forskning på planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) i sjøområder. Jeg vil særlig diskutere regional og interkommunal planlegging som redskap for å kunne oppnå integrert forvaltning,<sup>1</sup> der oppdrettsnæringen skal balanseres med andre interesser langs kysten.

---

1 Se nærmere definisjon og omtale av integrert forvaltning i Stokke og Hauge, kapittel 1.

Den sterke veksten og de raske endringene i akvakulturnæringen fordrer god og integrert forvaltning, hvor næringens arealbehov må veies opp mot andre interesser i kystsonen (Stokke og Hauge, kapittel 1). Planlegging etter pbl er ansett som det sentrale virkemidlet for integrert kystsoneforvaltning. Kommunene er den primære planmyndigheten etter loven, som skal vedta bindende arealplaner for hele sitt territorium, inkludert sjøarealene en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Loven legger også rammene for regional planlegging, og i flere sammenhenger blir det pekt på et behov for å styrke det regionale nivået for planlegging av akvakultur i sjø.<sup>2</sup>

Planleggingen av sjøområdene etter pbl må skje i nært samspill med forvaltningen etter sektorlovverket, bl.a. akvakulturloven, hvor det fra 2010 er fylkeskommunene som treffer endelig vedtak om hvor oppdrettsanleggene skal plasseres (lokalitetsklarering). Lokaliteten må være i samsvar med kommunal plan etter pbl. Fylkeskommunen er både regional utviklingsaktør, regional planaktør etter pbl og har fått et sentralt ansvar for akvakultur, og de bør derfor ha gode forutsetninger for å ta et helhetlig regionalt grep. Produksjonsområdeforskriften som ble vedtatt i 2017, tar også et regionalt grep i akvakulturforvaltningen ved å dele Kyst-Norge inn i 13 produksjonsområder basert på lakselus som indikator.<sup>3</sup> Et spørsmål som melder seg, er hvordan regional planlegging kan bidra til mer integrert kystsoneforvaltning og bærekraftig fiskeoppdrett, som legger rammene både for kommunenes kystsonoplanlegging og for sektorenes akvakulturforvaltning.

Kommunene skal planlegge for bruk og vern av sjøområdene med tilhørende strandsone, jf. pbl § 11-7, nr. 6. De relevante underformålene i sjø er ferdsel, farleder, fiske, akvakultur og natur- og friluftsområder. Disse formålene kan på arealplankartet legges ut hver for seg eller i kombinasjon. Akvakultur kan dermed legges ut både som enbrukskategori (A-område) eller som flerbrukskategori (NFFFA<sup>4</sup>-område). Dette gir utgangspunkt for ulike måter kystkommunene kan planlegge for akvakultur på, fra en detaljert planlegging med fokus på å legge ut spesifikke A-områder, til en fleksibel planlegging med utstrakt bruk av flerbruksområder som inkluderer akvakultur (NFFFA-områder).

Samtidig har pbl av 2008 gitt kommunene flere nye virkemidler, bl.a. mulighet til å vedta bestemmelser om «hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som

---

2 Knut Bjørn Stokke mfl., *Kommunal kystsonoplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*, Oslo 2006, NIBR-rapport, og Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*. Oslo 2016.

3 Forskrift om produksjonsområder for akvakultur og matfisk av laks, ørret og regnbueørret, FOR-2017-01-16-61.

4 Natur, fiske, ferdsel, friluftsliv og akvakultur.

enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres» (pbl § 11-11, nr. 7). Loven legger også opp til at kommunene kan planlegge for «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn» (pbl § 11-11, nr. 3). Videre har kommunene fått myndighet til å kunne sette krav om «miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap» (pbl § 11-9, nr. 6). Det hevdes imidlertid at denne myndigheten er avgrenset av fylkeskommunens og statlige sektoreters ansvar etter akvakulturloven og tilhørende lovverk.<sup>5</sup>

Plan- og bygningsloven av 2008 har også styrket den regionale planleggingen, bl.a. ved at fylkeskommunene kan «fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser» (pbl § 8-5, 1. ledd). Dette kan gjøres for å hindre utbygging og tiltak for nærmere avgrensede områder av nasjonal eller regional interesse i inntil ti år, som f.eks. landskapsområder og natur- og friluftsområder i kystsonen.<sup>6</sup> Loven har i tillegg fått et eget kapittel om interkommunalt plansamarbeid, noe som flere kystregioner prøver ut.<sup>7</sup> I dette kapitlet blir forskningsbaserte erfaringer med kommunal planlegging, regional planlegging i regi av fylkeskommunen og interkommunalt plansamarbeid presentert. I lys av dette blir det diskutert hvordan den regionale planleggingen i sjø kan styrkes for å sikre en mer integrert og bærekraftig utvikling av oppdrettsnæringen. Jeg begynner med å presentere erfaringer med kommunal planlegging i sjø.

## 18.2 ERFARINGER MED KOMMUNAL PLANLEGGING I SJØ

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet begynte kystkommuner å planlegge sjøområdene, særlig kommuner med fiskeoppdrett. I starten var det vanlig å planlegge detaljert for hvor oppdrettsanleggene kunne ligge ved å legge ut begrensede A-områder.<sup>8</sup> Et viktig hjelpemiddel var egnethetsanalysene, som ble utviklet av det statlige LENKA-programmet.<sup>9</sup> Denne tilnærmingen ble kritisert av oppdrettsmyndighetene, gjerne under betegnelsen «frimerkeplanlegging». Et problem var at det ofte viste seg at de planlagte «frimerkene» for akvakultur i kommunale planer i liten grad stemte med hva som var de reelle arealbehovene for næringen, noe

5 Norconsult, *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oslo 2015.

6 Ot.prp. nr. 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen), s. 202.

7 Patrick Berg Sør Dahl mfl., *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Tromsø 2017. Nofima-rapport.

8 Knut Bjørn Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett», *Kart og Plan*, 2017 s. 219–230.

9 Landsomfattende egnethetsvurdering av norskekysten for akvakultur (NOU 1990: 22).



som medførte behov for mange dispensasjoner fra plan.<sup>10</sup> Fiskeridirektoratet var derfor en viktig pådriver for å endre planleggingen for sjøarealene, fra detaljert til fleksibel planlegging. Dette innebar at mange kommuner «speilvendte» planleggingen, til heller å fokusere på hvor oppdrett ikke kan finne sted på grunn av dokumenterte konflikter med andre interesser, snarere enn å fokusere på å legge ut spesifikke A-områder i sine planer. Områder uten dokumenterte konflikter ble i stor grad lagt ut som flerbruksområder med akvakultur.<sup>11</sup> Et sentralt argument for denne endringen var Rundskriv T-4-96, som påpekte at planlegging i sjø bare er en rett, ikke en plikt som på land, og at man:

«... forutsetter at kommunene ikke planlegger de nære sjøarealene i større utstrekning enn det som følger av kommunenes eget planleggingsbehov. Behovet for planlegging i sjø vil i første rekke gjelde de kystnære områdene der det er arealbrukskonflikter.»<sup>12</sup>

En evaluering av kommunal kystzoneplanlegging fra 2006 viste at akvakultur over tid har fått større gjennomslag, bl.a. gjennom mer bruk av fleksibel planlegging for akvakultur med utstrakt bruk av flerbrukskategorien NFFFA.<sup>13</sup> Undersøkelsen viste også en annen tendens, at hensynet til fiske fikk større gjennomslag i planene jo lenger nord i landet man kom, noe som har sammenheng med at kystfiskerieringen er større i nord. Dette ga seg utslag ved at relativt store sjøområder ble lagt ut til rene fiskeområder på arealplankartet (Sandberg, kapittel 28). En viktig årsak til at både fiske og akvakultur fikk økt tyngde, var at Fiskeridirektoratets ytre etater var aktivt involvert i mange kommunale planprosesser, og mye ressurser ble lagt ned for å balansere hensynene mellom akvakultur og fiske i det kommunale planarbeidet.<sup>14</sup>

Nyere undersøkelser gjennom PlanCoast-prosjektet viser at man i dag finner et mangfold i hvordan kommunene planlegger sine sjøarealer, i spennet mellom detaljert og fleksibel planlegging.<sup>15</sup> En nylig gjennomført masteroppgave ved

10 Knut Bjørn Stokke og Odd Eirik Arnesen, «Oppdrett og kommunal kystzoneplanlegging – endring i planmetodikk?», *Regionale trender* 2004 s. 38–43.

11 Altså som NFFFA-områder.

12 Miljøverndepartementet, Rundskriv T-4/1996. Rundskrivet er nylig erstattet av et nytt rundskriv: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder. Rundskriv H-6/2018.

13 Knut Bjørn Stokke mfl., *Kommunal kystzoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*, Oslo 2006. NIBR-rapport.

14 *Ibid.*

15 Karoline Bech, *Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane*, Ås 2018. Masteroppgave i by- og regionplanlegging, NMBU.

NMBU viste at kommunene både i Hordaland og Sogn og Fjordane<sup>16</sup> nå opplever å få innsigelse fra fylkesmannen hvis de legger ut store sjøarealer til flerbruk med akvakultur (NFFFA) i sine planer, fordi dette ikke gir den nødvendige planavklaringen for framtidig oppdrettsvirksomhet.<sup>17</sup> I tillegg viste studien eksempler på hvordan kommuner i de to fylkene nå i større grad balanserer mellom detaljert og fleksibel planlegging i sjø, bl.a. ved å legge ut større enkeltvis A-områder eller arealer rundt A-områdene som NFFFA-område. En viktig begrunnelse for dette er å gi rom for å finne løsninger i lokalitetsavklaringen for bl.a. forankring av anleggene i dype fjordbassenger uten at det utløser behov for dispensasjon fra plan.

Studiene viser også at enkelte kommuner nå ønsker å bruke de nye virkemidlene i pbl 2008 til å styre oppdrettsvirksomheten i mer miljøvennlig retning, bl.a. ved å sette krav til utslipp. De rettslige perspektivene av dette blir nærmere drøftet i et annet kapittel i boka (se Myklebust, kapittel 17). Et eksempel på det er Osterøy kommune, som har brukt pbl § 11-9, nr. 6 til å vedta en bestemmelse om minimalt til ingen utslipp av organisk materiale til nye planlagte oppdrettsanlegg, begrunnet i de store miljøutfordringene i fjordene.<sup>18</sup> Etter mye debatt om hvor langt kommunen kan sette bestemmelser om miljøkvalitet sett i forhold til sektorlovverket, og tilhørende innsigelse fra Hordaland fylkeskommune, løste saken seg ved at det politiske «Utvalet for kultur, idrett og regional utvikling i Hordaland» til slutt vedtok å trekke sin innsigelse, og kommunen fikk beholde sine strenge miljøbestemmelser til de aktuelle A-områdene.

En stor utfordring har vært at kommunene i stor grad planlegger for seg selv, uten å samarbeide med nabokommunene. Dette skjer på tross av at kommunene deler felles sjø- og fjordbassenger som burde planlegges i sammenheng, fordi de både økologisk og bruksmessig henger nært sammen.<sup>19</sup> En annen begrunnelse for styrket regional planlegging er at oppdrettsnæringen er blitt større og mer sentralisert, og bedriftene opererer i stor grad på tvers av kommunegrensene. I tillegg er næringens arealbehov endret, fra færre, men større oppdrettsanlegg med langt mer biomasse per anlegg, noe som setter store krav til kunnskap om bl.a. strøm- og dybdeforhold.<sup>20</sup> Planlegging av sjøarealene er et komplekst felt, og hvor kunnskapsgrunnlaget er langt svakere enn på land, og mange kystkommuner mangler

16 Som fra 01.01.20 er slått sammen til Vestland.

17 *Ibid.*

18 Knut Bjørn Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett.» *Kart og Plan*, 2017 s. 219–230.

19 Knut Bjørn Stokke mfl., *Kommunal kystsonerplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*, Oslo 2006. NIBR-rapport.

20 Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonerplanleggingen*. Oslo 2016.

kompetanse og ressurser for å sikre tilstrekkelig kunnskapsbasert planlegging og sikre en jevnlig rullering og oppdatering av planene (se Hovland, kapittel 16). Planleggingskravene er også blitt større, bl.a. knyttet til kravet om konsekvensutredninger, samtidig som det er en kjensgjerning at plankompetanse og -kapasitet er mangelfull i mange små kommuner.<sup>21</sup> Disse forholdene tilsier et behov for sterkere regionale grep i kystzoneplanleggingen.

### 18.3 ERFARINGER MED REGIONAL PLANLEGGING I SJØ

Det finnes to hovedformer for å planlegge over kommunegrensene. Den ene er knyttet til fylkeskommunen som planmyndighet og med fylkestinget som vedtaksorgan (pbl kap. 8). Den andre er interkommunalt plansamarbeid, hvor kommunene selv er i førersetet, og hvor hvert kommunestyre vedtar planen for sitt område (pbl kap. 9). Dette er slik sett ikke en «overkommunal plan», men en sammensetting av flere formelt selvstendige kommunale planer.<sup>22</sup>

En undersøkelse av fylkesdelplaner<sup>23</sup> for kystsonen for Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms fra begynnelsen av 2000-tallet viste at regional planlegging kan legge viktige rammer for kommunenes kystzoneplanlegging.<sup>24</sup> Dette var et funn som nyanserte tidligere studier som viste at fylkesplanleggingen hadde begrenset verdi.<sup>25</sup> Viktige suksessfaktorer var forpliktende planprosesser hvor sentrale aktører deltok aktivt og ble enige om strategier tilpasset de aktuelle utfordringene i regionen. Mens man i Sør-Trøndelag ble enige om å legge til rette for at kommunene skulle ha en fleksibel planlegging for fiskeoppdrett, ble man gjennom den regionale planen i Hordaland enige om en detaljert kommunal planlegging for sjøområdene. En annen avgjørende faktor var betydningen av kontinuerlige nettverk mellom sentrale aktører på ulike forvaltningsnivåer, hvor fylkeskommunen fungerte som bindeledd. Både i Sør-Trøndelag og Hordaland formaliserte fylkeskommunene nettverkene som ble etablert under planproses-

21 Terje Kleven mfl., *Styrking av planforskning og planleggerutdanningen i Norge*, NIBR-rapport, Oslo 2011 og NIVI Analyse, *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse*, Oslo 2014.

22 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 205.

23 Med pbl av 2008 erstattet begrepet regional plan de tidligere begrepene fylkesplan og fylkesdelplan.

24 Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning». *European Planning Studies*, 2007a s 927–934, og Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Balancing aquaculture with other coastal interests», *Ocean & Coastal Management*, 2007b s 887–904.

25 Eva I. Falleth og Vibeke Johnsen, *Samordning og retorikk. Evaluering av fylkesplanene 1996–1999*. Oslo 1996. NIBR-rapport.

sene etter at fylkesdelplanene ble vedtatt, og på den måten fungerte nettverkene som viktige felles arenaer i behandlingen av kommunale kystsonerplaner. Dette bidro igjen til mer koordinerte innspill fra regionalt nivå.<sup>26</sup> Fylkesdelplanen for Troms bidro imidlertid til liten grad av integrering på kommunalt nivå, noe som både skyldes mindre forpliktende regionalt samarbeid og en relativt generell plan med få konkrete mål og strategier. Alle de tre nevnte fylkesdelplanene er imidlertid planer uten konkrete føringer for arealbruken i form av plankart og tilhørende juridisk bindende planbestemmelser. Planenes potensielle integrerende kraft ligger derfor i å få til forpliktende oppslutning om felles mål og strategier.<sup>27</sup>

Hordaland fylkeskommune hadde ambisjoner om å utvikle en sterkere og mer konkret regional planlegging, og de har som et pilotprosjekt utarbeidet og vedtatt en kystsonerplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger. Planen inkluderer et aggregert regionalt plankart med ulike soner for arealbruk (se figur 18.1), hver med sine konkrete retningslinjer.<sup>28</sup> Bruk av plankart er et nytt grep for å styrke den regionale planleggingen i kystsonen. Hovedformålet med planarbeidet er å sikre en bærekraftig forvaltning av sjøareal og strandsone, og samtidig sikre gode rammevilkår for oppdrettsnæringen i regionen. Sunnhordland og Ytre Hardanger er blant de største oppdrettsregionene i landet, hvor det å sikre god sameksistens med andre interesser blir ansett som den helt sentrale utfordringen.

Den regionale planen, og særlig plankartet med tilhørende retningslinjer, har imidlertid møtt motstand blant enkelte kommuner og oppdrettsnæringen. Fem av de 12 berørte kommunene hadde såkalte «vesentlige innvendinger» til planen, jf. pbl § 8-4, 2. ledd. Disse kommunene mente at planen ikke sikret gode nok rammebetingelser for havbruksnæringen og var sterkt imot de 14 kystområdene på plankartet som er lagt ut som regionalt viktige for landskap, natur, friluftsliv og kulturminne (kalt arealsone landskapsområde). Her er det lagt inn en retningslinje om at det som hovedregel ikke skal legges ut nye områder for akvakultur (de grønnstripede områdene i figur 18.1). De 14 områdene omfatter områder av nasjonal eller regional verdi innenfor hvert av de nevnte temaene. I den første høringsrunden ble landskapsområdene lagt ut som hensynssoner, men ble senere tatt ut da det

26 Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning.» *European Planning Studies*, 2007a s 927–934, og Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Balancing aquaculture with other coastal interests», *Ocean & Coastal Management*, 2007b s 887–904.

27 Noe som for øvrig var likt med fylkesplaner og fylkesdelplaner generelt.

28 Hordaland fylkeskommune, Regional kystsonerplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger. Planforslag 25.08.2017.

ble stilt spørsmålstegn ved om det er hjemmel i pbl til å anvende slike soner på regionalt plannivå.<sup>29</sup>

Da fylkeskommunen og de fem kommunene ikke maktet å komme til enighet, ble planen løftet opp til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for endelig avklaring. Departementet fattet vedtak i saken 20. mars 2020, og hvor de beslutter at plankartet kan bestå, men hvor de endrer eller fjerner flere av retningslinjene. Planprosessen og planen er studert nærmere av Movik og Stokke,<sup>30</sup> hvor det drøftes betydningen av plankart for å styrke regional planlegging og hvorfor bruk av plankart på regionalt nivå er så konfliktfylt. Et sentralt argument mot plankartet er frykten for å svekke det kommunale selvstyret, og at det har etablert seg en oppfatning om at fylkeskommunene ikke skal operere som «over-kommune» i plansaker.<sup>31</sup> I den forbindelse er det en frykt for at den regionale planen og plankartet skal danne grunnlag for innsigelser til kommunale arealplaner. Denne saken er, slik jeg ser det, av stor prinsipiell betydning for hvilken rolle regional planlegging kan spille i tiden framover, og etter mitt syn vil målet om en sterkere regional planlegging i noen grad måtte gå på bekostning av det kommunale handlingsrommet i arealbruksspørsmål. Samtidig må det påpekes at den regionale planen med plankart er bredpenslet, hvor kommunene uansett må gjøre mer konkrete avveininger og tilpasninger i egen planlegging. Samtidig kan det argumenteres for at hvis viktige overordnede planspørsmål blir avklart på regionalt nivå, kan det lette noe av arbeidet i den kommunale planleggingen.

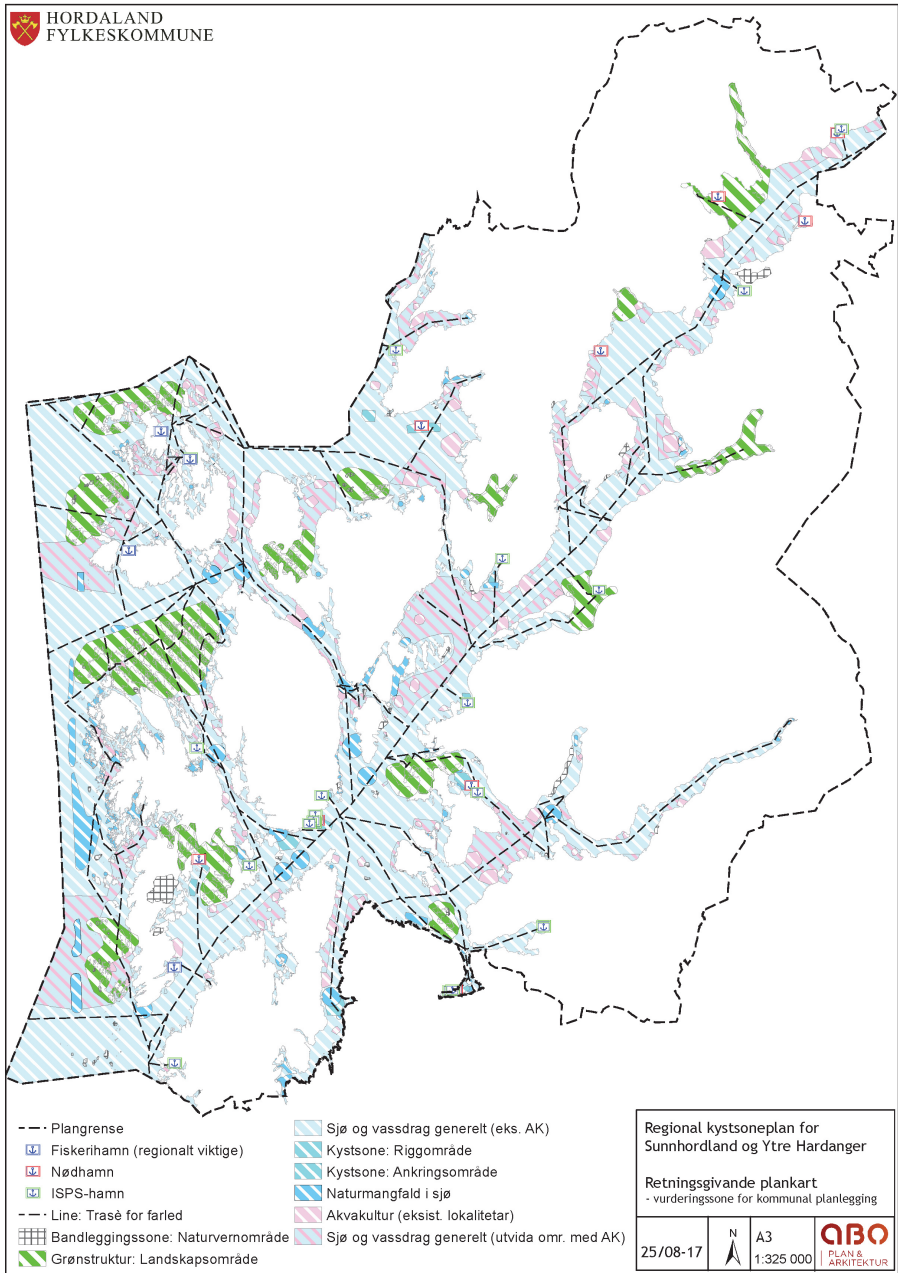
Interkommunalt plansamarbeid er en mer samarbeidsorientert form for planlegging på regionalt nivå, som flere kommuner har prøvd ut for kyst- og sjøområdene. Det gjelder både Nordhordland (Fensfjorden), Romsdalsfjorden, Nordmøre, Sør-Trøndelag, Helgeland og i Troms.<sup>32</sup> I en slik modell må kommunene selv vedta planen for sitt geografiske område, jf. pbl § 9-3, 3. ledd. En undersøkelse av plansamarbeidet i Sør-Trøndelag, kalt «Kysten er klar», viste at verdien for plansamarbeidet først og fremst lå i større kapasitet til å hente inn og håndtere relevant kunnskap i planarbeidet og tilhørende konsekvensutredninger, samt at det gir et større potensial til å se problemstillinger på tvers av kommunegrenser

29 Hensynssoner ble introdusert med pbl 2008 og er knyttet til hhv. kommuneplanens arealdel (pbl § 11-8) og reguleringsplan (pbl § 12-6).

30 Synne Movik og Knut Bjørn Stokke, «Asserting authority through mapping: The case of a contested coastal regional plan in western Norway». *Landscape Research*, 2020 ikke sidetall, <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1778659>.

31 Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen, *Implikasjoner for større regioner for den regionale samsfunnsutviklerrollen*, Oslo 2016. NIBR-rapport.

32 Patrick Berg Sordahl mfl., *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Tromsø 2017. Nofima-rapport.



**Figur 18.1** Regionalt plankart for Sunnhordland og Ytre Hardanger (kilde: Hordaland fylkeskommune 2017).

i sjø.<sup>33</sup> Samarbeidet ga også grobunn for gjensidig læring mellom kommunene. En nyere studie av plansamarbeidet i Trøndelag viste imidlertid at samarbeidet ikke resulterte direkte i vedtak av kommunale planer, men ble et felles dokument med retningslinjer som skal legges til grunn for kommunenes videre planlegging.<sup>34</sup>

Sørdahl et al. (2017) gir en oppdatert kunnskapsstatus på erfaringene med interkommunal kystsonoplanlegging, bl.a. gjennomgang av en av de fire interkommunale kystsonoplanprosessene i Troms (kystplan for Midt- og Sør-Troms, Lyngfjorden, Nord-Troms og Tromsøregionen). Alle disse fire prosessene gikk under paraplyen «Kystplan Troms», hvor bakgrunnen var et vedtak i Fylkesrådet i Troms i 2011 om å etablere et interkommunalt kystsoneprojekt. Bakgrunnen for prosjektet var mange gamle kommunale planer for sjøområdene i fylket, flere helt tilbake til 1990-tallet. «Kystplan Troms» ble organisert som et 3-årig prosjekt fra 2013 til 2016, hvor Troms fylkeskommune ansatte en egen overordnet prosjektleder. Fylkeskommunen har dermed vært en pådriver og aktiv partner.

Plansamarbeidet for Midt- og Sør-Troms inkluderte 13 kommuner (Berg, Dyrøy, Gratangen, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lavangen, Lenvik, Salangen, Skånland, Sørreisa, Torsken og Tranøy), og arbeidet ble ledet av en egen prosjektleder. Mye av arbeidet ble ifølge Nofima likevel utført av kommunene selv, bl.a. selve konsekvensutredningene. Utredningene fulgte en metodikk som ble utviklet av prosjektlederen, og det ble avholdt flere møter for å lære opp kommunene, men også å justere og tilpasse metodikken underveis.<sup>35</sup> Tidsperioden for planarbeidet var relativt kort, med oppstart i februar 2013 til vedtatte planer i alle kommunene i 2015. En viktig nøkkel for dette var at den interkommunale planprosessen ble organisert i en tonivåmodell, hvor en del planmyndighet ble delegert fra hver enkelt kommune til en interkommunal styringsgruppe. Dette gjaldt en del politiske vedtak, som utlegging og vedtak av planprogram, samt utlegging av planen på høring. Selve prioriteringene på plankartet ble gjort av hver enkelt kommune, selv om man helt fram til vedtaksfasen opererte med et felles plankart, og hvor det ble gjennomført en felles høring. Det ble også gjennomført felles opplegg for medvirkning, hvor det ble organisert fire innspillsgrupper knyttet til temaene: 1) akvakultur, 2) fiskeri, 3) turisme, friluftsliv og fritidsfiske og 4) havn, farvann og forsvar. I tillegg ble det avholdt folkemøter i de ulike kommunene, samt arbeidsmøter

33 Knut Bjørn Stokke, Martin Lund-Iversen og Bjørn Hersoug, Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar. I Bjørn Hersoug og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*. Oslo 2016.

34 Patrick Berg Sørdahl mfl., *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Tromsø 2017. Nofima-rapport.

35 *Ibid.*

med kommunene og med sektormyndighetene. I den endelige vedtaksfasen ble imidlertid det felles kartet splittet opp i egne plankart for hver av de 13 kommunene, hvor hvert enkelt kommunestyre til slutt vedtok kystsonerplanen for sitt område.

Gjennomgangen av det interkommunale plansamarbeidet i Midt- og Sør-Troms viser at prosessen har bidratt til stor kompetanseutvikling i kommunene og økt forståelse for de andre kommunene sine interesser og utfordringer. Planarbeidet beskrives også som vellykket ved at man har brukt relativt kort tid.<sup>36</sup> Konklusjonen basert på alle de studerte interkommunale planprosessene i regi av Nofima er likevel at man bare til en viss grad har maktet å oppnå en integrert kystsonerforvaltning gjennom plansamarbeidet, men hvor plansamarbeidet i Midt- og Sør-Troms framstår som et av de beste.

I en oppfølgende artikkel utdypet Kvalvik og Robertson funnene knyttet til hvor langt de ni interkommunale plansamarbeidene har bidratt til integrert kystsonerforvaltning.<sup>37</sup> I artikkelen konkluderes det med at man oppnådde mest integrering der hvor det var færrest kommuner involvert i plansamarbeidet, som i Lyngenfjorden, Fensfjorden, Romsdalsfjorden og Nord-Troms. Alt i alt konkluderes det med at de interkommunale planarbeidene har bidratt til mer integrering enn forventet, og at de totalt sett har vært vellykket når det gjelder å bygge relasjoner på tvers av kommune- og sektorgrenser, kompetansebygging, felles planverktøy og felles plankart som bidrar til å gi et bredere perspektiv i planleggingen.

## 18.4 DRØFTING OG KONKLUSJON

For å oppnå integrert kystsonerforvaltning som legger bærekraftige rammer for videre vekst i akvakulturnæringen, er det, slik jeg ser det, et klart behov for styrket planlegging på regionalt nivå. Dette kan oppnås både gjennom regional planlegging i regi av fylkeskommunene og gjennom interkommunalt plansamarbeid. Begge disse tilnærmingene har sine styrker og svakheter. Regional planlegging er i utgangspunktet et hierarkisk styringsvirkemiddel, selv om mangel på tradisjonelle intervensjonistiske virkemidler i pbl har inspirert mer samarbeidsorienterte former for planlegging.<sup>38</sup> De tidligere nevnte fylkesdelplanene for Hordaland og

36 *Ibid.*

37 Ingrid Kvalvik og Roy Robertson, «Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning?», *Ocean & Coastal Planning* 2017 s. 61–70.

38 Ulla Higdem, Mellomnivået i et flernivådemokrati – historien til regional planlegging. I Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.). *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo 2018.



Sør-Trøndelag er begge eksempler på dette, og begge la føringer for mer integrert kommunal kystsoneplanlegging.<sup>39</sup>

Hordaland fylkeskommune har som nevnt gått i bresjen gjennom pilotprosjektet i Sunnhordland og Ytre Hardanger, hvor bruk av plankart skal gjøre regional planlegging sterkere og mer konkret. Dette kan potensielt bidra til økt integrering ved å prioritere mellom ulike arealinteresser på regionalt nivå (jf. kapittel 1), noe de tidligere fylkesdelplanene i liten grad maktet å oppnå. Styrket regional kystsoneplan i Hordaland har som nevnt møtt motstand blant enkelte kommuner fordi det ble opplevd som en trussel mot kommunene som den primære planmyndigheten og det kommunale selvstyret. Avgjørelsen fra KMD når det gjelder de fem kommunenes «vesentlige innvendinger», vil kunne ha stor prinsipiell betydning for hvor konkret en regional plan kan være, sett i forhold til det kommunale handlingsrommet i planleggingen.

Interkommunalt plansamarbeid er i større grad enn regional planlegging et samstyringsvirkemiddel,<sup>40</sup> hvor kommunene samarbeider på lik linje i planarbeidet. En viktig lærdom fra Troms er at fylkeskommunen bør inngå som en aktiv partner og støttespiller for at samarbeidet skal ha nødvendig styrke. Også Statsforvalteren vil være nyttig å få aktivt med i plansamarbeidet. Det er også viktig med en tydelig prosjektleder med høy kompetanse både prosessuelt og substansielt. I tillegg kan det være fornuftig å begrense antall kommuner i samarbeidet, særlig hvis det er kommuner med ulike interesser og behov. Har kommunene veldig forskjellige interesser, bl.a. knyttet til akvakultur, er det mindre sjanser for å lykkes.<sup>41</sup> Samtidig kan en slik samarbeidsorientert form bidra til at kommunene får større eierskap til planproduktet, enn den tradisjonelle fylkeskommunale planleggingen. En svakhet med interkommunalt plansamarbeid er at man hele veien er avhengig av forpliktende samarbeid mellom alle de involverte kommunene, og det er sårbart fordi en eller flere kommuner når som helst kan trekke seg fra samarbeidet. Det kan argumenteres for at interkommunalt plansamarbeid fungerer best for «vinn-vinn»-situasjoner, og at det kan bli større utfordringer når konkrete arealprioriteringer på tvers av kommunegrenser er nødvendig.<sup>42</sup> I pbl § 9-4 poengteres det

39 Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning». *European Planning Studies*, 2007a s 927–934, og Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke, «Balancing aquaculture with other coastal interests», *Ocean & Coastal Management*, 2007b s 887–904.

40 I den engelske litteraturen er dette knyttet til begrepet «governance».

41 Patrick Berg Sør Dahl mfl., *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Nofima-rapport, Tromsø 2017.

42 Sigrid Stokstad og Kjell Harvold, «Gode intensjoner – svake rammer», *Plan*, 2015 s. 36–39.

imidlertid at plansamarbeidet kan føres videre som regional plan dersom det anses som nødvendig.<sup>43</sup>

For at planlegging på regionalt nivå skal fungere som integreringsredskap, må den legge rammene både på kommunenes planlegging og på sektorenes beslutninger. Det siste er i mindre grad blitt studert, på tross av at dette er helt sentralt for å oppnå integrert kystsoneforvaltning gjennom planlegging. Til forskjell fra på land er kompetansen til å styre gjennomføring og oppfølging av planer i sjø i bare liten grad lagt til kommunene selv, men til flere ulike sektorstyresmakter (se Hauge og Stokke, kapittel 1). Dette gjør integreringsarbeidet enda mer komplekst.

Produksjonsområdeforskriften som ble vedtatt i 2017, kan forstås som en type regional statlig sektorplan for å styre oppdrettsnæringen i mer miljøvennlig retning. Foreløpig inneholder forskriften bare én miljøindikator, lakselus, som nå er ansett som den største miljøtrusselen fra fiskeoppdrett (se Hansen, kapittel 15). Planleggingen etter pbl har et mye bredere perspektiv og skal utgangspunktet ta hensyn til alle relevante interesser i planområdet.

1. januar 2020 så de nye regionene dagens lys. Dette kan potensielt også bidra til å styrke den regionale planleggingen, også for kystsonen, både fordi større sjøområder kan ses i sammenheng, og ved at det kan gi bedre tilgang til kompetanse og ressurser til det regionale planarbeidet. Det at også deler av akvakulturforvaltningen fra og med 2010 ble delegert fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene, bør potensielt også kunne bidra til å styrke kapasiteten til fylkeskommunen som regional planaktør i kystsonen.

Samtidig kan det diskuteres om regional planlegging har sterk nok gjennomføringskraft slik dette i dag er formulert i pbl. I pbl § 8-2 står det: «Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.» I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) blir det poengtert at dette ikke innebærer noen «absolutte forpliktelser av rettslig art».<sup>44</sup> I tråd med undersøkelsene i PlanCoast og anbefalingene i evalueringen av plandelen av pbl<sup>45</sup> kan det være gode argumenter for å styrke regional planlegging. Dette kan gjøres gjennom plankart og klare retningslinjer som i Sunnhordland og Ytre Hardanger, eller ved å la enkelte viktige temaer, som f.eks. akvakultur og viktige

43 I pbl § 9-4 blir det presisert at både et flertall av kommunene (1. ledd) og regional eller statlig myndighet kan anmode om at regional planmyndighet tar over planarbeidet som regional plan, «når det anses som nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune» (2. ledd). Videre kan også departementet bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan, etter at kommunene har fått anledning til å uttale seg (3. ledd).

44 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 200.

45 Hanssen, Hofstad og Higdem, 2018, Regional plan. I Hanssen og Aarsæther (red.). *Plan- og bygningensloven – fungerer loven etter intensjonene*. Universitetsforlaget.

landskap, natur- og friluftsområder, i regional plan gjøres rettslig bindende. Akvakultur er en aktivitet som krever samordning på regionalt nivå, og ved at enkelte viktige elementer i en regional plan gjøres rettslig bindende, kan det potensielt forbedre effektiviteten i den kommunale planleggingen fordi en del overordnede avveininger da blir foretatt på regionalt nivå. Og som det ble påpekt i den juridiske vurderingen av den regionale planen for Sunnhordland og Ytre Hardanger av Fylkesmannen i Hordaland,<sup>46</sup> vil en slik plan også synliggjøre det eksisterende kunnskapsgrunnlaget (som landskapsområdene i planen bygger på). Denne kunnskapen vil uansett om det kommer med i et regionalt plankart eller ikke, være viktig kartfestet informasjon som vil ligge til grunn for regionale aktørers behandling av kommunale planer.

Som nevnt kan fylkeskommunene også innenfor dagens lov gjøre enkelte deler av en regional plan rettslig bindende, men erfaringene er at det er få som anvender dette. Også bruk av hensynssoner kan være et egnet virkemiddel på regionalt plannivå, slik man prøvde i planen for Sunnhordland og Ytre Hardanger, men som ble tatt ut på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag i pbl. Etter mitt syn er imidlertid hensynssoner med tilhørende bestemmelser og/eller retningslinjer et egnet virkemiddel på regionalt nivå, og som bør bli vurdert innført i loven, bl.a. fordi de viser hvilke overordnede hensyn det er viktig å være bevisste på i den videre kommunale planleggingen.

## KILDER

- Bech, Karoline, *Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane* (Ås 2018). Masteroppgave i by- og regionplanlegging, NMBU.
- Falleth, Eva og Vibeke Johnsen, *Samordning eller retorikk. Evaluering av fylkesplanene 1996–1999* (Oslo 1996). NIBR-rapport.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Ulla Higdem, Regional plan. I Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther, *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene* (Oslo 2018).
- Hersoug, Bjørn og Jahn Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonerplanleggingen* (Oslo 2012).
- Higdem, Ulla, Mellomnivået i et flernivådemokrati – historien til regional planlegging. I Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther, *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* (Oslo 2018).
- Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen, *Implikasjoner for større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen* (Oslo 2016). NIBR-rapport.
- Hordaland fylkeskommune, Regional kystsonerplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger. Planforslag 25.08.2017.
- Hovik, Sissel og Knut Bjørn Stokke, «Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning», *European Planning Studies*, 2007 a s. 927–944.

46 Brev fra Fylkesmannen i Hordaland til Hordaland fylkeskommune, datert 02.06.2017.

- Hovik, Sissel og Knut Bjørn Stokke, «Balancing aquaculture with other coastal interests.» *Ocean & Coastal Management*, 2007b s. 887–904.
- Kleven, Terje, Jon Naustdalslid og Caroline Björn, *Styrking av planforskning og planleggerutdanningen i Norge* (Oslo 2011). NIBR-rapport.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (Oslo 2016).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (Oslo, 2019).
- Kvalvik, Ingrid og Roy Robertsen, «Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning?», *Ocean & Coastal Planning*, 2017 s. 61–70.
- Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.
- Movik, Sissel og Knut Bjørn Stokke, «Contested knowledges, contested responsibilities. The EU Water Framework Directive and Salmon Farming in Norway». *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 2015 s. 242–255.
- Movik, Synne og Knut Bjørn Stokke, «Asserting authority through mapping: The case of a contested coastal regional plan in western Norway», *Landscape Research*, 2020 uten sidetall, DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1778659>
- NIVI Analyse, *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse. Utført på oppdrag fra KS* (Oslo 2014)
- Norconsult, *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet* (Oslo 2015).
- NOU 1990: 22 *Landsomfattende egnethetsvurdering av norskekysten for akvakultur (LENKA)*. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Miljøverndepartementet.
- Stead, Dominik & Evert Meijers, «Spatial Planning and Policy Integration: concepts, facilitators and inhibitors». *Planning Theory & Practice*, 2009 s. 317–332.
- Stokke, Knut Bjørn og Odd Erik Arnesen, «Oppdrett og kommunal kystsonerplanlegging – ending i planmetodikk?», *Regionale trender*, 2004 s. 38–43.
- Stokke, Knut Bjørn, Martin Hanssen og Sissel Hovik, *Kommunal kystsonerplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske* (Oslo 2006). NIBR-rapport.
- Stokke, Knut Bjørn, Martin Hanssen og Bjørn Hersoug, *Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar. I Hersoug, Bjørn og Jahn Petter Johnsen, Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonerplanleggingen* (Oslo 2012).
- Stokke, Knut Bjørn og Marthe Indset, «Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk?», *Kart og Plan*, Ås 2012, s. 270–280.
- Stokke, Knut Bjørn, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett». *Kart og Plan*, Ås 2017, s. 219–230.
- Stokstad, Sigrid og Kjell Harvold, «Gode intensjoner – svake rammer.» *Plan*, Oslo 2015, s. 36–39.
- Sørdahl, Patrick Berg mfl., *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene* (Tromsø 2017). Nofima-rapport.



# 19. Tildeling av løyve på lokalitet og legitimitet. Ei analyse av integrasjon mellom reguleringsregime, aktørar og informasjonsutveksling

**Katrine Broch Hauge, Ingunn Elise Myklebust og Martin Lund-Iversen**

**Sammendrag** I dette kapittelet undersøker vi om det er mogleg å sjå arealplan etter plan- og bygningslova og lokalitetsløyve etter akvakulturlova som ein samla, eller om ein vil, ein integrert prosess. Vi drøftar spørsmåla i lys av ulike kjenneteikn på ei integrert forvaltning, og kva som gir rettsleg legitimitet. Vi tek føre oss element som kunnskap, avveging, grunngeving og klage.

**Nøkkelord** legitimitet | integrasjon | akvakultur | planlegging | produksjonsområde

**Abstract** In this article, we examine whether it is possible to view municipal plans in the sea area according to the Planning and Building Act and locality-licenses according to the Aquaculture Act as one integrated process. Firstly, we seek to provide a certain overview of the various legal management instruments. Secondly, we discuss the question considering various characteristics of an integrated management. We look into elements such as knowledge, balancing and weighting, justification, and appeal.

**Keywords** legitimacy | integration | fish-farming | planning | production-area

## 19.1 INNLEIING

### 19.1.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi sjå nærare på om reglar for tildeling av løyve til akvakultur på lokalitet i det eigarlause sjøområdet møter grunnleggjande forventningar om legitimitet mellom konkurrerande brukargrupper, som akvakulturnæringa, miljøforkjemparar, strandeigarar, utøvarar av allemannsrett og fleire. Vi vil sjå nærare på korleis lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (heretter plan- og bygningsloven eller pbl) og systemet etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturlova eller akvl) er koordinert, og vurdere korleis forvaltningssystemet møter meir allmenne forventningar til høyring, medverknad og avveging av interesser. Vi spør om det sektorprega lovverket kan sjåast på som *ein* samla arena, der det skjer ein integrasjon mellom dei rettslege verkemidla for arealstyring, aktørane i forvaltninga og kva for informasjon dei har tilgang til om dei relevante arealbruksinteressene. Med denne tilnærminga er også kapitlet meir eit forsøk på å skape oversikt enn ein nærstudie av utvalde reglar. Kapitlet har eit tverrfagleg perspektiv. Vi vil sjå både på om systemet tilfredsstiller grunnleggjande forventningar om *samordning* og om systemet er i tråd med den normative teorien i statsvitenskapen om *integrert forvaltning*. I analysen har vi både juridiske og samfunnsfaglege tilnærmingar. Ved analysen av retten ser vi både på lovgivinga og rettskjeldene elles, men også på undersøking og evaluering av forvaltningspraksis. Til det siste har vi brukt intervjusamtaler med offentlege aktørar i Hordaland, dialog med fleire relevante fylkeskommunar samt ulike skriftlege kjelder som empirigrunnlag. Drøftingar i kapitlet byggjer også i stor grad vidare på tidlegare juridisk teori og samfunnsvitenskapelig forskning som kretsar om liknande problemstillingar.

I analysen som vi gir oss i kast med, vil ei rekkje faktorar vere relevante, og heller ikkje vi har den fulle oversikta over problemkomplekset. Det kan ikkje hindre oss i å freiste å peike på einskilte særlege utfordringar i styringssystemet ut frå vår kjennskap til lovverket og praksis i forvaltninga. Hovudfokuset er samspelet mellom tilrettelegging for havbruk gjennom arealplanlegging og tilrettelegging i samband med søknad etter akvakulturlova, som også må sjåast i samanheng med ei rekkje andre sektorlover. Berre med ei slik inngåande analyse av dei offentlege styresmaktene sine roller og ansvar kan vi også sjå kva for verkemiddel som kan vere aktuelle for å møte det vi meiner er svake punkt i styringsgrunnlaget ved tildeling av løyve på lokalitet til akvakultur.

### 19.1.2 Kort oversikt over systemet i akvakulturlova for tildeling av akvakultur på lokalitet

Løyve til å nytte ein konkret stad, eller som ein ofte kallar det, ein lokalitet, til akvakulturverksemd blir gitt med grunnlag i akvakulturlova §§ 5 og 6. Akvakulturlova § 6 første ledd er ein «kan»-regel. Ingen har krav på løyve til å drive akvakultur ein bestemt stad, men styresmaktene – og i denne samanhengen fylkeskommunen – må vurdere søknaden opp mot andre interesser som knyter seg til aktiviteten.

Eit sentralt vilkår for å få løyve til akvakultur er at slik tildeling er «miljømessig forsvarleg», jf. § 6 første ledd. Det er vidare eit krav at løyve ikkje er i strid med vedtekne arealplanar eller vedtekne vernetiltak etter naturmangfaldlova<sup>1</sup> eller kulturminnelova<sup>2</sup>, jf. § 6 første ledd bokstav b, jf. § 15. Før det kan vere aktuelt å gi løyve til akvakultur etter akvakulturlova, må også andre løyve hentast inn. Etter § 16 første ledd bokstav d er det eit absolutt krav at det er gitt naudsynte løyve etter matlova, forureiningslova, hamnelova og vassressurslova.<sup>3</sup> Endeleg skal det gjerast ei interesseavveging i høve til andre interesser, jf. § 6 første ledd bokstav c, som viser til § 16 første ledd. I denne vurderinga skal forvaltninga særleg legge vekt på behovet søkaren har til arealet for planlagt akvakulturproduksjon, alternativ bruk av område til annan akvakultur, annan bruk av området og til slutt verneinteresser som ikkje alt er omfatta av § 15 bokstav b og c.

I tillegg til krava som går fram av akvakulturlova og tilhøyrande regelverk, må alle søknader om å nytte ein bestemt lokalitet handsamast i samsvar med prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8 til 12. At forvaltninga har vurdert prinsippa, skal også gå fram av vedtaket, jf. naturmangfaldlova § 7.<sup>4</sup>

### 19.1.3 Opptakt

Diskusjonen om integrasjon mellom dei rettslege verkemidla for styring, aktørane og informasjonsgrunnlaget må setjast inn i ein større politisk og rettsleg samanheng. Denne konteksten er i seg sjølv ein del av integrasjonskomplekset. Viktig for diskusjonen er også det uttrykte politiske målet om ei femdobling av produksjonen av laks og aure innan 2050.<sup>5</sup> Med ei slik målsetjing er det særleg interessant å sjå korleis sentrale markørar på integrasjon og god sakshandsaminga blir ivare-

1 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

2 Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

3 Dei same lovene er nemnde som krav i laksetildelingsforskrifta kapittel 6 om «Klarering av lokalitetar» § 30 første ledd bokstav c nr. 1–4. I tillegg går det av § 30 første ledd bokstav c nr. 5 fram at det også er krav om løyve etter dyrevelferdslova.

4 Sjø Hauge, kapittel 2 for ei innføring om innhaldet i prinsippa.

tekné. Om sakshandsaming og endeleg vedtak blir oppfatta som føreseieleg og inkluderande er ein viktig del av spørsmålet om rettsleg legitimitet.<sup>6</sup> Staten har teke i bruk fleire verkemiddel for å leggje til rette for at dette målet kan nåast. Straks nedanfor ser vi nærare på tilrettelegging for vekst av akvakultur gjennom utvikling av produksjonssystem, havbruksfond og auka interesse for regional planlegging.

## 19.2 UTVIKLING AV NYE ØKOLOGISKE, ØKONOMISKE OG POLITISKE RAMMEVILKÅR FOR VEKST

### 19.2.1 Innleiing

Korleis havbruksnæringa vil utvikle seg og ny teknologi kan takast i bruk, avheng av samspelet mellom ei rekkje politiske prioriteringar, rettslege rammer og økonomiske insentiv. Ofte er verkemidla samansette. Som nemnt vil vi berre peike på nokre sentrale premisser for vekst, og vi vil konsentrere oss om sentrale trekk ved utviklinga dei siste fem åra. Vi startar med å gjere kort greie for forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (heretter produksjonsområdeforskrifta). Systemet som er lagt til grunn gjennom denne forskrifta, vil vere avgjerande for om vi vil få næringsvekst i det heile, og i kva for område dette kan vere aktuelt, eller mest aktuelt. Vi ser derneft på etablering av Havbruksfondet i 2015, som kan påverke kommunen sine prioriteringar. Endeleg ser vi kort på statlege retningslinjer, regionale planar og vassområdeplanar, som også er styrande for kommunen sine prioriteringar, som i sin tur er avgjerande for kva for område som kan vere aktuelle for næringsvekst.

### 19.2.2 Produksjonsområdeforskrifta

Ein føresetnad for å kunne forstå samspelet mellom kommunal arealplanlegging og tildeling av lokalitet er ein viss kunnskap om sjølv konsesjonssystemet etter akvakulturlova. Sjølv om lova ikkje har særlege reglar for oppdrettsløyve og lokalitetstildeling, opererer forskriftene med ei slik todeling. I boka «Rettslig regule-

5 Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

6 Patrick D. Smith Mauren H Mc Donough, «Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making in Society and Natural Resources», *An International Journal*, vol 14, Issue 3 (2001) s. 239–249; Salter et. al., *Energy justice: frameworks for energy law in Gonzales, Kronk Warner and Wang (eds.), Energy Justice US and International perspectives*, Edgar Elder Publishing, 2018, s. 1–5.



ring av norsk akvakultur» nyttar Mellbye omgrepet «oppdrettstillatelse» om det første trinnet i konsesjonsprosessen og omgrepet «lokalisering» om trinn to.<sup>7</sup> Vi held oss til den same bruken av omgrep. Den første delen av prosessen gjeld tildeling av oppdrettsløyve som gir rett til å drive med oppdrett i det eigarlaus sjøområdet. Kor mange oppdrettsløyver som vert delt ut, er i dag styrt etter produksjonsområdeforskrifta, som i samspel med andre forskrifter dannar eit nettverk av vilkår for vekst og reduksjon, system for prisfastsetjing, omsetjing osv. Det er ikkje rom for å gå inn i forskriftsveldet i detalj, men eit mål er å vise samspelet mellom reglar om oppdrettsløyve og reglar for tildeling av lokalitet.

Kor mykje MTB (maksimalt tillatt biomasse) som er lovleg å nytte i ein konsesjon, er styrt av oppdrettsløyvet. Oppdrettsløyve er gjennom tida gitt på ulike vilkår, som har gitt innehavaren varierende plikter og rettar avhengig av korleis ein ønskjer næringsvekst og miljøomsyn. Sidan 1. januar 2005 har løyvet vore avgrensa av mengd fisk i anlegget målt i MTB (maksimalt tillatt biomasse).<sup>8</sup> Akvakulturlova § 7 første ledd bokstav e gir departementet heimel til å gi forskrift om vederlag for tildeling av oppdrettskonsesjonar.

Produksjonsområdeforskrifta er heimla i akvakulturlova og matlova<sup>9</sup> og innfører eit system som erstattar tidlegare tildelingsrundar for konsesjonar.<sup>10</sup> Miljøutfordringane ved spreining av lakselus og ønskje om å ha ei føreseieleg ordning for vekst er hovudmotivasjon for vedtaking av produksjonsforskrifta.<sup>11</sup> Sentrale faktorar i ordninga er produksjonsområda som kysten vart delt inn i jf. forskrifta § 13, og bruk av ein miljøindikator jf. § 8 i forskrifta. Miljøindikatoren som blir brukt er påverknad frå lakselus på vill laksefisk, jf. forskrifta § 8 andre ledd. Forskrifta gir eit system som viser kva for område i Noreg som er opne for vekst, og kva for område som, ut frå omfanget av lakselus, må haldast på same nivå som før eller må finne seg i reduksjon av kapasitet. Etter analyse med grunnlag i denne forskriftsfesta modellen kjem departementet fram til kva område som er grøne (tillét vekst), gule (produksjon kan oppretthaldast) og raude (produksjon må reduserast). I akvakulturlova § 9 tredje ledd er det så gitt heimel for å endre omfanget på eit løyve og redusere moglegheita for å utnytte løyvet i eitt eller fleire nærare bestemte område. Ordninga er diskutert og kritisert frå ulike hald. Ei vesentleg innvending mot systemet – som vi vil kome attende til – er at klassifiseringa har lagt for stor

7 Halfdan Mellbye, Rettslig regulering av norsk akvakultur, 2018, s. 68.

8 Halfdan Mellbye, Rettslig regulering av norsk akvakultur, 2018, s. 69.

9 Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven).

10 Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 (produksjonsområdeforskrifta).

11 Hanna N. Varberg, Trafikklyssystemet, Nytt system for kapasitetsjustering i lakse- og ørretoppdrett, 2017, s. 29.

vekt på føreseielege rammevilkår for næringa og for lite på miljøet.<sup>12</sup> Ei anna utfordring er at systemet har kome på plass *etter* at konsesjonar alt er delt ut, slik at næringsaktørane på si side opplever problem med å tilpasse justeringar til etablert verksemd. Av den grunn har også fleire selskap saksøkt staten med påstand om at den første forskrifta som skal operasjonalisere trafikklyssystemet er ugyldig. Så langt har ikkje næringa fått medhald verken i at ordninga er i strid med Grunnlova<sup>13</sup> § 97, § 105 eller EMK TP 1-1<sup>14</sup>, men her er ikkje siste ord sagt.<sup>15</sup>

Produksjonsområdeforskrifta er i dag ein sentral del av kunnskapsbasen ved vurdering av kva for delar av sjøområde som er eigna for akvakultur. Vi vil likevel stille spørsmål ved om «trafikklyssystemet» – og fokus på «grønt lys» – kan ha uheldig signaleffekt for det etablerte systemet, der den grunnleggjande føresetnaden er at tilpassing av biomasse på lokalitet skal skje etter meir heilskaplege vurderingar. Som nemnt er det berre påverknad av lus på villfisk som vert vurdert under denne norma, men heller ikkje for vernet av villaksen har «trafikklyssystemet» og «grønt lys» ei fullstendig vurdering av kva eit område toler. Produksjonsområdeforskrifta er for eksempel ikkje samanfallande med miljøkvalitetsnorma for villaks, som er vedteken med heimel i naturmangfaldlova § 13.<sup>16</sup> Miljødirektoratet har kome med ein tiltaksplan for å følgje opp alle vassdraga der kvalitetsmåla for villaksbestanden ikkje blir møtt. I miljøkvalitetsnorma er lakselus berre eit av fleire miljøkvalitetselement. I planen blir det uttala:

«Slik systemet foreligger er nivået for akseptabelt tap av villfisk på grunn av lakselus, dvs. 'gult trafikklys', høyere enn det som er gitt i kvalitetsnormen for villaks. Trafikklyssystemet vil derfor på sikt føre til at flere laksebestander ikke vil oppnå minst god kvalitet etter kvalitetsnormen på grunn av økt dødelighet som følge av angrep fra lakselus.»<sup>17</sup>

Behovet for å fylle ut produksjonsforskrifta med andre rammer fylgjer også av at kapasitetsjusteringar etter forskrifta skjer med jamne mellomrom jf. forskrifta § 8

12 Ole Christian Fauchald, Miljøprinsippet og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett, Tidsskrift for rettsvitenskap, nr. 2–3 2020, punkt 3.3.

13 Kongeriket Noregs grunnlov av 17. mai 1814 (grunnlova).

14 Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), Roma 4. november 1950.

15 Dom frå Sogn og Fjordane tingrett, 17. mars 2021. Partane var ei rekkje oppdrettsselskap som held til i produksjonsområde 4 mot staten. Aktørane har varsla at saka vil bli anka til lagmannsretten.

16 Forskrift 20. september 2013 nr. 1109 om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*).

17 Tiltaksplan etter kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks.

andre ledd. Sjølv om vi har fått ei landsomfattande produksjonsområdeforskrift, betyr det altså ikkje at planlegging i sjøarealet er unødvendig, men er såleis – iallfall førebels – berre eitt av fleire verktøy for å klargjere kva for areal i sjøen som er eigna til akvakultur.

Ein spesiell type oppdrettsløyve er dei sokalla utviklingstillatingane.<sup>18</sup> Nærare reglar for tildeling er gitt i laksetildelingsforskrifta kapittel 5.<sup>19</sup> Produksjonsområdeforskrifta gjeld ikkje her, men reglane i plan- og bygningslova og akvakulturlova gjeld som elles. I framtida kan ein nok tenkje seg at slike løyve blir plasserte langt til havs og utanfor det geografiske området for plan- og bygningslova, men førebels er det tildelt få løyve som fell utanfor området for kommunen sin kompetanse. For utviklingsløyver som ikkje går inn under plan- og bygningslova, vil avklaring av lokalisering truleg bli gjort av Fiskeridirektoratet, om ein legg til grunn utgreiinga om dette frå ei interdepartemental arbeidsgruppe.<sup>20</sup>

Dei særskilte utviklingsløyva har vore eit slags prøveprosjekt. Høve til å søkje om slike løyve var ope fram til 17. november 2017.<sup>21</sup> Formålet med ordninga er å stimulere til teknologisk utvikling i næringa. Ein har ønskja å prioritere å gi løyve til dei som vil freiste å løyse miljø- og arealutfordringane som næringa har, jf. laksetildelingsforskrifta § 23 b. Forskrifta seier også at ein kan få tildelt løyve som kan bidra til «å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer». Etter laksetildelingsforskrifta § 23 b skal kunnskap som kjem fram gjennom ordninga, kome heile næringa til gode. Vi ser ikkje vekk frå at dette er kunnskap som også vil påverke korleis ein forvaltar det kystnære sjøområdet innanfor ramma av plan- og bygningslova, men det fell utanfor rammene for dette kapittelet å gå nærare inn på vilkåra for tildeling av utviklingsløyve.

### 19.2.3 Havbruksfondet

Ein viktig faktor utanfor det formelle plan- og konsesjonssystemet har den siste tida vore ordninga med eit havbruksfond.<sup>22</sup> Havbruksfondet er ei ordning som

18 Fiskeridirektoratet, Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret (2016).

19 Forskrift 22. desember 2004 nr. 179, Laksetildelingsforskrifta.

20 Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, *Havbruk til havs* (2018).

21 Halfdan Mellbye, Rettslig regulering av norsk akvakultur, 2018 s. 82.

22 Info om Havbruksfondet: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>. Sist sjekka 13. mars 2020.

skal fordele inntektene som staten får frå salet av konsesjonar.<sup>23</sup> Fondet fordeler midlar i høve til kor mykje «klarert lokalitetsbiotaksmasse» den einskilde kommunen er registrert med i akvakulturregisteret. Når eit selskap har fått løyve til å nytte ein bestemt lokalitet, så blir dette ført inn i registeret.<sup>24</sup> Inntekter frå framtidig vekst skal så fordelast mellom kommunar og fylkeskommunar. Etter instruksen frå departementet frå 2017 skulle kommunane ha 87,5 % og fylkeskommunen ha 12,5 % av inntektene. Det er dessutan ei eiga ordning om at 12,5 % av Havbruksfondet skal fordelast til kommunar som har ny lokalitets-MTB i løpet av den siste to-årsperioden.<sup>25</sup> For denne ordninga er det dessutan fastsett ei øvre grense på 5 mill. kroner til kvar kommune. Det er no dessutan innført ei ordninga med produksjonsavgift.<sup>26</sup> Målet er mellom anna å gi kommunane noko jamnare inntekter enn det ordninga med Havbruksfondet har gitt. Samtidig blir utbetalingane frå havbruksfondet gradvis redusert og større del av inntektene frå sal av nye oppdrettsløyve overført til staten.

Det er grunn til å tru at dei økonomiske rammevilkåra for kommunane kan påverke vurderingane i kommunane av i kor stor grad sjøområda bør opnast for akvakultur. Diskusjonane kring grunnrenteskatt på havbruksnæringa, jf. NOU 2019: 18, kan også tyde på dette. Kva for konkrete verknader større inntekter til kommunane har for planlegging i sjø, må likevel kartleggjast grundigare i seinare studiar. Eit spørsmål er om kommunane kan falle for freistinga å opne for akvakulturområde som ein i staden – og med god grunn – heller burde setje av til andre område enn akvakultur. På den andre sida kan mangel på inntekter frå havbruk føre til at kommunen ser liten grunn til å leggje til rette for ei slik næring gjennom arealplanlegging. Ein kan då kome i ein situasjon der dei beste områda for akvakultur vert sette av til andre formål. Fordeling av skatte- eller avgiftsinntekter frå næringa kan altså vanskeleg sjåast lausrive frå plan- og konsesjonsprosessar.

23 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-gi-meir-til-oppdrettskommunar/id2500005/>. Sjå instruks av 5. januar 2017 frå Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet. Ny instruks vart gitt 15. oktober 2019. Instruksen er tilgjengeleg på: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>. Sist sjekka 13.03.2020.

24 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Akvakulturregisteret>. Akvakulturregisteret er oppretta i medhald av akvakulturlova § 18 og er også eit tinglysingsregister for akvakulturtillatingar.

25 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelse/Tildelingsprosessen>. Kwart løyve er avgrensa i maksimalt tillatt biomasse (MTB) både på selskaps- og på lokalitetsnivå. Selskapet kan ikkje ha ein ståande biomasse (tal kg levande fisk i vatnet) som overstig samla tillatt MTB på selskapsnivå, og på den enkelte lokaliteten kan ikkje biomassen overstige den enkelte lokalitetens fastsette MTB.

26 Prop. 1 LS (2020–2021) punkt 8.1 og Innst 3 S (2020–2021) punkt 8.1.

## 19.2.4 Regionale planar

Nasjonale føringar og regional planlegging set sentrale premisser for kva som blir innhaldet i rettsleg bindande planar etter plan- og bygningslova, jf. pbl kap. 8 og 9.<sup>27</sup> Tidleg dialog med aktørane om kva eit areal er eigna til, skapar også ei viss forventning om korleis ein ser på dei aktuelle utfordringane for ulike delar av kyst- og sjøområde også seinare i prosessen fram mot aktuelle tiltak. Samspelet som skjer mellom alle dei tre forvaltningsnivåa og sektorstyresmaktene i dei overordna planane, kan såleis i høg grad medverke til at kommuneplanen og lokalitetstil- deling vert oppfatta som ein integrert prosess. Sjå også nærare om regional plan som grunnlag og praksis for styring ovanfor i kapittelet til Stokke, kapittel 18.

Fylkestinget er regional planstyresmakt, jf. pbl § 3-4 fjerde ledd. Formålet med dei regionale planane er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, sosiale og kulturelle utviklinga i ein region. Det som særleg skil dei regionale planane frå den kommunale planlegginga, er at regionale planar ikkje er rettsleg bindande for borgaren, og heller ikkje for akvakulturstyresmaktene ved tildeling av løyve etter akvakulturlova. Etter plan- og bygningslova § 8-4 skal regionale planar «legges til grunn» for verksemda til regionale organ og for kommunal og statleg verksemd i regionen. Praksis syner at det har vore ulike oppfatningar om korleis ein skal forstå omgrepet «legges til grunn».<sup>28</sup> Forarbeida nyttar omgrepet «forpliktelser» for andre offentlege organ med omsyn til plikta til å følgje opp desse planane. Samtidig som ein nemner vidt ulike verkemiddel for å følgje opp planane. Det kan vere alt frå handlingsprogram, budsjettvedtak til vedtak i enkeltsaker.<sup>29</sup> Dersom kommunane ikkje følgjer opp nasjonale retningslinjer og regionale planar ved kommunal arealplanlegging, kan planen bli møtt med motsegn, jf. pbl § 5-4 første og fjerde ledd. I ei klagesak har Kommunal- og moderniseringsdepartementet presisert at det er dei nasjonale og vesentlege regionale interessene planen skal ivarata som er grunnlaget for å vurdere motsegn.<sup>30</sup> Motsegn er såleis eit verkemiddel som kan medverke til å tvinge fram samordna løysingar også i kommuneplanen sin arealdel.

Akvakultur kan vere tema i både regional og interkommunal planlegging. Med interkommunal planlegging etter plan- og bygningslova kap. 9 er det framleis kommunen som har vedtakskompetansen for planar i sin kommune, men det er lagt til rette for ei særskilt koordinering og informasjonsutveksling mellom kommunane.

27 Når det gjeld plassering av anlegg ut frå smittevernomsyn og forvaltning av sjølve lokalitetsløyve i driftsfasen sjå til dømes Mikkelsen med fleire, Endringer i arealplanlegging i sjøområder? Mulig betydning for havbruk, Nofima, Rapport 11/2019. Utgitt mars 2019.

28 Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft, NIBR-rapport 2019:14, s. 56.

29 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 200.

30 Klagesak hjå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 20. mars 2020.

For kommunar som vil unngå «overstyring», er dette difor eit eigna verkemiddel for organisering. Forsking viser eit ganske stort omfang av slik planlegging.<sup>31</sup> Regional arealplanlegging i sjø – som kan skje etter reglane i plan- og bygningslova kap. 8 – er mindre utbreidd. Til no er berre eitt tilfelle, ein plan for Sunnhordland og Ytre Hardanger, vedteke av fylkestinget etter framgangsmåten som er skildra i plan- og bygningslova. Planen var dessutan til handsaming i Kommunal- og moderniseringsdepartementet på grunn av sokalla «vesentlege innvendinger», jf. pbl § 8-4 andre ledd. Innvendingane kom frå kommunar omfatta av planen som var misnøgde med det dei oppfattar som ei overstyring frå fylkeskommunen.<sup>32</sup> I klageomgangen vart fleire retningslinjer i planen som understreka korleis omsynet til naturmiljøet skulle iveratakast innanfor planområdet tekne ut, og føringane for kva formål nye område til akvakultur kunne tilgodesjå utvida.<sup>33</sup> Om vi heilt kort skal samanfatta kva som kom ut av handsaminga av planen i departementet kan det vera at resultatet understrekar funksjonen til den regionale planen som eit koordineringsverktøy, meir enn å vera eit bindande styringsverktøy.

Ei viktig form for regional planlegging i sjø og vassdrag, som vi særleg vil nemne, er planane for vassområde, jf. pbl § 8-4. Planane er vedtekne med heimel i vassforskrifta, og målet er å implementere vassrammedirektivet.<sup>34</sup> Etter vassforskrifta § 29 første ledd skal planane vedtakast som regional plan. Dei kommunale planane må byggje på kunnskap om vasskvalitet som kjem fram i slike planar, og plan med handlingsprogram må også nyttast av både forureiningsstyresmaktene og fylkeskommunen i samband med lokalisering.<sup>35</sup>

## 19.3 INTEGRASJON MELLOM REGULERINGSREGIME, AKTØRAR OG INFORMASJONSGRUNNLAG

### 19.3.1 Problemstilling

Arealplan etter plan- og bygningslova er ein arena som har mange fellestrekk med lokalitetsavklaringa. Mange ulike interesser blir vurderte med tanke på disponering av eit gitt areal. Både planprosessar og vurderingar av lokalitet må igjennom

31 Sjå ikkje minst Knut Bjørn Stokke, Martin Lund-Iversen og Bjørn Hersoug, «Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen» i *Kampen om plass på kysten*, Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen (red.), Universitetsforlaget (2012), s. 102–118 og Patrick Berg Sordahl, Ann-Magnhild Solås, Ingrid Kvalvik & Bjørn Hersoug, *Hvordan planlegges kystsonen?* Nofima (2017).

32 Sjå Stokke i kapittel 18 i denne boka.

33 Klagesak hjå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 20. mars 2020 s. 8.

34 Sjå Platjouw kapittel 3 og Lodding Gabrielsen kapittel 4.

35 Sjå nærare om dette i kapittel 4 i boka her.

ei heil rekkje høyringar før det treffast vedtak. Kva som er – eller oppfattast å vere – det reelle handlerrommet for vedtaksorganet når det skal treffast vedtak, vil nok kunne variere. I dei fleste tilfelle er det nok slik at det er sterke og meir politiske prioriteringar som står i fokus ved vedtak av arealdelen i kommuneplanen, medan det er ein tydelegare spissa kamp mellom nærings- og miljøinteresser ved konsekisjon og tildeling. Sjølv om ein i dag klart nok opererer med to prosessar etter to ulike lovverk, stiller vi spørsmål ved om ein kan sjå på det offentlege si tilrettelegging for arealbruk i sjø som «ein prosess» eller ein arena: Skjer det ein integrert prosess?

I vår analyse av prosessane har vi eit styringsperspektiv. Målet med integrasjon er ikkje å søkje eit system som gjer at ein unngår konflikhtar om bruk og vern av eigarlaus sjøområde, men å ha eit system som er eigna til å skape tillit, eller m.a.o. eit system som vert opplevd som legitimt også mellom dei aktørane som ikkje blir prioriterte ved endeleg vedtak. Vi byggjer på ei forståing av legitimitet som ein generell aksept i eit samfunn av avgjerder, prosessar eller kjenneteikn på institusjonar, og at denne aksepten kjem av tillit og respekt etter at eit mangfald av omsyn er tekne.<sup>36</sup> I analysen ser vi først på reguleringsregimet, og under dette med fokus på lovsystemet og dei rettslege rammene for styring, jf. pkt. 19.3.3. Vi går så over til å sjå nærare på kven som er aktørane, m.a.o. kva for interesser dei er målberarar for, og kva for rettslege og faktiske føresetnader som ligg til rette for informasjonsflyt mellom arenaene der aktørane har høve til å påverke, jf. 19.3.4 og 19.3.5. Med dette bakteppet evaluerer vi så om akvakulturlova sitt system for avveging av interesser, er ein slik brei arena for ulike interesser, eller om einskilde av brukarinteressene – så å seie – har falle av under vegg, jf. pkt. 19.3.6. Endeleg ser på vi på systemet for grunngiving og klage, som også er med på å framheve alle kjende og relevante interesser. Dette ser vi på i pkt. 19.3.7. Med desse perspektiva på styring, er målet å gjere ei vurdering av om prosess og vedtak kan sjåast på som *ein* integrert arena. Det er vanskeleg å unngå at einskilde argument, eller argumentasjonslinjer, kan gjere seg gjeldande under fleire av perspektiva som vi trekk opp her, men vi håpar likevel framstillinga kan vere med å tydeleggjere sentrale element i eit innfløkt system for arealstyring.

Aller først vil vi seie noko om den samfunnsteoretiske forståinga av integrert forvaltning og korleis dette langt på veg er spegla i dei overordna rettslege normene.

---

36 Synne Sæther Mæhle and Ragna Aarli, *Fra lov til rett*, 2. utgåve, Gyldendal 2017 kapittel 14 og Inger-Johanne Sand, *Rett, samfunn og legitimitet*, Universitetsforlaget, 2017, s. 167–177.

### 19.3.2 Teoretiske forventningar til integrert handsaming

Til forskjell frå lovverket, som uttrykkjer krav til forvaltninga, vil normativ statsvitskapleg teori formulere forventningar. Kanskje er det ikkje grunnleggjande ulikt, men fokuset er ikkje retta mot grensa for det lovlege, men snarare mot ein vilje til å oppnå mål. Forventningar til integrert handsaming tek gjerne utgangspunkt i dei komplekse forholda vi har mellom alle interessene og tilhøyrande offentlege etatar i arealforvaltninga. Også forvaltninga av kystsona er kompleks.<sup>37</sup> Dette utgangspunktet er gjerne skildra som «den segmenterte staten».<sup>38</sup> Med kunnskap om den segmenterte staten har vi heller ikkje frå litteraturen forventningar om sokalla «monolitiske institusjonelle strukturer» for at vi skal kunne snakke om integrert forvaltning.<sup>39</sup> Fråværet av slike forventningar kan vi sjå i samanheng med kritikken om at «panoptisk», eller om ein vil, «altomfattande», planlegging er umogleg. Hersoug hevda alt i 2012 at dette er noko ein ikkje har teke omsyn til i alle forventningane i høvesvis nasjonale sektorplanar og kommune- og fylkesplanar etter plan- og bygningslova.<sup>40</sup> Fleire offentlege institusjonar er involverte i utforminga av politikken og forvaltninga også innanfor akvakultur, og forventningane er retta mot korleis desse samarbeider for å oppnå ei samla vurdering av dei involverte konfliktane.<sup>41</sup> Som følge av framveksten av nye forventningar og praksisar rundt demokratisk styring i samfunnet har teoretikarar byrja å bruke uttrykket «fleirnivåstyring».<sup>42</sup>

Ei teoretisk målsetjing for integrert sakshandsaming er at det finst ein overordna politikk som kan medverke til å fremje visse formål, og dermed vege relativt tungt, sjølv om det er i konflikt med andre formål.<sup>43</sup> Ei slik forventning kan formulerast også innanfor teoriar om den segmenterte staten, der strid om slike målsetningar og motstridande styringssignal er ein del av biletet. Sentralt i vår samanheng er

37 Dette er oppsummert av Roger Bennett, *Kystsonoplanlegging etter plan- og bygningsloven – mot en integrert behandling*, Plan 2/2001.

38 Samanfatta av Øyvind Østerud, Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Universitetsforlaget, 1991, s. 85 f.

39 Arild Underdal, «Integrated marine policy. What? Why? How?», *Marine Policy, Volume 4, Issue 3, July 1980*, s. 159–169.

40 Bjørn Hersoug Kampen om plass på kysten – en historisk skisse i Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johansen (red.), *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*, s. 18–39 (s. 32).

41 Dominic Stead og Evert Meijers, «Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors», *Planning Theory & Practice, Vol. 10, No. 3, September 2009*, s. 317–332 og Cicin-Sain, 1993b.

42 Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-level Governance*. Oxford Scholarship, 2004.

43 James Patrick Doody, *Information Required for Integrated Coastal Zone Management: Conclusions from the European Demonstration programme*, *Coastal Management*, 31:2, 2003, s. 163–173.



målet om femdobling av næringa. På same tid er det klare mål om at dette må skje på ein berekraftig måte. Ettersom fleire av lovene som vi drøftar, har uttrykte overordna målsettingar, vil dette vere med å skape samordna rammor for styring.

Plan- og bygningslova § 1-1 uttrykkjer som kjent at lova skal fremje «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar», og vidare skal planlegging bidra til å «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver» og gi grunnlag for «bruk og vern» av ressursar. I denne samanhengen kan vi også ta med Grl. § 112. I lenginga av dette kan nemnast at Høgsterett i Klimadommen uttrykte at miljøomsyn er eit omsyn som skal vera med i alle forvaltningsavgjerder.<sup>44</sup> På den måten vil Grl. § 112 som overordna føresegn også vera ei slik felles ramme for styring. Akvakulturlova på si side uttrykkjer i § 1 at lova skal fremje «akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innanfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten». Dei motstridande omsyna er alle viktige, noko som gjer ei rettmessig avveging krevjande. Meir konkrete politiske styringssignalar blir dermed viktige og kan potensielt få stort gjennomslag i dei ulike avvegingane forvaltninga må gjere innanfor ramma av forvaltningsskjønnet. På område som i stor grad overlét eit handlerom med skjønn til forvaltninga, er sjølv systemet for styring, informasjonsinnhenting og avveging av interesser særleg viktig.

### 19.3.3 Integrasjon mellom reguleringsregimer

Lokalitetsavklaringa skal skje innanfor rammene av ein vedteken plan, som vi nemnde alt i pkt. 19.1.2. Etter akvakulturlova § 15, jf. § 6, kan ikkje løyve til akvakultur givast «i strid» med vedteknarealplanar etter plan- og bygningslova. Om det i tvilstilfelle er i strid med ein aktuell plan å opne for akvakulturverksemd, er det etter forarbeida til akvakulturlova opp til den som har utarbeida planen, å vurdere.<sup>45</sup> I dette avsnittet ser vi nærare på samspelet mellom plan og lokalitet og behovet for å ha styringsnormer som er fleksible nok til å kunne møte ny kunnskap som oppstår undervegs.

Det er «arealplan etter plan- og bygningsloven» som etter akvakulturlova § 15 er direkte bindande for kva for område som kan nyttast til akvakultur. Det første vi må slå fast, er dermed kva for plantypar dette refererer seg til. Lovforarbeida er her klare. Etter forarbeida til føresegna er dette berre planar som kan «gis rettsvirkning» etter plan- og bygningslova, som er direkte bindande for vedtak etter

44 HR-2020-2472-P, avsnitt 145.

45 Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 69.

akvakulturlova.<sup>46</sup> I dag gjeld dette kommuneplan- og reguleringsplan, jf. plan- og bygningslova §§ 11-6 og 12-4. Det kan ikkje vere tvilsamt at interkommunale planar som regulert i plan- og bygningslova kapittel 9, jf. pbl § 9-3, på same måte som andre kommunale arealplanar har den same rettsverknaden. Spørsmålet er så kva norm som skal leggjast til grunn for tilhøvet mellom lokalitetsavklaringa og regionale planar vedtekne etter plan- og bygningslova kapittel 8. Spørsmålet er kva som kan utleiast av pbl § 8-2, der det heiter at regionale planar skal «legges til grunn for regionale organers virksomhet».

Forarbeida er klare på at ein ikkje kan utleie «absolutte forpliktelser av rettslig art» av ein regional plan.<sup>47</sup> Som nemnt har likevel den regionale planen verknad på den måten at mangel på etterleving av planen kan danne grunnlag for motsegn, jf. pbl § 5-4 fjerde ledd. Om kommunen ikkje følgjer opp ein regional plan som set av eit område i sjøen til akvakultur, kan fylkeskommunen krevje at departementet ser på spørsmålet. Kommuneplanar som ikkje er i samsvar med føringar i regional plan, må som eit utgangspunkt kome av ny kunnskap eller andre endra omstende.<sup>48</sup> Den regionale planen er nettopp i seg sjølv ein sentral del av kunnskapsgrunnlaget for utarbeidinga av kommuneplanen.

Det er – som vi har sett – kommunen sin arealplan som er direkte bindande for kva arealet i kommunen skal kunne nyttast til. Eit problem i dag er at lova ikkje stiller nokon krav til kor grundig ein plan for sjøområda skal vere. Akvakulturlova byggjer i det heile ikkje på ein føresetnad om at det må vere ein plan for sjøareala.<sup>49</sup> På same tid ser vi at konfliktane er store. Spørsmålet vårt er dermed om lovverket samla gir dei rammene som er nødvendige for å sikre vurdering av alle relevante arealinteresser. Kan vurderingar etter akvakulturlova bøte for svak arealstyring i arealdelen i kommuneplanen? Som vi skal sjå nærare på nedanfor, vil ikkje systemet med vetorettar etter sektorlovene fange opp alle relevante interesser ved arealplanlegging i sjø. Dersom forvaltninga er usikker på om plangrunnlaget er godt nok, kan ein leggje ned tiltaksforbod med heimel i pbl § 13-1. På regionalt nivå kan ein noko tilsvarende vedta byggjeforbod etter pbl. § 8-5 første ledd. Dette er reglar ein kan bruke for å sikre ei heilskapleg forvaltning, men noko ordinært verkemiddel for samordning er dette ikkje meint å vere.

Kommunen sin kompetanse til å styre arealet i kommunen må skje innanfor rammene av arealformåla etter plan- og bygningslova § 11-7. Eit av desse er «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhøyrande strandsone» etter § 11-7 nr. 6. I lova

46 Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 69.

47 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200.

48 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200.

49 Sjå nærare drøfting av dette spørsmålet over i Myklebust, kapittel 17.

heiter det at ein kan planleggje i sjø for ferdsel, fiske, akvakultur, natur og friluftsområde «kvar for seg eller i kombinasjon». Om arealplanen ikkje seier noko meir om kva for konkrete formål, eller underformål, det planleggjast for, er alle underformåla lovlege, også akvakultur. Rettsleg sett er det heller ingenting i vegen for at arealplanen kan opne for akvakultur *saman* med ei rad andre formål. Det er ikkje lett å seie noko allment om kva som kjenneteiknar ein planprosess som fungerer, men dette må vurderast konkret. Her må ein sjå på konfliktnivået, kva tid prosessane har funne stad, kva for informasjon som er gitt til kommuneadministrasjon, politikarar og innbyggjarar, osb. I tilfelle planen byggjer på mindre inngåande vurderingar, blir det særleg viktig at fylkeskommunen ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova gjer ei overordna vurdering slik dei har kompetanse og plikt til etter akvakulturlova, jf. § 6 og 1 første ledd bokstav a og c, jf. § 16 første ledd bokstav a–d.

Prosessten frå ein eventuell regionalplan, kommuneplan og til søknad om løyve vil kunne ta lang tid, ofte fleire år. I denne perioden kan det kome fram ny kunnskap om interesser og behov for vern. Arbeidet med kartlegging av miljøet ved kysten og i fjordane våre er dessutan eit pågåande arbeid som stadig betrar kunnskapsgrunnlaget til forvaltninga. Det ligg også i prosessen sin natur at det kan kome til meir kunnskap, fordi det er ein føresetnad at informasjonen som kjem fram under vurderinga av lokalitetar, kan vere meir detaljerte enn det som kjem fram ved vurderingar av ofte større område etter plan- og bygningslova.

Handsaminga av søknader om løyve til lokalitet etter akvakulturlova kan avdekke andre og nye forhold som ikkje har vore kjende i tidlegare prosessar. Eit døme som kan illustrere at ny kunnskap kan føre til endra oppfatning av kva som er eigna arealbruk, er saka om blomkålkoralane på Husevågøy i Sogn og Fjordane. Fylkesmannen sa først ja til å etablere ein ny lokalitet, jf. forureiningslova § 11<sup>50</sup>, på Husevågøy, og det vart då også gitt løyve til lokaliteten frå fylkeskommunen etter akvakulturlova. Etter kvart som fylkesmannen fekk kunnskap om at det var eit stort felt blomkålkorallar nær lokaliteten, valte fylkeskommunen å omgjere løyvet, jf. § forureiningslova § 18. Det særskilte med saka var at kunnskapen om blomkålkorallen ikkje kom frå offentlege kartleggingar eller søkaren sine undersøkingar, men frå ein entusiastisk undervassfotograf. I vurderingane som er gjort, er det peika på at det ikkje var formelle manglar ved saksutgreiinga i høve til gjeldande krav:

«Begge søknadene hadde utført kartlegging av botn, straummålingar og forundersøkingar av botnfaunaen og miljøtilstanden på botn med B- og C-undersø-

50 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forutensninger og om avfall (forurensningsloven).

kingar etter Norsk Standard NS 9410:2016. Ingen av desse undersøkingane omtala korallar, og er metodisk sett heller ikkje eigna til å undersøke eventuell[e] førekomstar og utbreiing av viktige naturverdiar på og rundt lokaliteten.»<sup>51</sup>

Saka illustrerer at kunnskapsgrunnlaget ein hentar fram ved ordinær sakshandsaming, ikkje alltid er godt nok for å sikre viktige miljøverdiar. Eit liknande syn kjem også til i uttrykk i høyringsbrev om «Forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur». Her er behovet for eit slikt krav om sikring av eit breiare kunnskapsgrunnlag kome til uttrykk, men samtidig er det sagt at det er behov for meir kunnskap om metodikk.<sup>52</sup> I den nemnde saka med blomkalkorallane gav Miljødirektoratet selskapet lov til å halde fram verksemda inntil klagesaka var avgjort. Tilbaketrekking av konsesjonen etter forureiningslova er no gjort endeleg.<sup>53</sup> I neste avsnitt (pkt. 19.3.4) ser vi nærare på kva for aktørar som etter lovverket kan og skal delta i saksprosessen.

#### 19.3.4 Roller og ansvarsområde for dei offentlege aktørane

Det er nær samanheng mellom kva for reglar som gjeld for styring gjennom planlegging og sektorforvaltning, og kva for reglar som gjeld fordeling av ansvar og kompetanse mellom aktørane.<sup>54</sup> I dette punktet ser vi særleg på kva ansvar og roller dei ulike aktørane har, og på kva for tidspunkt i prosessen frå arealplanlegging til vedtak etter akvakulturlova det er krav eller forventningar om at aktørane skal kome med innspel og eventuelt treffe vedtak etter sektorlov som påverkar endeleg vedtak etter akvakulturlova. Vi ser først på systemet for deltaking etter akvakulturlova. Etter det ser vi nærare på samspelet mellom deltaking i plan og deltaking ved søknad om konsesjon. Vi spør igjen om lovverket – med fokus på kompetanse og ansvar – framstår som integrert.

Akvakulturlova har eit anna system enn plan- og bygningslova i høve til rekkjevidda av organ som kan påverke og føre kontroll. Kva for lovverk som må vurderast i samband med søknad av løyve til lokalitet, følgjer direkte etter akvakulturlova. Akvakulturlova § 6 første ledd bokstav d krev at lokaliteten må vurderast etter matlova, forureiningslova, hamnelova og vassdragslova. Går ein så til desse lovene, ser ein at vedtakskompetansen ligg til høvesvis Mattilsynet, statsforvaltaren som

51 Vedtak frå fylkesmannen i Vestland av 1.7.2019. «Vedtak om tilbaketrekking av løyve etter forureiningslova for akvakulturproduksjon på lokaliteten Husevågøy i Vågsøy kommune».

52 Brev av 25.11.2019 «Forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur».

53 Vedtak 14. januar 2020 av Miljødirektoratet.

54 Sjå nærare drøfting av dette spørsmålet over i Myklebust, kapittel 17.

forureiningsstyresmakt, Kystverket og NVE. Kven som er kompetanseorgan i saker som gjeld akvakultur, følgjer delvis også i forskrifter etter akvakulturlova, som i stor grad berre gjentek reglar som elles gjeld etter lovene, men også har nokon utfyllande normer for sakshandsaminga, som vi kjem attende til. Det overordna spørsmålet vårt er om det kan vere problematisk at det berre er desse fire organa som har «vetorett» i saker som gjeld akvakultur. Interessene som er omfatta av vetoretten er dessutan snevrare enn dei interessene som sektorstyresmaktene har ansvar for å fremje ved arealplanlegging etter plan- og bygningslova. I ei motsegn til arealplan kan til dømes statsforvaltaren vera talerøyr for både naturmangfald, landskap, friluftsliv og strandsona.<sup>55</sup> Ikkje nokon av desse interessene vil falle inn under vetoretten statsforvaltaren har i ei sak om tildeling av lokalitetsløyve.

Kor medvitne er styresmaktene den materielle prioriteringa ordninga også gir visse interesser? Spørsmålet bør i dag reisast ut frå at akvakulturverksemda stadig er meir omfattande og flytter seg til nye område på kysten. Er systemet etter akvakulturlova i samsvar med forventningar om ein balanse mellom behov for kunnskap og kostnader av ein for omfattande prosess?<sup>56</sup>

Vårt første spørsmål er om ansvaret til statsforvaltaren etter forureiningslova i samband med løyve til lokalitet for akvakultur, kan vere for *snevert avgrensa*. Slik systemet er i dag, kan statsforvaltaren i tillegg til m.a. allemannsrett, uttale seg også om andre miljøspørsmål enn forureiningsspørsmålet. Reglane om kva som er søknadsploktig etter forureiningslova er dessutan gamle og har ikkje hatt utslepp eller miljøkonsekvensar frå akvakultur i tankane i det heile.<sup>57</sup> Eit løyve frå miljøstyresmaktene etter forureiningslova seier til dømes ikkje noko om fare for genetisk påverknad frå rømt fisk, spreiring av lakselus eller påverknad på landskapet.<sup>58</sup> Matlova med tilhøyrande forskrifter har på si side først og fremst fisken i anlegget for auga. Etter etableringsforskrifta skal Mattilsynet rett nok også sjå til fare for smitte frå anlegget.<sup>59</sup> Sjølv om uttaleretten til statsforvaltaren er ein viktig kanal for å løfta

---

55 Rundskriv H-2/2014, Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, s. 17.

56 Underdal 1980 s. 160.

57 Sjå meir om dette i t.d. Ingunn Elise Myklebust, *Vilkår ved vedtak om lokalisering*, Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 2, 2013 s. 100–125 (på s. 105–107).

58 Under arbeidet med arealplan i Stad kommune har biskopen uttala seg om moglege verknader frå opning av sjøareal til akvakultur for Selja kloster. <https://e24.no/naeringsliv/i/6zQeze/biskop-vil-ikke-ha-oppdrettsanlegg-ved-hellig-oey>

59 Forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften). Sjå også Liv Sofie Halleråker Utvær, *Oppdrettsfiskens rettslige vern, Hvordan ivaretas hensynene fiskehelse og fiskevelferd i reguleringen av norsk akvakultur?*, BORA, UIB. Masteroppgave levert ved UIB's forskerlinje som del av PlanCoast-prosjektet.

fram relevante interesser i den endelege avveginga av interesser etter akvakulturlova, er dette noko som fylkeskommunen etter systemet i lova står mykje friare til å sjå vekk i frå. Statsforvaltaren kan til dømes ha inngåande argumentasjon og tilvising til eksisterande kunnskap i tråd med naturmangfaldlova § 10 (om økosystemtilnærming og samla belastning) om påverknad på vill laksefisk. Likevel er det altså ikkje slik at fylkeskommunen må leggja denne vurderinga til grunn. Visse føringar for handlerom for skjønnet til fylkeskommunen fylgjer nok dessutan uansett frå Grunnlova og naturmangfaldlova.

Vi stiller difor spørsmål ved om sakshandsamingsmodellen er god nok for å sikre miljø- og fellesinteresser som ikkje er omfatta av vetorettane, som t.d. vill laksefisk, men også friluftsiinteressene, som fell inn under statsforvaltaren sitt område for «representasjon». Vi er redde for at mangel på gjennomslag frå statsforvaltaren ved bruk av uttaleretten, over tid også kan svekke engasjementet i slike saker. Etter vår meining er det ein tydeleg mangel ved systemet at statsforvaltaren som har eit så breitt og viktig nedslagsfelt av interesser som er relevante og viktige i saker som gjeld akvakultur har så lite å seie i saker som gjeld plasseringa av akvakulturanlegg i det kystnære sjøområdet. Til samanlikning har også andre styresmakter slik som statsforvaltaren høve til å kome med motsegn i saker som blir handsama etter energilova, sjå energilova § 2-1 sjuande ledd.<sup>60</sup> Ein ser altså at sjølv om vedtaks-kompetansen har vore flytta ut av plan- og bygningslova, er det framleis mogleg for andre sektorstyresmakter å koma med motsegn. På den andre sida er det ikkje eit «nøytralt» departement som har endeleg avgjerds-makt slik som i plansaker, men den endelege avgjerds-kompetanse i motsegn-saker der ein ikkje blir samde ligg hjå Olje- og energidepartementet.<sup>61</sup>

Rammene for deltaking etter akvakulturlova må også sjåast i samanheng med rammene for informasjon og deltaking i dei overordna eller kommunale proses-sane, som vi har nemnt over. Både regionale og kommunale planar kan vere sentrale for å synleggjere andre interesser og miljøtilhøve i planområdet, som må trek-kjast med ved handsaminga av løyve til lokalitet. Ein kan dermed seie at regional plan aukar deltakinga i sentrale premisser for avgjerda som seinare blir treft, og på den måten også bidreg til å auke graden av integrert sakshandsaming.

Integrasjonen mellom oversiktsplanlegging og detaljplanlegging er likevel på sentrale punkt svakare når detaljstyringa skjer etter sektorlover enn når detaljsty- ringa skjer som ein del av reguleringsplan og byggjesak. I dei tilfelle eit sektororgan skulle ha unngått å delta i saksprosessane etter plan- og bygningslova, har dette

60 Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

61 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 247–248.

ingen konsekvensar for høve til deltaking eller påverknad ved sakshandsaminga etter akvakulturlova. Akvakulturlova har m.a.o. ingen reglar tilsvarande plan- og bygningsslova § 5-5. Samspelet mellom lover – eller mangel på samspel mellom lover her – kan tyde på at vi har å gjere med to meir ulike arenaer for vurdering av kva for interesser som gjer seg gjeldande på ein lokalitet. Vi ser ikkje berre ulemper ved dette.

Vi meiner då også at det ville føre for langt at statsforvaltaren skulle tape vedtaks-kompetanse etter forureiningslova, dersom statsforvaltaren har nedprioritert å delta i ein planprosess som kanskje ikkje var detaljert nok til at ein kunne sjå alle dei aktuelle miljøutfordringane. Det same gjeld nok dei andre styresmaktene sitt ansvar og kompetanse. Detaljeringsgrad eller om ein vil grad av planavklaring i den kommunale arealplanen kan som vist også variera mykje innanfor det lovlege spelerommet i plan- og bygningsslova. Dermed vil det også variera frå sak til sak i kva grad saka om lokaliseringssløyve hjå fylkeskommunen og den kommunale arealplanen kastar lys over dei same spørsmåla. Også dette er etter vår oppfatning ei sentral innvending mot å oppfatta desse prosessane som ein integrert eller felles arena.

Eit anna vanskeleg spørsmål er nettopp kva som er det rette tidspunktet i ein prosess for å få på plass alle detaljar som er nødvendige for å kunne leggje til rette for akvakultur på ein lokalitet, som t.d. kravet til lukka anlegg.<sup>62</sup> Vi har sett at akvakulturstyresmaktene er negative til at kommunen går for langt i å styre kva for miljøkrav som skal gjelde for ein lokalitet, med heimel i § 11-9 nr. 6.<sup>63</sup> Standpunktet har også fått ei viss støtte frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I eit rundskriv er følgjande uttrykt: «Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner.»<sup>64</sup> Korleis påverkar standpunktet spørsmålet om arealplan og løyve til lokalitet kan sjåast som ein felles arena?

Eit slikt råd til kommunane kan medverke til ei ryddig kompetansedeling mellom kommunar og sektorstyresmakter. Så kan det også seiast at utsegna kan sjåast som uttrykk for at målet om vekst og føreseielege rammevilkår for havbruksnæringa er gitt prioritet framom omsynet til den kommunale planarenaen som plattform for avveging av dei kryssande omsyna i området. Kva som er det berande omsynet til departementet sitt vegval, veit vi likevel ikkje noko om. Eit viktig argu-

62 Meir om denne diskusjonen i Myklebust kapittel 17.

63 Sjå også Knut Bjørn Stokke, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett», Kart og Plan 2017, s. 219–230 og Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova», Kart og Plan 2018 nr. 2 s. 174–187.

64 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjoområder*, Rundskriv H-6/18 s. 19.

ment for at ei slik arbeidsdeling kan vere gunstig, er at for detaljerte føringar i ein arealplan kan medføre at planen fort går ut på dato. Som tidlegare peika på, vil likevel den tilrådde arbeidsdelinga etter plan- og bygningslova gi akvakulturstyresmaktene fleire kort på handa i prosessen etter akvakulturlova. Korkje kommunen eller statsforvaltaren har dei same verkemidla for styring og kontroll etter akvakulturlova, som etter plan- og bygningslova.

Spørsmålet om lukking av anlegg er noko som skal kunne bestemmast av kommunen eller av fylkeskommunen ved søknad etter akvakulturlova, er ingen enkel diskusjon. Vi er samde i at spørsmåla som reiser seg her, i stor grad er faglege, og det kan dermed vere vanskeleg for kommunen å ha oversikt over kva som er tenlege instrument for styring.

På den andre sida er det også argument som kan trekkje i retning av at lukking av anlegg bør kunne bestemmast alt i kommuneplanen sin arealdel. Omsynet til heilskapleg forvaltning kan til dømes tale for at plan- og bygningslova bør kunne verke i samspel med naturmangfaldlova i område som har villaksbestandar som skal klassifiserast etter miljøkvalitetsnorma gitt med heimel i naturmangfaldlova § 13.<sup>65</sup> I handlingsprogramma som skal følgje opp miljøkvalitetsmåla, er nettopp lukka anlegg nemnt som eit mogleg tiltak. I tiltaksplanane kan ein lesa at tiltak som kan ha effekt i utvandringsruta for smolten, er reduksjon i produksjon av oppdrettsfisk eller overgang til lukka oppdrettsmerder.<sup>66</sup> Også uvisse rundt handteringa av interessene som ikkje er omfatta av veto-rettar kan trekkje i retning av at ein ikkje bør setje grensene for kompetansen til kommunen for snevert.

Det har skjedd store endringar akvakulturnæringa frå 2008 og fram til i dag, og det er no behov for å gjere ei ny vurdering av korleis plan- og bygningslova og akvakulturlovgivinga skal samordnast. Ein må då sjå på både arealbrukskategoriar, heimlar for vilkår og vedtakskompetanse. Som vi har sett, vart det ut frå behova ein såg då plan- og bygningslova vart vedteken, gitt kompetanse til kommunen om å seie noko om kva artar som skal vere i eit bestemt område, jf. pbl § 11-11 nr. 7. Tanken var at ein med ein slik kompetanse ville gi kommunen «indirekte anledning til å påverke arealbeslag, aktivitetsnivå og det visuelle uttrykk».<sup>67</sup> I tillegg til artar burde kanskje kommunen med den kunnskapen vi har i næringa og utviklinga i dag, ha høve til å velje om ein vil planlegge for «ordinær merdteknologi» eller «akvakultur på strengare vilkår».

65 Forskrift 20. september 2013 nr. 1109 om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*). Etter kvalitetsnorma artikkel 4 er det Klima- og miljødepartementet som bestemmer kva for villaksbestandar som skal klassifiserast etter kvalitetsnorma.

66 Tiltaksplanar generell del og tiltaksplanar faktaark, Miljødirektoratet.

67 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 225.



Eit slikt behov synest særleg aktuelt i område som fjordar med t.d. særleg sårbare villaks- eller sjøaurebestandar. Ei slik løysing kunne også vere tenleg i område der ein elles vil risikere å kome i konflikt med miljømåla i vassforskrifta av andre grunnar eller dei lokale styresmaktene ser at den totale miljøpåverknaden i området er stor. Ei meir konkret utforming av vilkåra i desse områda kunne eventuelt overlatast til fylkeskommune eller anna sektorstyresmakt, og slik i stor grad vidareføre arbeidsdelinga mellom kommune og sektorstyresmakt. Ei slik løysing kan også vere gunstig for å auke integrasjonen mellom dei ulike styringsverktøya i plan- og bygningslova, naturmangfaldlova og etter vassforskrifta.

Akvakulturlova sitt system om at løyve til akvakultur berre kan givast i samsvar med plan, fremjar altså i utgangspunktet integrasjon. Regelen krev at dei sentrale styresmaktene går i takt og i stor grad opptre samla i høve til næringa. Lova opnar likevel for at det kan gjerast unntak frå arealplanen også her, jf. § 15. Vilråa for unntak frå plan er at det «foreligger samtykke frå vedkommande plan- eller vernemyndighet». Både styresmakter etter plan- og bygningslova, naturmangfaldlova eller kulturminnelova kan gi dispensasjon etter sitt lovverk, men i praksis er det dispensasjonar etter plan- og bygningslova som er mest vanleg. Dei allmenne vilråa for å setje til side lov eller plan etter § 19-2 andre ledd, er at «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse» ikkje skal bli «vesentlig» sett til side, og at «fordelene ved å gi dispensasjon (skal) være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». I kapittel 6 i boka drøfta vi dispensasjonar frå 100-metersbeltet og kom til at ein hyppig bruk av dispensasjonar vil motverke klare mål om at styring skal skje gjennom plan. I kva grad dispensasjonar er eit eigna verkemiddel for styring av arealbruk i sjø, er også diskutert ovanfor av Frode Hovland i kapittel 16. Han kjem til at «rigide» eller gamle planar kan vere med å presse fram eit auka behov for dispensasjonar. Vi er ikkje usamde i det, men vil likevel peike på at utstrekt bruk av dispensasjon også kan true målet om ein integrert prosess.

Vedtak om lokalitet som er gitt med grunnlag i ein dispensasjon frå plan, kan drøftast under synsvinkelen «roller og ansvar» fordi ein gjennom bruk av dispensasjon frå kommunal arealplan bevegar seg bort frå den demokratiske, opne og breie prosessen som kjenneteiknar vedtak av arealplan, og over til ein meir summarisk sakshandsamingsprosess. I komplekse saker som t.d. akvakultur er dispensasjon som verkemiddel særleg utfordrande fordi det er så mange omsyn som må vegast mot kvarandre. Ein kan stille spørsmål ved om kommunen har full oversikt over dette. I slike saker blir det særleg viktig med ei grunngeving som viser at det er overvekt for å møte ein søknad med dispensasjon, jf. forvaltnings-

lova § 25.<sup>68,69</sup> Dette leiår oss over i ei nærare vurdering av kva for krav som kan setjast til kunnskapsgrunnlaget før vedtak kan treffast.

### 19.3.5 Kunnskapsgrunnlag og informasjonsutveksling

Ein sentral premiss for integriert forvaltning er at det skjer ei informasjonsutveksling mellom alle relevante offentlege aktørar.<sup>70</sup> Som eit utgangspunkt må alle som har ansvar, eller delansvar, få høve til å ta del i informasjon som er relevant for saka. For å fremje integrasjon mellom konkurrerande sektorar må informasjonen som det er tilgang på, også vere påliteleg.<sup>71</sup> Informasjonsflyt kan vere avgjerande for å få felles oppfatningar om kva som er miljømåla og prioritering av næringsutvikling i kystsoneforvaltninga.<sup>72</sup>

Krava om å skaffe og kvalitetssikre informasjon om saka er sentrale i fleire lover som er relevante for handsaminga av lokalisering av akvakulturtiltak, og det er ikkje noko mål å gå i detalj på sjølve regelverket her. Forvaltningslova stiller det grunnleggjande kravet om at saka er så «godt opplyst som mulig» før vedtak treffast jf. § 17. Vi kan nemne at akvakulturlova har reglar om miljøovervaking i § 11, naturmangfaldlova set meir allmenne krav til kunnskapsgrunnlaget og føre var-prinsippet jf. §§ 8 og 9, og EØS-retten stiller krav om konsekvensutgreiingar som er implementert i plan- og bygningslova og forskrift. I tillegg har det offentlege eit særleg ansvar for å ha og tilgjengeleggjere miljøinformasjon på eit overordna nivå som er relevant for eige ansvarsområde etter miljøinformasjonslova § 8.<sup>73</sup> Det kan ikkje vere tvil om at miljøinformasjonen må vere tilgjengeleg på ein slik måte at alle involverte styresmakter har tilstrekkeleg grunnlag for å treffe vedtak.

Kva som er tilstrekkeleg og tilgjengeleg kunnskap er dynamisk. Kunnskapsgrunnlaget utviklar seg over tid og må tilpassast det sjøområdet som er i fokus og relevant aktivitet. Som vi peika på i pkt. 19.3.3, kan kunnskap om interesser eller vern som fell utanfor ansvarsområdet til styresmaktene med vetorett, synast som eit sårbart område. For å auke den allmenne kunnskapen om miljøet og konkurrerande interesser blir ulike former for strategisk planlegging stadig viktigare. Vi vil her trekkje trådane tilbake til det vi er inne på alt i pkt. 19.2, der vi såg på

68 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

69 Sjå om dispensasjon frå plan også i Fredrik Holt og Nicolai K. Winge: *Plan- og bygningsrett; kort forklart*, Universitetsforlaget (2017) s. 206.

70 Dominic Stead og Evert Meijers, s. 322.

71 James Patrick Doody, s. 170.

72 James Patrick Doody, s. 170.

73 Lov 9. mai 2003 nr. 31 om miljøinformasjon.

utviklinga både av overordna økologiske og meir politiske grunnlag, eller overordna prioriteringar, for styring.

Fleire av forvaltningsverktøya som har vakse fram dei seinare åra, vil sikre eit breiare og felles informasjons-, eller om ein vil, kunnskapsgrunnlag. Produksjonsområdeforskrifta gir t.d. kunnskap om førekomst av lakselus og utfordringa for næringa. Lova eller forskriftene er ikkje til hinder for at kommunen legg til rette for akvakultur, men kommunen vil då i alle høve vere klar over miljøsituasjonen med omsyn til lakselus. Som eit verktøy for informasjonsutveksling må vi kunne seie at produksjonsområdeforskrifta medverkar til integrert forvaltning. Kunnskap om lakselusproblematikken er viktig for alle stadia i planlegging og tildeling av løyve. Vi spør likevel om løysing av andre miljøutfordringar kan ha kome i skuggen ved å innføre eit så komplisert og omfattande reguleringsystem for måling av akseptable mengder av lus i sjøområdet.

Regional plan, jf. plan- og bygningslova § 8-3, må også trekkjast fram som ein særleg viktig arena for informasjonsutveksling både gjennom arbeidsprosessen, og gjennom funksjonen ein regional plan er meint å ha i kommunal planlegging og vedtak etter sektorlov. Vi kan altså sjå det slik at ein regional planprosess kan ha ein verdi sett i lys av målet om ei integrert forvaltning også om han ikkje skulle føre til eit endeleg planvedtak. Det same gjeld kommuneplanen. Alle styresmakter som deltek i den ordinære planprosessen omkring forvaltning av sjøområda, vil få auka kunnskap både om miljøutfordringar, kva som vert oppfatta som konfliktskytt, og eventuelt korleis konfliktar kan løysast.

Den endelege innhentinga av informasjon skjer så i samband med søknad om lokalitetsklarering. For akvakulturtiltak har akvakulturforskrifta § 3 ei føresegn om sokalla «komplett søknad». <sup>74</sup> Forskrifta § 3 viser igjen til eit søknadsskjema med rettleiar. Omgrepet komplett søknad er brukt om at dei krava som følgjer av søknadsskjemaet med rettleiar, er oppfylt. Intensjonen med føresegna er at både tildelingsstyresmakta (fylkeskommunen) og dei andre offentlege organa som skal uttale seg til søknaden, får det grunnlaget dei treng for å vurdere saka. Korleis flyten av informasjon nærmare skjer, er ikkje lovregulert. Sjølv om fylkeskommunen skal koordinere lokalitetsklareringa, kan informasjon dermed først gå til uttaleorgan, men fylkeskommunen vil alltid bli informert før endeleg vedtak skal treffast. <sup>75</sup>

74 Forskrift av 18. mai 2010 nr. 708. Forskrift om samordning og tidsfrister i handsaminga av akvakultursøknader.

75 Reglar om teieplikt og konkurranse kan setje visse skrankar for informasjonsflyten. Sml. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2 om teieplikt om «tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil vere av konkurransemessig betydning å hemmelig holde av hensyn til den som opplysningen angår».

Reglane om «komplett» søknad gjeld likevel «berre» dei saksområda som fylkeskommunen har direkte ansvar for etter akvakulturlova, og ikkje saksgrunnlaget for vedtak etter dei andre sektorlovene, som t.d. matlova, forureiningslova og hamnelova. Med mindre fylkeskommunen blir sett i kopi ved informasjon som går inn og ut av forvaltningsorganet her, kan fylkeskommunen som ansvarleg for tildeling av lokalitet i siste hand gå glipp av informasjon som kan vere relevant ved lokalitetstil-delinga. Vi ser at det kan framstå som ei unødig papirmølle om fylkeskommunen skal ha all relevant informasjon i alle lovverk, men vil likevel peike på at systemet kan føre til at informasjon om t.d. miljøspørsmål ikkje når fram til fylkeskommunen som ein del av det samla vurderingsgrunnlaget for lokalitetsavklaringa.

Endeleg vil vi peike på at systemet etter akvakulturlova som har som hovudmål å fremja akvakulturnæringa og miljømessig berekraft, ikkje har noko mål om å klargjere alle arealbruksinteresser ut frå eit breiare perspektiv på bruk og vern av sjøområdet. Lova har t.d. ingen reglar om kven som er part i saka, og heller ingen uttrykkelege reglar om kven som skal representere viktige interesser som t.d. friluftsin-teresser, kulturminne og samiske interesser. Sjølv om forskrifter etter lova gir statsforvaltaren uttalerett i slike saker, kjem dette fort i skuggen av interesser som er trekt fram i lova sin formålsparagraf. Strandeigarar og andre private aktorar som ikkje har definert partsstatus, må sjølve ta ansvaret for å seie ifrå og eventuelt klage på vedtak dersom ein lokalitet vert planlagt i område som er viktige for slikt som laksefiske, tilflotsrett eller utsikt og vern mot støy og lukt. Informasjon og del-taking er to viktige komponentar for kunnskap. Akvakulturlova er her ufullstendig, eller i alle fall ei lov som snevrar inn fokuset på kva for interesser som er viktige som ein del av heilskapen. Det er sjølvsagt enklare å handsame ei sak der færre komponentar er i spel, men både lova, vedtaka etter lova og då først og fremst dei særlege prioriteringar av akvakultur, står dermed også i fare for å svikte i høve til grunnleggjande forventningar om legitimitet. Dette har også samanheng med neste punkt.

### 19.3.6 Avveging

Krava til kunnskap om alle relevante interesser og krav til avveging av slike interesser heng tett saman. Vi vil likevel særleg peike på nokre utfordringar som gjeld avveging av interesser og lokalitetsløyve. Ei kritisk vurdering av normer for avveging etter akvakulturlova må også sjåast i tett samanheng med kva for reglar som gjeld for avvegingar i plan og interesser som har veto-rett, som vi har omtala ovanfor. Kva for reglar som gjeld for avveging, er etter vår oppfatning grunnleggjande for å svare på om forvaltningsvedtaket møter forventningar om integrasjon og der-

med også sikrar legitimitet.<sup>76</sup> Etter akvakulturlova skal fylkeskommunen både gjere ei vurdering av om det er forsvarleg med ei etablering på staden ut frå miljøinteresser, jf. akvakulturlova § 6 første ledd bokstav a, og ei samla avveging av arealinteresser etter § 6 første ledd bokstav c, jf. akvakulturlova § 16. I tillegg skal lova – som vi har vore inne på – berre gi løyve dersom løyve også er gitt etter matlova, forureiningslova, hamnelova og etter vassressurslova. I laksetildelingsforskrifta § 30 første ledd bokstav c nr. 5 er også dyrevelferdslova gitt same status. Dette høyrer gjerne vel og bra ut, men spørsmålet vårt er om systemet møter slik ei forventning om eit meir overordna avvegingsbehov.

Ny næringsverksemd, eller auka MTB, er ikkje så viktig at det kan trumfe alt anna. Det er alle samde om, og det er også dette som er attspegla i systemet i lova. Det er lite tenkjeleg at ein skal leggje til rette for akvakultur i ei viktig trafikkåre i sjøen, eller i strid med grunnleggjande krav til fiskehelse og fiskevelferd osv. Dersom ein t.d. etter matlova kjem til at situasjonen for lakselus kan true fisken i anlegget, kan styresmaktene alt etter matlova hindre aktivitet på denne lokaliteten. Systemet med vetorettar er såleis viktig for å sikre forsvarlege tilhøve med omsyn til t.d. forureining, smitterisiko, dyrevelferd osv. Vi må likevel tillate oss å sjå på systemet med vetorettar og synleggjere kva for ulemper dette kan skape i høve til ein ide om eit meir overordna og samlande perspektiv på den endelege avgjerda til fylkeskommunen om lokalitetsavklaring. Systemet med vetorettar kan føre til at ein brukar mykje tid og ressursar på ein søknad som uansett vil få avslag pga. konflikt med ei «sterkare» interesse. Spørsmålet er om ordninga kan fungere slik at interesser som ikkje er omfatta av systemet, vert både usynlege og oppfatta som uviktige.

Ved plassering av lokalitet skal det gjerast ei «avveining av arealinteresser», jf. § 16. Lova nemner «søkers behov», «alternativ bruk», «annen bruk» og «verneinteresser». I tillegg til næringsinteressene er det såleis miljøinteressene som blir særleg trekte fram. Omsynet til miljøet er også trekt fram i § 6 første ledd bokstav a, der det går fram at akvakulturlova skal sikre at tildeling er «miljømessig forsvarlig». I tråd med både lova, naturmangfaldlova og Grl. § 112 kviler det difor eit viktig ansvar på fylkeskommunen for å sikre alle sider av dette miljøkravet.<sup>77</sup> Utover dette er lova svært vag på kva for interesser som er relevante og viktige. I dei tilfella slikt som friluftsin-teressene, kulturminne, private interesser eller andre interesser som nemnt ovanfor i pkt. 19.3.5 i det heile er trekt med, seier lova ingenting om kva for vekt dei skal ha i

76 Underdal, 1980 s. 160, 161.

77 Sjå meir om dette i t.d. Ingunn Elise Myklebust, *Vilkår ved vedtak om lokalisering*, Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 2, 2013 s. 100–125 (s. 110–113).

avveginga. Til samanlikning har rettspraksis vist at slikt som forsvarsinteresser kan få avgjerande innverknad for plan- og konsesjonsprosessar.<sup>78</sup>

Vårt spørsmål er om kombinasjonen av vetorettar og sjølvstendig vurdering som lova legg opp til i dag, er eigna for å få til ei samla vurdering i tråd med formålet i lova. Vi stiller t.d. spørsmål om det er formålstenleg med eit system som føreset at ein kva som helst slag installasjon som blir forvalta under hamnelova, kan kome i vegen for den fremste næringslivssatsinga i landet? Ein lokalitet som er svært godt eigna etter ei miljøfagleg vurdering, kan altså bli gjort utilgjengeleg ut frå andre omsyn utan ei nærare *avveging* av desse ulike interessene mot kvarandre.

Kva for reglar som gjeld for avveging av interesser etter akvakulturlova, må sjåast i tett samanheng med kva for reglar som gjeld for styring og avveging av interesser gjennom plan. Ei forventning om at alle aktuelle interesser ved arealbruk i sjø er trekte med i planprosessen og lokalitetstildelinga, slår ikkje til. Medan nokre interesser i det heile ikkje er under lupa i den offentlege saksgangen, vil andre relevante interesser kunne falle av undervegs. Vi kjem avslutningsvis attende til nokre alternative løysingar som vi meiner betre kan sikre ein integrert prosess. Først vil vi understreke at kravet til integrasjon krev at forvaltninga også innfrir i høve til krav om grunngeving og høve til klage.

### 19.3.7 Grunngeving og klage

Ei forsvarleg avveging av interesser må sjåast i samanheng med kravet til grunngeving av vedtak. Den skriftlege grunngevinga av vedtaket kan gi oss innsyn i dei avvegingane som faktisk har skjedd, og kan sikre legitimitet til innhaldet i vedtaket. Kravet til grunngeving gjeld alle vedtaka fram til og med det endelege vedtaket frå fylkeskommunen. Det generelle kravet til å grunngi eit forvaltningsvedtak er kome til uttrykk i forvaltningslova § 25.

Grunngeving er viktig ut frå fleire omsyn. For den som har brukt tid og ressursar for å finne ein lokalitet, og kanskje ikkje har fått innfridd søknaden, er ei tilfredsstillande grunngeving avgjerande for å skape tillit til avgjerda. Men kravet til grunngeving er ikkje berre retta mot dei som er partar i saka. Kravet til grunngeving er også tydelegare kome til uttrykk for å styrke det kommunale sjølvstyret, jf. dei nye reglane om motsegn i pbl. § 5-4. For vurderinga av prinsippa i naturmangfaldlova er det eit særleg grunngingskrav i naturmangfaldlova § 7 andre setning. Som understreka i HR-2020-2472-P, Klimadommen, avsnitta 186 og 187, er krava til sakshandsaming og grunngeving særleg viktig i saker der lovene legg opp til

---

78 HR-2018-1907-A.

breie handlerom for skjønn. Etter konsekvensutgreiingsforskrifta § 29<sup>79</sup> er det framheva at dei vesentlege verknadene planen eller tiltaket vil ha for miljø eller samfunn skal gå fram av saksframlegget eller innstillinga til vedtaket.<sup>80</sup> Ikkje minst er det etter § 29 andre ledd andre punktum krav om at det både skal gå fram korleis innkomne høyringsfråsegner er vurderte og kva vekt dei er gitt. I nyare saker frå Sivilombudsmannen kjem det dessutan til uttrykk at grunngeving i miljø saker er viktig, og at ein ikkje ser mellom fingrane på vedtak som ikkje viser *korleis* prinsippa i naturmangfaldlova har verka inn på vedtaksprosessen.<sup>81</sup> Praksis frå Sivilombudsmannen viser dessutan at styresmakt med avgjerdskompetanse *ikkje* kan nøye seg med å vise til kva vurderingar andre styresmakter har gjort av prinsippa i naturmangfaldlova.<sup>82</sup>

Vedtak om lokalitetsklarering i sjø og dei tilhøyrande vedtaka hos sektorstyresmaktene er viktige vedtak, og ein må forvente at det går fram av vedtaka kva som har vore vurdert og lagt vekt på, jf. forvaltningslova § 25. Etter vår oppfatning er kravet til grunngeving særleg viktig når det gjeld vedtak om bruk av det eigarlaus sjøområdet. Det kan argumenterast for at denne typen okkupasjonshandlingar har eit særleg behov for grunngeving. Her tilseier det breie spekteret av relevante interesser, både omsynet til miljøet, det kommunale sjølvstyret, rettshavarar, andre næringsaktørar, friluftslivet – deg og meg – at forvaltninga føretek ei grundig og skriftleg vurdering av kva for interesser som veg tyngst ved interessekonflikt. Det bør altså etter vår oppfatning gå fram av lova at det er eit krav at andre interesser enn dei som er representerte med vetorett, skal synleggjerast i vedtaket.

På vegen fram mot endeleg lokalitetsklarering kan også einskildvedtak som blir treft etter dei andre sektorlovene, påklagast. Men kven er så klageorganet? Kva som er eit overprøvande organ, meiner vi er relevant og viktig. Kva som skjer og kan skje gjennom ei interesseavveging i første instans, har gjerne nær samheng med kva ein tenkjer seg er vurderingar og prioriteringar som står seg ved ei prøving, og dermed kva for interesser som klageinstansen er målberar av. I dag er det overprøvande organet av det endelege vedtaket frå fylkeskommunen altså Fiskeridirektoratet. Ein kan då tenkje seg at fylkeskommunen har mindre å frykte ved å leggje større vekt på søkjaren sine interesser og mindre vekt på t.d. miljøomsyn eller

79 Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredning.

80 Jf. § 29. KU-forskrifta uttrykkjer ein standard for offentleg forvaltning i særleg krevjande saker, og for oss eit ekstra mål på godt integrert forvaltningspraksis.

81 Saksnummer 2017/1346 (fråsegn 13.3.2018 (fylkesmannen hadde ikkje i tilstrekkeleg grad vurdert prinsippa i naturmangfoldlova)), saksnummer 2018/1219 (fråsegn 28.08.2018 om manglande vurdering av naturmangfold i plansak).

82 Saksnummer 2018/1219 (fråsegn 28.08.2018 om manglande vurdering av naturmangfold i plansak).

omsynet til kulturminne. Dersom klageinstansen hadde vore statsforvaltaren eller andre overordna miljøstyresmakter, kunne ein tenkje seg at det hadde vore motsett. Det er ingen klare løysingar på dette, men vi vil peike på at systemet med ei sektorisert forvaltning som særleg prioriterer ei interesse ved førstehandsvedtaket, blir ytterlegare forsterka ved handsaming av klagesaker. Fiskeridirektoratet som handsamar dei fleste klager etter akvakulturlova, er gjerne i endå større grad prega av kva sektor dei høyrer til enn fylkeskommunen, som ikkje berre koordinerer søknader om akvakultur, men også treff endeleg vedtak etter delegasjon frå Fiskedepartementet. Også dette systemet er etter vår oppfatning modent for revisjon.

## 19.4 AVSLUTNING

Målet med kapittelet var å vurdere om systemet for tildeling av løyve på lokalitet, møter grunnleggjande krav og forventningar til samordning og integrert forvaltning, som vi har sett på gjennom analyse av verkemiddel for styring, reglar for ansvarsdeling mellom styresmakter, informasjonsflyt og normer for avveging av interesser. På bakgrunn av desse analysane har vi avdekkja fleire svake punkt ved styringssystemet, som vi meiner kan gjerast noko med.

Ved ei todeling i lovverket mellom planlegging og søknadsprosessar er det viktig at all kunnskap som er trekt med i planen, også er med i det endelege vedtaket. Slik som lovverket er i dag, er det fleire interesser som *kan* falle av lasset ved vurdering av lokalitet. Den mest avgjerande innvendinga vår er som vist mangelen på klargjering og vektlegging av miljøinteresser som fell utanfor område for forureiningslova. Vi meiner at det er grunn til å sjå nærare på systemet med vetorettar, og eventuelt endre område for styresmaktene etter sektorlover, slik at ein får eit breiare fokus på alle dei relevante miljøomsyna som kan gjere seg gjeldande. Ei avgjerande innvending mot akvakulturlova sitt system, er mangel på klare reglar om kva som er relevante interesser, reglar om vekting av interesser, kven som har klagerett og eit system som kan møte forvaltningsklager med eit blikk for heilskapeleg forvaltning. Sett under eitt meiner vi at vår analyse tilseier at vi ikkje har eit godt nok samordna regelverk. Og snarare enn ein arena for løysing av interessekonfliktar i sjø, ser vi planlegging og tildeling av lokalitetsløyve som to ulike arenaer.

Slik vi ser det, er det to alternative vegar å gå for å sikre betre integrasjon, som også vil gi større legitimitet: Eit spørsmål er om prosessane omkring lokalitetsavklaringa bør nærme seg dei prosessane ein kjenner ved reguleringsplan etter plan- og bygningslova, slik at alle relevante interesser og høyringsinstansar framleis har eit ord med i laget. Kven som skal ha vedtakskompetansen, og om prosessen bør skisserast i plan- og bygningslova eller akvakulturlova, kan diskutierast. Uansett vil



det vere eit spørsmål om kommunen som skal «huse» anlegget, bør ha ei meir sentral rolle i vedtaksprosessen enn det dei har etter akvakulturlova i dag. Ein alternativ mogleg veg for å sikre avgjerdsrett på lokalt nivå og for å gjere bruk av kunnskap frå arealplan er at kommunen også får høve til å velje om dei vil setje av område til akvakultur eller område til «akvakultur på strengare miljøvilkår». Eit alternativ til ein sterkare prosess ved lokalitetstildeling kan dessutan vere meir detaljert overordna styring. Overordna styring kan kompensere for ei heller næringsretta tilnærming av søknaden ved vurderinga etter akvakulturlova og i så måte samla sett føre til meir heilskaplege vurderingar. Som vi har peika på, kan systemet med «vetorettar» også gjere det vanskeleg å få til breie avvegingar i den endelege avgjerda.

Uavhengig av korleis ein vil gå fram for å sikre betre integrasjon i sakshandsaminga, meiner vi at ein må sjå nærare på vurderingane til sektorstyresmaktene etter naturmangfaldlova, og korleis desse spelar inn på den endelege avgjerda. Lovene bør innføre sterkare krav til grunngiving av vektlegging av miljøomsyn, men også eksplisitte krav om å grunngi vektlegging av alle relevante omsyn i høve til den aktuelle lokaliteten. Eit slikt krav vil gjerne også vere med å styrke avveginga av dei ulike interessene, og slik graden av integrert sakshandsaming. Vi ser positivt på verktøy som kan bidra til utvikling av kunnskap som tilflyt alle stadia i prosessen. I dette perspektivet meiner vi at både produksjonsområdeforskrifta og bruk av regionale planar bør utviklast vidare.

I ein prosess der kunnskap og fakta på mange måtar kan vere vage og usikre, må det vere eit mål å i så stor grad som mogleg lage eit overordna kart som tydeleggjer interesser i eit større område, som alltid vil vere i rørsle, men som dannar ein struktur som alle styresmakter og aktørar må ha halde seg innanfor.

## KJELDER

### Lover

1814; Kongeriket Noregs grunnlov av 17. mai 1814 (grunnlova).

1950; Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), Roma 4. november 1950.

1967; Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

1978; Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

1981; Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

1990; Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

2000; Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

2003; Lov 9. mai 2003 nr. 31 om miljøinformasjon.

- 2003; Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet (matloven).  
 2005; Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).  
 2008; Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).  
 2009; Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).  
 2019; Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

### **Forskrifter**

- 2004; Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).  
 2006; Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen.  
 2008; Forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften).  
 2010; Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i handsaminga av akvakultursøknader.  
 2013; Forskrift 20. september 2013 nr. 1109 om kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*).  
 2017; Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).  
 2017; Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredning.

### **Førearbeid**

- Ot.prp. nr. 61 (2004–2005); *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*.  
 Ot.prp. nr. 31 (2007–2008); *Om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen mv*.  
 NOU 2019: 18; *Skattlegging av havbruksvirksomhet*.  
 Prop. 1 LS (2020–2021); *Skatter, avgifter og toll 2021*.  
 Innst. 3 S (2020–2021); *Innstilling frå finanskomiteen om Skatter, avgifter og toll 2021*.

### **Styringsdokument og vedtak**

- Arbeids- og sosialdepartementet (2018); Arbeids- og sosialdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, *Havbruk til havs*, 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf> hentet 08.04.2021.
- Fiskeridirektoratet (2016); Fiskeridirektoratet, *Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingsstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret*, 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d883557616f64360baf43e78c0e3a57a/retningslinjer-for-behandling-av-soknader-om-utviklingsstillatelser.pdf> henta 08.04.2021.
- H-2018-6; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Rundskriv til Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder*, 23. oktober 2018. Dokumentnr. H-6/18.
- Sak 2019/4971; Fylkesmannen i Vestland. *Vedtak om tilbaketrekking av løyve etter forureiningslova for akvakulturproduksjon på lokaliteten Husevågøy i Vågsøy kommune*, 5. september 2019.

Dokumentnr. 2019/4971 <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-vestland/miljo-og-klima/akvakultur/vedtak-om-tilbaketreking-av-loyve.pdf> henta 08.04.2021.

Sak 15/4740-23; Nærings- og fiskeridepartementet. *Endring av instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet*, 11. september 2020. Dokumentnr. 15/4740-23 file://hume/student-u45/louisebg/pc/Downloads/instruks-for-utbetalinger-fra-havbruksfondet-2020%20%20(1).pdf henta 08.04.2021. St.meld. nr. 16 (2014–2015); *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*.

## Dommar

HR-2020-2472-P

## Litteraturliste

- Bache (2004); Bache, Ian og Matthew Flinders. *Multi-level Governance*. Oxford Scholarship, 2004.
- Backer (2010); Backer, Inge Lorange. *Naturmangfoldloven : Lov 19. Juni 2009 Nr. 100 Om Forvaltning Av Naturens Mangfold : Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforl, 2010.
- Bugge (2019); Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Cicin-Sain (1993); Cicin-Sain, Biliانا, «Introduction to the Special Issue on Integrated Coastal Management: Concepts, Issues and Methods» *Ocean & Coastal Management* årg. 21 (1993) s. 1–9.
- Cicin-Sain (1993); Cicin-Sain, Biliانا, «Sustainable development and integrated coastal management», *Ocean and Coastal Management* årg. 21 (1993) s. 11–43.
- Doody (2003); Doody, James Patrick, «Information Required for Integrated Coastal Zone Management: Conclusions from the European Demonstration programme», *Coastal Management* årg. 31 nr. 2 (2003) s. 163–173.
- Fauchald (2020); Fauchald, Ole Kristian, Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett, *Tidsskrift for rettsvitenskap* årg. 132, nr. 2–3 (2020) s. 264–305.
- Hersoug (2012); Hersoug, Bjørn og Jahn Petter Johnsen, «12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett», *Kampen om plass på kysten*, Universitetsforlaget. 2012, s. 261–281.
- Holth (2017); Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge, *Plan- og bygningsrett; kort forklart*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Hovik (2007); Hovik, Sissel og Knut Bjørn Stokke, «Balancing aquaculture with other coastal interests: A study for regional planning as a tool for ICZM in Norway», *Ocean & Coastal Management* årg. 50 (2007) s. 887–904.
- Mikkelsen med fleire (2019); Nofima ved Eirik Mikkelsen, Kine Marie Karlsen & Tonje Osmundsen, *Endringer i arealplanlegging av sjøområder? Mulig betydning for havbruk.*, Nofima-rapport 2019:11. Tromsø: 2019. [https://www.researchgate.net/publication/337758815\\_Endringer\\_i\\_arealplanlegging\\_av\\_sjoomrader\\_Mulig\\_betydning\\_for\\_havbruk](https://www.researchgate.net/publication/337758815_Endringer_i_arealplanlegging_av_sjoomrader_Mulig_betydning_for_havbruk) henta 8.04.2021. Tromsø: 2019.
- Mellbye (2018); Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

- Myklebust (2013); Myklebust, Ingunn Elise, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for eiendomsrett* årg. 9, nr. 2 (2013) s. 100–125.
- Myklebust (2018); Myklebust, Ingunn Elise, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur. Kan kommunen setje detaljerte vilkår for drift av akvakultur, eller gjeld det avgrensingar med omsyn til trong om handlerom ved vurdering av lokalitet etter akvakulturlova», *Kart og Plan* årg. 78, nr. 2 (2018) s. 174–187.
- Mæhle (2017); Mæhle, Synne Sæther og Ragna Aarli. *Fra Lov til Rett*. 2. utg., Oslo: Gyldendal, 2017.
- Oslo Metropolitan University (2019); Oslo Metropolitan University ved Henrik Wiig, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro Sandkjær Hanssen. *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft*. NIBR-rapport 2019:14. Oslo: 2019. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/KS-vind-rapport-190821-NIBR-rapport-nr-2019-14.pdf> henta 08.04.2021.
- Rogstad (1999); Rogstad, Daniel, *Reguleringsplaner – innhold og virkninger. Særlig om ramme for formål og bestemmelser, om tolkning og om rettsvirkningene for tiltak i planområdet og for nabo-rettslige og servitutrettslige forhold*. Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 1999.
- Salter (2018); Salter, Raya, Carmen G. Gonzales og Elizabett Ann Kronk (red.), *Energy Justice – US and International Perspective*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2018.
- Sand (2017); Sand, Inger-Johanne. *Rett, Samfunn og Legitimitet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Smith (2001); Smith, Patrick D. og Maureen H. McDonough, «Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making», *Society & Natural Resources* årg. 14, nr. 3 (2001) s. 239–249.
- Stead (2009); Stead, Dominic og Evert Meijers, «Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors», *Planning Theory & Practice* årg. 10, nr. 3 (2009) s. 317–332.
- Stokke (2012); Stokke, Knut Bjørn, Martin Lund-Iversen og Bjørn Hersoug, «Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar», *Kampen om plass på kysten*. Oslo: Universitetsforlaget, 2012, s. 102–118.
- Stokke (2017); Stokke, Knut Bjørn, «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett», *Kart og Plan* årg. 77, nr. 3 (2017) s. 219–230.
- Sørdahl (2017); Sørdahl, Patrick Berg og Ann-Magnhild Solås, Ingrid Kvalvik & Bjørn Hersoug, *Hvordan planlegges kystsonen?* Nofima, 2017.
- Underdal (1980); Underdal, Arild, «Integrated marine policy. What? Why? How?», *Marine Policy*, årg. 4, nr. 3 (1980) s. 159–169.
- Utvær, Liv Sofie Halleråker. *Oppdrettsfiskens rettslige vern, Hvordan ivaretas hensynene fiskehelse og fiskevelferd i reguleringen av norsk akvakultur?* Bergen: BORA, Universitetet i Bergen.
- Varberg (2017); Varberg, Hanna Nicholls, *Trafikklyssystemet – Nytt system for kapasitetsjustering i lakse- og ørretoppdrett*. Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2017.
- Østerud (1991); Østerud, Øyvind og Atle Aas. *Statsvitenskap : Innføring I Politisk Analyse*. Oslo: Universitetsforlaget, 1991.

**Andre kjelder**

- E24.no (2021); e24.no. «Biskop vil ikke ha oppdrettsanlegg ved 'hellig' øy» *e24.no*, 31. mars 2021, <https://e24.no/naeringsliv/i/6zQeze/biskop-vil-ikke-ha-oppdrettsanlegg-ved-hellig-oye> henta 08.04.2021.
- Fiskeridirektoratet (2019); *Forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur*, 25. november 2019. Dokumentnr. 16/8041. file://hume/student-u45/louisebg/pc/Downloads/Forslag%20til%20revidering%20av%20forurensningsregelverket%20for%20akvakultur.pdf henta 08.04.2021.
- Fiskeridirektoratet (2021); Fiskeridirektoratet. «Akvakulturregisteret» <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Akvakulturregisteret> henta 08.04.2021.
- Fiskeridirektoratet (2020); Fiskeridirektoratet. «Havbruksfondet» (29.09.2020) <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet> henta 08.04.2021.
- Fiskeridirektoratet (2017); Fiskeridirektoratet. «Tildelingsprosessen» (24.04.2017) <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelse/Tildelingsprosessen> henta 08.04.2021.
- Regjeringen (2016); Regjeringen. «Vil gi meir til oppdrettskommunar» (11.05.2016) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-gi-meir-til-oppdrettskommunar/id2500005/> henta 08.04.2021.
- Sak 2017/1346; Sivilombudsmannen. «Dispensasjon til oppføring av hytte i randområdet for villrein» (13.03.2018) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/dispensasjon-til-oppforing-av-hytte-i-randomradet-for-villrein/> henta 08.04.2021.
- Sak 2018/1219; Sivilombudsmannen. «Manglende vurdering av naturmangfoldloven i plansak» (28.08.2018) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/32600/> henta 08.04.2021.



Bolk V

# Nasjonalparkar i kystsona





## 20. Innledning

Jan Vidar Haukeland og Knut Bjørn Stokke

### 20.1 VERN AV KYSTOMRÅDER

Både i Norge og internasjonalt er kystsonen under sterkt press fra en rekke ulike økonomiske interesser, samtidig som disse områdene er rike på biologisk produksjon og mangfold. I tillegg er arealene av stor verdi for ulike rekreasjons- og friluftslivsinteresser. Kystsonen er en dynamisk naturtype som i stor grad er påvirket av globale strømninger, både naturgitte i form av havstrømmer og menneskelige i form av internasjonal skipsfart og globale trender innen friluftsliv<sup>1</sup> og reiseliv<sup>2</sup>. Behovet for å beskytte disse områdene er derfor kommet høyere på dagsordenen.

Kystområdene har vært svakt representert i vernesammenheng i Norge, men vi ser nå en trend med at flere nasjonalparker og andre store verneområder blir etablert i kystsonen. En utfordring med vern etter naturmangfoldloven (og tidligere naturvernloven) i kystsonen er uklarheter og konflikter knyttet til fiske og akvakultur. Dette kom bl.a. til uttrykk i forvaltningen av Froan landskapsvernområde ytterst i Frøya kommune, et verneområde med 75 prosent sjøareal.<sup>3</sup> Stortingsmeldingen<sup>4</sup> om vern og bruk av kystsona var et forsøk på statlig samordning av verneinteresser og fiskerinæring, noe som ser ut til å ha gitt resultater hvis vi ser på antall nye nasjonalparker i kyst- og sjøområder i de senere årene. Det var lenge flere uklarheter og konflikter mellom naturvern- og fiskerilovgivning i de første forsøkene på å etablere Ytre Hvaler nasjonalpark.<sup>5</sup> Da saken ble tatt opp igjen i 2004, oppnådde man i større grad avklaringer med fiskeriinteressene, særlig knyttet til tråling. Ytre Hvaler nasjonalpark så dagens lys i 2009, samtidig med Koster-

1 Børre Kind Dervo mfl., *Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer*, Lillehammer 2014. NINA-rapport.

2 Yasmine Elmahdy Mounir mfl., *Tourism megatrends, a literature review focused on nature-based tourism*. Ås 2017. MINA fagrappport NMBU.

3 Odd Erik Arnesen og Knut Bjørn Stokke, *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. En studie av forvaltningen av Froan landskapsvernområde og kystsonerplanleggingen i Bjugn kommune*. Oslo 2003, NIBR-rapport.

4 Meld. St. nr. 43 (1998–99) *Vern og bruk av kystsona*. Miljøverndepartementet.

5 L.K. Stigen, *Marint vern i Ytre Oslofjord – en studie av planprosessen for etablering av marine verneområder i Fredrikstad og Hvaler*. Ås 1996. Masteroppgave Norges Landbrukshøgskole.

havets nasjonalpark på svensk side. Disse to nasjonalparkene utgjør et stort sammenhengende verneområde. Etter dette har flere nye marine nasjonalparker kommet til, med Færder i 2013 og Jomfruland og Raet i 2016. Et kjennetegn ved de marine nasjonalparkene er at de omfatter i hovedsak sjøområder og bare mindre landområder.

## 20.2 VERN OG BRUK AV NATUR I ET HISTORISK PERSPEKTIV

De første nasjonalparkene i Norge ble opprettet på 1960-tallet. I den faglige begrunnelsen for opprettelsen sto bevaring av «større sammenhengende områder i naturlig eller i det vesentlige naturlig tilstand» sentralt.<sup>6</sup> I utgangspunktet var tanken at nasjonalparkene i Norge skulle etableres i områder der det ikke fantes vesentlige spor av menneskelige/tekniske inngrep, og det var derfor naturlig at disse verneområdene i første omgang ble lagt til relativt avsidesliggende og uberørte fjellområder. En hovedregel var også at nasjonalparkene skulle ligge på statens grunn. Like fullt skulle allemannsretten, som er nedfelt i frilufsloven av 1957,<sup>7</sup> fortsatt også gjelde innenfor vernegrensene, eller som det het: «Samtidig skal nasjonalparkene gi adgang til friluftsliv og rekreasjon i mest mulig urørt natur.»<sup>8</sup> Denne adgangen var myntet på aktiviteter som var i samsvar med det tradisjonelle, enkle friluftslivet (f.eks. turer til fots og på ski, bærplukking, sportsfiske, telting osv.).

Forvaltningsmyndighetene har som sin primære oppgave å beskytte naturverdiene, og dette er også blitt klart nedfelt i lovverk og forskrifter for nasjonalparkene. Forvaltningspraksisen til Fylkesmannens miljøvernavdeling,<sup>9</sup> som har vært ansvarlig forvaltningsorgan fram til forvaltningsreformen i 2009,<sup>10</sup> har historisk sett også vært strengt konserverende. Når friluftslivet er i rask endring<sup>11</sup> og betydningen av nasjonalparkene som besøksmål blir ansett som viktigere,<sup>12</sup> blir også utforming av besøksstrategier og en mer aktiv besøksforvaltning oppgaver som

6 Kommunal- og arbeidsdepartementet, *Innstilling om ny lov om naturvern*, Naturvernrådet, 1968 s. 5.

7 Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (frilufsloven).

8 *Ibid.*

9 Nå statsforvalteren.

10 St.prp. nr. 1 (2009–2010), s. 223–226 og Innst. S 9 (2009–2010), s. 59–60.

11 Børre Kind Dervo mfl., *Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer*. NINA-Lillehammer, 2014.

12 Meld. St. nr. 19 (2016–2017), *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*.

vernemyndighetene må ta hånd om. Litt forenklet kan vi si at det har vært en endring fra «vern mot bruk» til «bruk og vern». De marine nasjonalparkene som er opprettet langs kysten i løpet av det siste tiåret, er blitt fanget opp av denne trenden, og det er forutsatt at alle nasjonalparkene skal ha en besøksstrategi på plass innen 2020.<sup>13</sup> Dette er ikke minst aktuelt i kystområdene, der besøksvolumene til dels er svært store og aktivitets- og opplevelsesmulighetene likeledes er mangfoldige.

I Miljødirektoratets merkevare- og besøksstrategi er en ny visuell profil/logo for nasjonalparkene blitt introdusert, og i veilederen for besøksforvaltning fra Miljødirektoratet<sup>14</sup> inngår maler for sårbarhetsanalyser av naturverdier, opplegg for registrering av reiselivsaktørene og ivaretagelse av deres interesser, samt retningslinjer for hvordan man skal gjennomføre besøks- eller gjesteundersøkelser. I arbeidet med besøksstrategiene skal deretter den innsamlede kunnskapen sammenstilles og brukes til å formulere mål for verneverdiene, for reiselivsinteressene og for de besøkende.

Til tross for disse initiativene er det klassiske naturvernet fortsatt sentralt – formålet med nasjonalparkene skal være å

«verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen».<sup>15</sup>

De fleste nasjonalparkene i Norge er dessuten i utgangspunktet i liten grad «desig-net» for å gi de besøkende tilrettelagte opplevelser.

Internasjonalt er nasjonalparkene sterke merkevarer,<sup>16</sup> basert på at besøkende verdsetter natur som er vakkert og godt bevart.<sup>17</sup> Naturopplevelser er et primært reisemotiv for svært mange turister i hele det nordiske området.<sup>18,19</sup> Når nasjonalparkene også i vår del av verden representerer svært verdifulle landskaps- og

13 Miljødirektoratet, *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*, M-415, 2015.

14 *Ibid.*

15 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), § 35.

16 Lisa M King mfl., «Protected area branding strategies to increase stewardship among park constituencies», *PARKS 2012*, s. 54–63.

17 David Newsome, Susan A. Moore og Ross K. Dowling, *Natural area tourism: Ecology, impacts and management*. Clevedon, 2002.

18 Stefan Gössling og Johan Hultman, *Ecotourism in Scandinavia: Lessons in theory and practice*. Wallingford, 2006.

19 Arvid Viken, «Ecotourism in Norway – non-existence or co-existence?», i Stefan H. Gössling og Johan Hultman (red.), *Ecotourism in Scandinavia: Lessons in theory and practice*, s. 38–52. Wallingford, 2006.

naturkvaliteter, er det ikke til å undres over at de har en sterk appell – ikke minst til besøkende fra andre land.<sup>20</sup> Men bærekraftig nasjonalparkturisme forutsetter et helt servicesystem i form av miljøtilpasset tilrettelegging for besøkende innenfor og utenfor parkgrensene, fasiliteter og tjenesteleveranser av høy kvalitet, samt profesjonell informasjonsformidling og markedsføring.<sup>21</sup> Dette er ikke minst viktig i en situasjon der vi de senere årene har opplevd en markant økning i reisestrømmene fra inn- og utland, og der friluftslivet og det naturbaserte reiselivet tar stadig nye former.<sup>22,23</sup>

Nasjonalparkene kan også ha stor næringsmessig betydning. En landsomfattende spørreundersøkelse blant naturbaserte reiselivsbedrifter, dvs. bedrifter som mot betaling tilbyr guiding eller tilrettelagte aktiviteter i naturen (rene serverings- / overnattingsbedrifter er unntatt), viste at 30 prosent av disse bedriftene er aktive i nasjonalparkene, og en enda større andel av bedriftene opererer i randsonen til en eller flere nasjonalparker.<sup>24</sup>

### 20.3 NASJONAL STYRING OG FRIVILLIG VERN

De fleste nasjonalparkene i Norge er opprettet som resultat av statlig initiativ og pålegg, og Nasjonalparkplanen,<sup>25</sup> som ble vedtatt av Stortinget i 1993, er praktisk talt gjennomført. I de senere årene er det også kommet flere lokale initiativ for etablering av nye norske nasjonalparker. Langs kysten er Færder, Jomfruland og Raet nasjonalparker slike eksempler. Tendensen går nå i retning av at flere lokale aktører og ulike brukerinteresser ser verdien av områdevern, og at lokalbefolkning, lokalpolitikere, næringsaktører, friluftsansjoner mv. er blitt oppmerksomme på de mulighetene som nasjonalparkstatusen gir.

20 Sara W. Reinius og Peter Fredman, «Protected areas as attractions», *Annals of Tourism Research* 2007, s. 839–854.

21 Dominik Siegrist og Lea Ketterer Bonnelame, *NaTourCert – Alpen-wide quality standards for nature-based tourism*. Hochschule für Technik, Institute für Landschaft und Freiraum, Rapperswill, 2013.

22 Yasmine Elmahdy Mounir mfl., *Tourism megatrends, a literature review focused on nature-based tourism*. Ås 2017. MINA fagrapport, NMBU.

23 Børre Kind Dervo mfl., *Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer*. NINA-Lillehammer, 2014.

24 Stian Stensland mfl. *Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge. Statusoversikt, resultater og metode fra en nasjonal spørreundersøkelse*. Ås 2018. MINA-fagrapport, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

25 Meld. St. nr. 62 (1991–1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.

Denne økte bevisstheten om nasjonalparkenes betydning for steds- og næringsutvikling gjør det nødvendig å sette et sterkere fokus på randsoneområdene, hvor kommunene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven har en viktig rolle. Dette gjelder særlig for de nye nasjonalparkene i Ytre Oslofjord og på Sørlandet, hvor bare mindre strandsoneområder på land er vernet. Tidligere forskning har imidlertid vist at randsonen til verneområder er gjenstand for uenigheter og uklarheter blant ansvarlige forvaltningsaktører.<sup>26</sup> Mens noen ser på arealene rett på utsiden av nasjonalparkene som en buffersone hvor nye inngrep bør unngås, ser andre disse arealene som et mulighetsområde for ny aktivitet. En aktiv kommunal planlegging skal balansere bruk og vern, og bør dermed være et egnet redskap hvor man tar hensyn til nasjonalparkkvalitetene, samtidig som det legges til rette for bærekraftig bruk. Dette er blitt ytterligere aktualisert gjennom det pågående besøksstrategiarbeidet for nasjonalparkene og andre store verneområder.

## 20.4 DE ULIKE BIDRAGENE I BOLKEN

I denne bolken av boka ser vi nærmere på nasjonalparkene ved kysten, og da først og fremst på avveiningen mellom vernehensynene og brukerinteressene knyttet til friluftsliv og reiseliv. Eksemplene er hentet fra de relativt nye verneområdene i Ytre Oslofjord, Færder nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark, samt Kosterhavets nasjonalpark på svensk side av grensen. I tillegg til avveiningen mellom friluftsliv/naturbasert reiseliv og vern, følger integreringsutfordringene mange dimensjoner: Både mellom ulike lovverk, mellom ulike nærings- og bruksinteresser bl.a. knyttet til yrkes- og fritidsfiske, mellom nasjonalparkforvaltning og kommuneplanlegging og mellom nasjonale føringer og lokale ønsker vil det være behov for samordning.

Først presenteres det juridiske bakteppet, og i Karen Eg Taraldrud sitt bidrag i kapittel 21 trekkes de rettslige rammene for etablering og forvaltning av nasjonalparkene opp. Det juridiske grunnlaget for verneområdene i Norge blir gjennomgått, og forholdet til annen lovgivning som angår kystområdene, blir videre belyst. Dessuten redegjøres det for det rettslige fundamentet for selve forvaltningsutøvelsen.

Haukeland og Stokke tar for seg integreringsutfordringene knyttet til friluftsliv og reiseliv i kapittel 22, der de analyserer Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker i Ytre Oslofjord. Forfatterne, som har sin faglige bakgrunn innen sosiologi og sam-

26 Knut Bjørn Stokke og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Planning and Management*, 2018 s. 2151–2165.

funnsgeografi, peker på at det er behov for i sterkere grad å formalisere nettverkene mellom nasjonalparkforvaltningen, kommunene, friluftsforslagene, reiselivsbedriftene mv. for å oppnå en mer integrert forvaltning. Videre understrekes kommunenes planleggingsansvar for randsonene til nasjonalparkene, for å kunne oppnå en mer integrert forvaltning mellom reiseliv, friluftsliv og naturvern på tvers av vernegrensene.

I kapittel 23 presenteres Færder nasjonalpark i Vestfold og Telemark fylke nærmere, som eksempel på en nasjonalpark som er lokalt initiert. Forfatterne er Ronny Meyer og Bjørn Strandli, som begge har vært sentrale i arbeidet med opprettelsen av denne nasjonalparken. Kapitlet er en historisk beretning om veien fra unnfangelsen av en lokalt fundert ide til faktisk realisering av Færder nasjonalpark. I kapitlet gir forfatterne et forvaltningsperspektiv på verneprosessen, verneverdiene og innpassingen av og tilretteleggingen for friluftsliv og reiseliv i dette verneområdet, som nå blir ytterligere systematisert gjennom arbeidet med besøksstrategien.

Kulturgeograf Andreas Skriver Hansen presenterer i kapittel 24 Kosterhavets nasjonalpark i Sverige. Denne nasjonalparken deler delvis sin historie med sin nabo i nord, Ytre Hvaler nasjonalpark, og har i tillegg en rekke fellestrekk med de to nevnte norske parkene. Like fullt skiller forvaltningens organisering seg fra disse, bl.a. ved at det lokalt er bygd opp et større statlig apparat for å ta hånd om forvaltningsoppgavene. Forfatteren peker på at grundige, pålitelige og systematiske brukerundersøkelser er en viktig forutsetning for en kunnskapsbasert besøksforvaltning i nasjonalparken.

## KILDER

### Litteratur

- Arnesen, Odd Erik og Knut Bjørn Stokke, *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. En studie av forvaltningen av Froan landskapsvernområde og kystsoneplanleggingen i Bjugn kommune* (Oslo 2003). NIBR-rapport 12.
- Dervo, Børre Kind, mfl., *Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer* (Lillehammer 2014). NINA-rapport 1073.
- Gössling, Stefan og Johan Hultman, *Ecotourism in Scandinavia: Lessons in theory and practice* (Wallingford 2006).
- Elmahdy Mounir mfl., *Tourism megatrends, a literature review focused on nature-based tourism* (Ås 2017). NMBU, MINA fagrapport 42.
- King, Lisa M., mfl., «Protected area branding strategies to increase stewardship among park constituencies» *PARKS*, 2015 s. 54–63.

- Newsome, David, Susan A. Moore og Ross K. Dowling, *Natural area tourism: Ecology, impacts and management* (Clevedon 2002).
- Reinius, Sara W. og Peter Fredman, «Protected areas as attractions», *Annals of Tourism Research*, 2007, s. 839–854.
- Siegrist, Dominik og Lea Ketterer Bonnelame, *NaTourCert – Alpen-wide quality standards for nature-based tourism. Hochschule für Technik, Institute für Landschaft und Freiraum* (Rapperswill, 2013).
- Stensland, Stian, mfl., *Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge. Statusoversikt, resultater og metode fra en nasjonal spørreundersøkelse (Ås 2018)*. MINA fagrapport 52, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Stigen, L.K., *Marint vern i Ytre Oslofjord – en studie av planprosessen for etablering av marine verneområder i Fredrikstad og Hvaler (Ås 1996)*. Masteroppgave ved Norges Landbrukskole.
- Stokke, Knut Bjørn og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Planning and Management*, 2018 s. 2151–2165.
- Viken, Arvid, «Ecotourism in Norway – non-existence or co-existence?», i Stefan H. Gössling og Johan Hultman (red.), *Ecotourism in Scandinavia: Lessons in theory and practice* (Wallingford 2006) s. 38–52.

### Offentlige dokumenter

- Innst. S 9 (2009–2010). *Innstilling fra Energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010*. Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet, *Innstilling om ny lov om naturvern* (1968).
- Meld. St. nr. 43 (1998–99) *Vern og bruk av kystsona*.
- Meld. St. nr. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*.
- Miljødirektoratet, *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*, M-415 (2015).
- St.prp. nr. 1 (2009–2010).

### Lovgiving

- Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).



# 21. Rettslige rammer for etablering og forvaltning av nasjonalparker ved kysten

**Karen Eg Taraldrud**

**Sammendrag** I kapitlet gir jeg innledningsvis en kort oversikt over den generelle utviklingen av lovgivningen om naturvern frem mot dagens norske regler om nasjonalparker. Deretter presenteres det sentrale lovverket som regulerer og setter rammer for etablering og forvaltning av nasjonalparker i Norge. Kapitlets hovedfokus er nasjonalparker ved kysten, men det gis enkelte sideblikk til annen regulering i kystsonen.

**Nøkkelord** nasjonalpark | naturmangfoldloven | områdevern | vernevilkår | erstatning

**Abstract** The chapter initially gives a brief overview of the general development of the legislation on nature conservation towards current Norwegian rules on national parks. Secondly, the central legislation governing and setting limits for the establishment and management of national parks is presented in Norway. The chapter's main focus is coastal national parks, but there are some side-by-side glances to other regulation in the coastal zone.

**Keywords** national parks | Nature Diversity Act | Protected Areas | Conservation requirements | Tort Law



## 21.1 HVA ER EN NASJONALPARK?

En nasjonalpark er et større naturområde som er underlagt lovhjemlede vernebestemmelser for å beskytte særegne eller representative naturverdier innenfor området. I Norge er vern av nasjonalparker basert på naturmangfoldloven.

### 21.1.1 Utvikling mot nasjonalparker

Den eldste nasjonalparken vi kjenner, er Yellowstone nasjonalpark i USA, som ble etablert i 1872. Formålet med etableringen var å beskytte, bevare og gi adgang til områdets spesielle naturfenomener «for the Benefit and Enjoyment of the People».<sup>1</sup> Senere har land i ulike verdensdeler fulgt etter med opprettelse av nasjonalparker.

I Norge begynte aktivt naturvernarbeid omkring forrige århundreskifte med fredning av sjeldne, interessante og truede arter innen flora og fauna eller enestående geologiske forekomster. Norges første lov på området var lov 25. juli 1910 nr. 3 om naturfredning. I de første tiårene av 1900-tallet var tankegangen jevnt over at naturen måtte vernes, slik at den også i fortsettelsen kunne være til nytte og høstes av mennesker. På denne tiden oppsto også nasjonale og internasjonale naturvernorganisasjoner.<sup>2</sup>

Naturvernloven 1954 ga hjemmel til å frede bestemte områder «ut fra vitenskapelige eller historiske grunner, eller på grunn av områdenes naturskjønnhet eller egenart». Statens naturvernråd ble etablert, og den første naturverninspektøren ble ansatt i 1960. Et mindre areal i Rondane ble fredet i 1962,<sup>3</sup> og dette ble begynnelsen til Norges første nasjonalpark – før nasjonalparkbegrepet var inntatt i lovgivningen.

Utviklingen gikk raskt. Naturvernrådet ga uttrykk for at man nå opererte med en nyere forståelse av begrepet naturvern, som skulle dekke en videre målsetning, hvor virkemidlene kunne variere innenfor en meget vid skala.<sup>4</sup> Naturvern var begrunnet ut fra både etisk-idealistiske hensyn og nyttehensyn (for mennesket). En del av målsetningen var at «naturen skal holde ut», og man måtte derfor vise måtehold med bruken av naturressursene av hensyn til fremtidige generasjoner. Naturens betydning som rekreasjonskilde ble hensyntatt ved at «naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel». Naturvernloven 1970 § 1 erklærte: «Naturen er en nasjonalverdi som må vernes.»

1 Culpin, Mary Shivers 2003.

2 For eksempel Norges naturvernforbund, grunnlagt i 1914.

3 Kgl. res. 21. desember 1962.

4 NUT 1968:2 *Innstilling om ny lov om naturvern* kapittel III, avsnitt 1.

Noen naturressurser var nødvendig næringsgrunnlag for primærnæringene – altså lokalbefolkningen. Sekundært kom fordelene også øvrige samfunnsborgere til gode – urbane som rurale. «Alle» skulle kunne nyte godt av naturen som grunnlag for helse og trivsel. Vern erstattet og supplerte fredning. Vern gjaldt ikke bare spesielle arter og forekomster, men også eksisterende landskapsbilder. Naturvernloven 1970 introduserte flere verneformer: nasjonalpark, landskapsvern og naturreservat. Naturvernarbeidet var blitt mer komplekst, mer systematisert og mer ideologisk fundert.

Brundtland-rapporten i 1987<sup>5</sup> samt en rekke verdensomspennende kongresser har utløst engasjement og multilaterale konvensjoner om naturvern. Uttrykket «naturen må holde ut» er avløst av begrepet «bærekraftig bruk». Målsetningene gjennom tiden kan betegnes som en utvikling fra en *forsyningsstrategi* via *beskyttelsesstrategi* til *bæredyktighetsstrategi*.<sup>6</sup>

Floraen av organisasjoner med generelle eller spesielle naturvernmålsetninger i sine formålsbestemmelser har økt, ofte støttet av friluftslivets organisasjoner.<sup>7</sup> Organisasjonenes innflytelse er betydelig,<sup>8</sup> noe som er i tråd med uttrykt politisk vilje.<sup>9</sup> I noen grad har også næringslivet tatt opp hansken.

Flere internasjonale konvensjoner understreker viktigheten av områdevern ut fra bevaringshensyn. I EUs habitatdirektiv er opprettelsen av Natura 2000-nettverket et sentralt grep.<sup>10</sup>

The World Conservation Union (IUCN) gir råd til medlemslandene om vern. Nasjonalparkene faller inn under IUCNs vernekategori II, som gir rom for ulike menneskelige aktiviteter og påvirkninger. Sentrale formål er friluftsliv, lokalsamfunn, turisme samt vern og bevaring av naturverdier. IUCN presiserer at friluftsliv og rekreasjon skal skje på en måte som ikke kolliderer med verneformålet, og turisme og sportsaktiviteter skal være underordnet vernet.<sup>11</sup>

Verken IUCNs retningslinjer eller EUs direktiver på dette området er rettslig bindende for norsk lovgivning. Det er likevel et ønske at Norge tilpasser seg den

5 The World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, 1987.

6 Anker og Steen, 2001.

7 Eksempelvis Den Norske Turistforening, stiftet 21. januar 1868.

8 Det ytes årlige statstilskott til frivillige miljøorganisasjoner, og flere har tilknyttet fagkompetanse på sine områder. Velorganiserte organisasjoner har partsevne og prosessdyktighet etter tvisteloven. Organisasjonene er normalt høringsinstanser innenfor sine interesseområder. Vernforslag fra organisasjoner er gjennomført i flere tilfeller.

9 St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og Innst. 26 S (2016–2017) Innstilling fra energi- og klimakomiteen om Meld. St. nr. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og trivsel*, side 7.

10 EUs habitatdirektiv, art. 3, omtalt i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 193.

11 Omtalt i NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* side 368.

internasjonale utviklingen. Områdevern i Norge er del av en internasjonal innsats for å sikre arter, naturtyper og økosystemer.<sup>12</sup> Den overordnede politiske målsetningen om bevaring av naturtyper, landskap og biologisk mangfold var nedfelt omtrent enslydende i flere stortingsmeldinger om *regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* mellom 1999–2000 og 2006–2007.<sup>13</sup> Disse hensynene var innarbeidet i naturvernloven 1970 og videreutviklet i naturmangfoldloven 2009.

Oppretting av nye verneområder av ulike kategorier har særlig skutt fart i Norge etter 1999. De første nasjonalparkene var i fjellområder, men i dag er det også etablert nasjonalparker ved kysten, hvor sammenhengen mellom økosystemene på land og i sjø gir særlig begrunnelse for vern.<sup>14</sup> Dette gjelder ikke minst nasjonalparkene på begge sider av Oslofjorden.

## 21.2 RETTSGRUNNLAG FOR VERN AV NASJONALPARKER I DAG

### 21.2.1 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens regler om områdevern er i hovedsak videreført fra naturvernloven 1970. De generelle verneformålene i naturmangfoldloven § 33 omfatter alle former for områdevern, inkludert nasjonalparker. Dessuten inneholder bestemmelsene om de enkelte verneformer særskilt angivelse av formål og innhold i vernet.

Naturmangfoldloven § 7 retter seg mot offentlige myndigheters saksbehandling. Her fastslås plikt til å ta lovens alminnelige bestemmelser om kunnskapsgrunnlag og bærekraftig bruk i betraktning ved avgjørelser som skal fattes etter annen lovgivning. Det skal fremgå av den enkelte forvaltningsavgjørelse hvordan disse hensynene er vurdert.

Naturmangfoldloven kapittel II fastsetter en generell aktsomhetsplikt overfor naturmangfoldet, rettet mot både myndigheter og private og utstyrt med bestemmelser om sanksjoner ved overtredelse i kapittel IX.

### 21.2.2 Vern av nasjonalparker

Lovhjemmel for vern av nasjonalparker er i dag naturmangfoldloven § 35. Myndigheten til å vedta områdevern etter naturmangfoldloven er tillagt Kongen i stats-

12 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* side 193.

13 St.meld. nr. 26 (2006–07) side 72, St.meld. nr. 21 (2004–05) side 33, St.meld. nr. 25 (2002–03) side 40, St.meld. nr. 24 (2000–01) side 23 og St.meld. nr. 8 (1999–2000) side 28.

14 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 220–221.

råd og utøves i praksis av Klima- og miljødepartementet. En viktig forskjell fra tidligere er at nasjonalparker, som i hovedsak måtte ligge på statsgrunn etter naturvernloven, nå kan opprettes både på offentlig og privat grunn. Det må ytes erstatning til grunneiere og rettighetshavere for økonomisk tap ved vanskeliggjøring av utnyttningen av de vernede arealene som følge av vernet. Innenfor en nasjonalpark kan det for øvrig etableres avgrensede områder med strengere områdevern ved egne verneforskrifter, for eksempel naturreservat.

### 21.2.2.1 Verneformålet bevaring

Verneformålet bevaring er det sentrale hensynet ved vern av nasjonalparker. Naturmangfoldloven § 35 knytter nasjonalparkene til «større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskapsformer og er uten tyngre naturinngrep». Formålet med verneformen er å hindre varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Departementet mente at det i mange tilfeller ikke ville være motsetninger mellom bruk og vern, men hensynet til verneinteresser skulle gå foran brukerinteresser innenfor verneområder.<sup>15</sup>

Forvaltningsplan med skjøtelsesplan skal ifølge naturmangfoldloven § 35 fremlegges samtidig med vernevedtaket, men kravet skal ikke forstås absolutt. Kravet gjelder ikke hvor forvaltningsplan verken er nødvendig eller hensiktsmessig, eller hvor vernevedtak må fattes raskt. Forvaltningsplanen skal sikre at forvaltning og nødvendige tiltak iverksettes systematisk og tidsnok av hensyn til verneformålene, og samtidig gi forutsigbarhet for grunneiere og rettighetshavere.<sup>16</sup> Verneformålene skal prioriteres.

### 21.2.2.2 Verneformålet friluftsliv

Friluftsliv var ikke tidligere lovfestet som mulig verneformål, men tilgjengelighet for enkelt friluftsliv nevnes nå i opplistingen av aktuelle verneformål i naturmangfoldloven § 33, og odelstingsproposisjonen forklarer:

«Opplevelsesverdien av slike større, forholdsvis intakte områder er viktig. Etter bokstav d kan det derfor også være et delmål å bidra til at denne naturen kan oppleves, jf. formuleringen 'også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv'.»<sup>17</sup>

15 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 198.

16 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 414.

Dette samsvarer med at «menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel», inngår i lovens formålsbestemmelse, § 1.

Tanken bak friluftsliv som del av verneformål er at friluftslivet gir gode naturopplevelser og økt miljøkunnskap og derfor bidrar til bærekraftig bruk og vern av naturarven. «Friluftsliv gir økt miljøkunnskap og oppslutning om miljøvern.»<sup>18</sup> Forarbeider til naturmangfoldloven peker på at friluftsliv og opplevelse er viktige verneformål, særlig i nasjonalparker og landskapsvernområder. Disse verneverdiene er også aktuelle hvor det er tale om rekreasjon i kystnære strøk, fritidsfiske eller fritidsdykking, og siden økosystemene på land og i sjø ofte henger sammen, er denne sammenhengen en viktig grunn til å anvende de generelle vernekategoriene.<sup>19</sup>

Flere vernevedtak har de senere årene omtalt friluftsliv som et hensyn blant øvrige verneformål. Dette gjelder for eksempel nasjonalparkene Færder og Ytre Hvaler. Omfattende friluftsliv og nye former for friluftsliv fører imidlertid til slitasje og forsøpling på områdene. Ofte omfatter verneforskriftene derfor bestemmelser som skal begrense slike utilsiktede virkninger.

### 21.2.2.3 Verneformålet forskning

Naturmangfoldloven § 35, som gir hjemmel for vern av nasjonalparker, nevner ikke forskning blant aktuelle verneformål, men forskningsformål kan utledes av naturmangfoldloven § 33: «... referanseområder for å følge utviklingen i naturen.» Uansett er det ikke noe i veien for at forskning kan foregå innenfor nasjonalparker. I Færder nasjonalpark inngår den vitenskapelige betydningen av deler av området i verneformålet i verneforskriften.

## 21.3 ANDRE REGULERINGER I KYSTSONEN

Både naturmangfoldloven og flere særlover inneholder hjemmel for restriksjoner til beskyttelse av områder med truet natur i kystsonen, for eksempel akvakulturloven § 14, havressurslova § 19 og motorferdselloven § 7 og § 8. Her omtales utvalgte reguleringsformer.

17 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 405.

18 St.meld. nr. 26 (2006–2007) side 89, St.meld. nr. 21 (2004–2005) side 46, St.meld. nr. 25 (2002–2003) side 40, St.meld. nr. 8 (1999–2000) side 44 og St.meld. nr. 24 (2000–2001) side 42.

19 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 220–221.

### 21.3.1 Marine verneområder

Naturmangfoldloven § 39 introduserte verneformen «marine verneområder», som skal tjene til beskyttelse av marine verneverdier. Marine verneområder er en egen vernekategori, som kan anvendes når verneformålet og restriksjonene gjelder bunn, vannsøyle, overflate eller en kombinasjon av disse. Bestemmelsen er ment som en tydeliggjøring av behovet for og virkningene av vern i sjø, og den skal være tilpasset forholdene i havet bedre enn § 35. Områder som omfatter både sjø og land, kan ikke vernes som marine verneområder.<sup>20</sup>

En rekke tenkbare forekomster listes opp som mulige verneformål i § 39, herunder områder med særskilt naturvitenskapelig verdi. Det kan hevdes at forskning er sterkere vektlagt ved marine verneområder enn ved vern av nasjonalparker, men forskjellen er neppe vesentlig, siden begge lovhjemler også viser til verneformålene i § 33. Særskilt for marine verneområder er anledningen til vern for å sikre naturverdier i havet som er økologiske betingelser for landlevende arter – altså betydningen for arter utenfor verneområdet.

Restriksjoner ved verneforskrift for marint verneområde skal holdes innenfor folkerettens alminnelige begrensninger. Det kan for eksempel ikke fastsettes restriksjoner som griper inn i fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart etter havrettskonvensjonen.<sup>21</sup> Eventuelle rettighetshavere som lider tap på grunn av vernet, skal få erstatning etter de samme kriteriene som ved områdevern for øvrig. Marine verneområder er opprettet omkring Jærkysten,<sup>22</sup> Tauterryggen<sup>23</sup> og Saltstraumen.<sup>24</sup> Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker er nasjonalparker med store forekomster av sjøområder, men ikke marine verneområder.

### 21.3.2 Havressurslova

Naturmangfoldloven § 39 fastslår at når fiskeriene er den eneste aktiviteten som må reguleres for å nå verneformålet, skal dette følge havressurslova som «marint

20 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 417.

21 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 417 med referanse til De forente nasjoners havrettskonvensjon 10. desember 1982.

22 Forskrift 21. juni 2013 nr. 692 om vern av Framvaren marine verneområde, Farsund kommune, Vest-Agder.

23 Forskrift 21. juni 2013 nr. 693 om vern av Tauterryggen marine verneområde, Frosta og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.

24 Forskrift 21. juni 2013 nr. 694 om vern av Saltstraumen marine verneområde, Bodø kommune, Nordland.

beskyttet område». Havressurslova<sup>25</sup> gir hjemmel for forskrifter om beskyttelse av arter på ulike måter.

Reguleringer er gjort for fangstperioder, områder og fangstmetoder for bestemte arter. Eksempler er den generelle forskriften om utøvelse av fisket i sjøen,<sup>26</sup> forskrift om fredning av hummer i visse områder langs kysten<sup>27</sup> og forbud mot bunnredskaper til fiske i bestemte områder med korallrev.<sup>28</sup> Slike reguleringer utløser normalt ikke erstatning til grunneiere eller rettighetshavere.

### 21.3.3 Skjærgårdsparker

Skjærgårdsparker er sammenhengende friluftslivsarealer i skjærgården. Skjærgårdsparker er ikke basert på offentlige vernevedtak, men på servituttavtaler mellom staten og den enkelte grunneier. Skjærgårdsparkavtalene skal avverge at grunneier utnytter arealene på en måte som kolliderer med friluftslivsinteresser. Samtidig gir avtalene myndighetene rett til å foreta fysiske tiltak i terrenget for å lette adkomsten til arealene og gjøre dem mer attraktive for allmennheten. Grunneier gis kompensasjon ved et standardisert engangsvederlag.

Det er etablert skjærgårdsparker over en periode på rundt fire tiår, siden starten av 1970-tallet. De fleste ligger i Telemark og Agder. Miljødepartementets arbeid med etablering av skjærgårdsparker hadde i de nyeste tilfellene prosjektliggende karakter, slik at det for én eller flere kommuner av gangen ble utarbeidet målsetning, bevilgning og budsjett. Typisk ble det inngått en rekke avtaler med grunneiere for nærmere bestemte kyststrekninger i løpet av en prosjektperiode, hvorved en skjærgårdspark ble etablert. Forarbeidet til avtaleinngåelsene skjedde i flere tilfeller ved samarbeid mellom departementet og kommunene om kartfesting av egnede områder.

Skjærgårdsparkavtaler er standardavtaler, utformet av staten for de enkelte «avtalegenerasjoner», men flere karakteristika har fulgt dem. Alle avtalevarianter fastsetter omfattende rådighetsbegrensninger, som regel med positivt avgrenset restråderett for grunneier. Tradisjonelle grunneierrettigheter, for eksempel strandretter, omtales ikke i avtalene. Avtalene gir råderett for staten til fysisk tilrettelegging for friluftsliv på arealene, så som brygger, gangstier og broer, toaletter, parkeringsplasser og adkomst for båtfolket fra sjøen. Flere av tiltakene ligger klart utenfor det som kunne etableres med utgangspunkt i friluftsloven eller vern etter naturmangfoldloven.

25 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova).

26 Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen.

27 Forskrift 6. juli 2006 nr. 883 om fredningsområder for hummer.

28 Forskrift 8. januar 2016 nr. 8 om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeaktivitet.

Skjærgårdsparkavtaler er etter sitt innhold stetsevarige. Statens rettigheter etter avtalene håndheves av statlige friluftslivsorganer og tilsynsråd hvor kommunene er representert. Tilsyn og renovasjon settes gjerne bort til kommunale eller interkommunale skjærgårdstjenester i det enkelte område.

Siden formålet med skjærgårdsparker i all hovedsak er fremme av friluftsliv og dette hensynet også inngår i formålet med etablering av nasjonalparker, er det ikke nødvendigvis kollisjon mellom de to tiltakene. Forvaltningen av dem kan trolig samordnes i mange tilfeller, en mulighet som styrkes ved at forvaltningsmyndigheten i begge tilfeller ligger under Klima- og miljødepartementet.

## 21.4 FREMGANGSMÅTE VED ETABLERING AV OMRÅDEVERN

### 21.4.1 Oppstart, medvirkning og kunngjøring

Reglene om saksbehandlingen ved etablering er inntatt i naturmangfoldloven §§ 41–46. En sak om områdevern kan starte med registreringer av naturfaglige verneverdier. Saksbehandlingen «skal legge til rette for mest mulig klarhet» om aktuelle temaer, eventuelt med innhenting av informasjon fra rettighetshavere eller andre. Lokale høringer og møter med lokalbefolkningen er nevnt i lovforarbeidene som egnet fremgangsmåte.<sup>29</sup>

Naturmangfoldlovens regler om fremgangsmåte er tilpasset forvaltningslovens regler om forskrifter, dels ved direkte henvisning. Samordningen omfatter kunngjøringer og høringer med frister og adgang for berørte og for allmennheten til å uttale seg om planforslag. Forvaltningsloven kan supplere reglene ved behov. Naturmangfoldloven § 41 gir for øvrig plikt til å vurdere om det er hensiktsmessig å samordne planleggingen av verneområder med plan- og bygningsloven i det konkrete området, og spørsmålet skal avklares med kommunen og fylkeskommunen. Fremgangsmåten kan bidra til å involvere kommuner i forberedelsene på en mer aktiv måte enn ved høringsrunder alene.

### 21.4.2 Erstatning

Som utgangspunkt anser vi eiendomsretten beskyttet i Norge, både via Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjon, EMK P1-1, som er inkorporert i norsk rett via menneskerettsloven. Enhver skal ha rett til å nyte sin eien-

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 419 og NOU 2014: 28 side 614.



dom i fred, og tvungen avståelse skal bare skje når det er i offentlig interesse, og da mot erstatning.

Grensen for erstatningsplikt etter Grunnloven går ved skillet mellom rådighetsbegrensninger og råderettsoverføring til det offentlige. Vern forstås som rådighetsbegrensning og utløser derfor kun erstatning hvis det finnes særskilt lovhjemmel. Naturfredningsloven 1910 og naturvernloven 1954 inneholdt bestemmelser om erstatning ved fredning, men reglene fikk liten betydning, da ingen av lovene ble anvendt til områdevern på privat grunn i større skala. Rettsavgjørelser om erstatning etter de to eldste naturvernlovene i Norge er ukjent.

Naturvernloven 1970 inneholdt i utgangspunktet ikke særskilte regler om erstatning. Gjennom 1970- og 1980-tallet var oppmerksomheten om naturvern stigende, statens verneaktiviteter var økende, og betydningen av erstatningsbestemmelser for grunneierne var dermed større enn noen gang før. Rettstilstanden i saker om erstatning for vern ble kritisert fra politisk hold.<sup>30</sup> Endringer i naturvernloven i 1985 etablerte et skille mellom ulike verneformer, slik at vern som naturreservater og naturminner utløste erstatning, men ikke nasjonalparker og landskapsvernområder.

Naturmangfoldloven 2009 etablerte erstatningsplikt for alle typer områdevern. Erstatning knyttes til vanskeliggjøring av bruk som følge av vernet. Det er ingen begrensning i hva vanskeliggjøringen kan bestå i, og heller ingen nedre vesentlighetsgrense. Ulemper kan ses i sammenheng, slik at flere forhold som hver for seg ikke overstiger tålegrensen, til sammen kan medføre erstatningsplikt. Når kriteriet for vanskeliggjøring som følge av vernet er oppfylt, skal hele tapet erstattes. Vederlagslova bestemmer hvordan erstatning skal utmåles når det skal ytes erstatning. Rettspraksis i erstatningsspørsmål etter naturmangfoldloven er foreløpig sparsom.

## 21.5 SÆRLIG OM NASJONALPARKENE FÆRDER OG YTRE HVALER

Ytre Hvaler nasjonalpark er opprettet ved Kgl. res. 26. juni 2009 med hjemmel i naturvernloven 1970. Verneområdet ligger i Hvaler og Fredrikstad. Kun et begrenset areal i privat eie er vernet.

Vernet av Ytre Hvaler nasjonalpark skjedde i samarbeid med svenske myndigheter om tilsvarende vern av Kosterhavets nasjonalpark. Det ble gitt støtte fra EU via et Interreg-program til gjennomføringen. Det svensk-norske samarbeidet og

30 Stortingsforhandlinger 31. mai 1981, side 3190–3194.

felles satsing skal synliggjøre området store miljøverdier og bidra til å utvikle Koster–Hvaler-området til en bærekraftig reiselivsdestinasjon.

Naturmangfoldloven er vedtatt 19. juni og ikraftsatt 1. juli 2009. Ytre Hvaler nasjonalpark ble vedtatt i den korte, mellomliggende perioden mellom lovvedtak og ikraftsetting av loven. Overgangen til ny lov kan innebære et noe komplisert regelvalg ved forvaltningen av nasjonalparken. Håndteringen av dette er omtalt i forvaltningsplanen for nasjonalparken, kap. 1.5. Vern av nasjonalparker utløste ikke erstatningsplikt til private grunneiere og rettighetshavere etter naturvernloven 1970, men for Ytre Hvaler ble det inngått frivillig avtale om erstatning med tre grunneiere.<sup>31</sup>

Færder nasjonalpark er vernet ved Kgl. res. 23. august 2013. Formålet er bevaring av et større naturområde med representative økosystemer som er nærmere beskrevet i verneforskriften. Allmennheten skal gis adgang til et enkelt friluftsliv, og dessuten er området ansett å ha vitenskapelig betydning.

Færder nasjonalpark ble vernet etter naturmangfoldloven, og vernet utløste erstatningsplikt til berørte grunneiere. Disse fikk en standardisert henvendelse med påfølgende forhandlinger og eventuelt erstatningsskjønn i samsvar med naturmangfoldlovens system.

## 21.6 FORHOLDET TIL ANNEN LOVGIVNING

Lovgivningen om arealforvaltning ivaretar mange hensyn, for eksempel jordbruk, samferdsel, kulturminner, beredskap og annet. Sektoriserte lover og tilhørende forvaltningsgrener som praktiserer lovene, har lenge vært lite koordinerte, noe som har vært ansett som et problem.<sup>32</sup> På den annen side kan man anta at de enkelte hensyn blir ivaretatt med større oppmerksomhet og fagkunnskap når de er tillagt hver sine fagorganer, enn om samme organ skulle tilveiebringe opplysninger om alle samfunnshensyn og veie dem mot hverandre. Det vil uansett ligge et maktelement i den forvaltningsgren som har det sammenfattende ansvaret. Trolig må vi leve med et komplekst lovverk lenge ennå, men økt digitalisert kommunikasjon i saksbehandlingen kan kanskje minske ulempene ved tids- og ressursbruk.

Naturmangfoldloven er sektorlov i den komplekse areallovgivningen. Rangforholdet mellom naturmangfoldloven og annen lovgivning kan være uklart, og vi

31 <https://www.ytrehvaler.no>.

32 NOU 1972: 1 *Bruken av Norges naturressurser*, NOU 1987: 1 *Samordning av lover om arealdisponering*. NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, kap. 7.

finner ikke alltid tilstrekkelig hjelp i grunnleggende rettskildeprinsipper. Det er derfor nyttig at naturmangfoldloven inneholder bestemmelser som avklarer noen lovvalg som erfaringsmessig kan oppstå. Noen av disse omtales her.

Utgangspunktet er at den offentligrettslige delen av naturmangfoldloven gjelder for både myndigheter og forvaltning parallelt med annen lovgivning.

Naturmangfoldloven avklarer forholdet til friluftsløven i flere spørsmål. For eksempel skal allemannsretten til ferdsel til fots respekteres i verneforskrifter for nasjonalparker, jf. § 35. Bestemmelsen nevner uttrykkelig «ferdsel til fots», og forarbeidene åpner for at friluftsløvens øvrige allemannsretter til opphold og noe høsting kan forbys ved verneforskrift etter behov ut fra hensynet til verneformålet. I slike tilfeller skal altså friluftsløvens bestemmelser kunne tilsesettes ved forskrift. Regjeringen sikter på fremover å endre nasjonalparkforskriftene, slik at reguleringene blir bedre tilpasset aktiviteter med både organisert og uorganisert ferdsel i verneområdene.<sup>33</sup>

Plan- og bygningsloven åpner for å vedta vern eller vernelignende tiltak via arealplanlegging. Arealformål for henholdsvis kommuneplaner og reguleringsplaner fremgår av plan- og bygningsloven § 11-7 og § 12-5. Begge steder inngår bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Selv om vern av landarealer ikke er nevnt spesifikt blant planformålene, kan tilhørende planbestemmelser føre til lignende restriksjoner på arealene som ved vern. Det fremgår også av plan- og bygningsloven § 3-1 at loven skal ivareta noen av de samme miljøhensynene som naturmangfoldloven.

Til forskjell fra vern etter naturmangfoldloven gir plan- og bygningsloven ikke hjemmel for myndighetene til positiv råderett i form av skjøtselstiltak. Dessuten skal kommuneplaner rulleres jevnlig, slik at vern via kommuneplan ikke er sikret samme varighet som vern etter naturmangfoldloven.

Søknadsplikt for tiltak etter plan- og bygningsloven vil ikke bortfalle fordi området blir vernet etter naturmangfoldloven. I odelstingsproposisjonen er prinsippet forklart slik:

«Det generelle utgangspunktet er at det aktuelle tiltaket må oppfylle kravene i begge regelsett. Det hjelper ikke at tiltaket for eksempel har byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller konsesjon etter vannressursloven hvis det er i strid med verneforskriften, og det ikke er gitt dispensasjon fra denne. I den forstand kan man si at vedtak om områdevern 'går foran' vedtak etter annen lov. På den annen side kan ikke tiltaket utføres selv om det er forenlig med verneforskriften, hvis det ikke har en tillatelse som er nødvendig etter annen lov.»<sup>34</sup>

33 Meld. St. nr. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*, side 57.

34 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), side 199.

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 49 avklarer visse spørsmål når et tiltak omfattes av flere lover. Paragrafen sier at verneverdiene innenfor et verneområde skal tillegges vekt når det kreves tillatelse etter annen lovgivning, selv om tiltaket ligger utenfor verneområdet.

Restriksjoner ved kommuneplan eller frivillig vern vil normalt ikke hindre at området senere vernes etter naturmangfoldloven. Men et slikt «faktisk vern» kan påvirke erstatningsutmålingen ved senere vernevedtak, siden utgangspunktet for beregning av tapet allerede er et redusert utbytte. Dette var et aktuelt spørsmål ved utmåling av erstatning for vern av Færder nasjonalpark.

## 21.7 FORVALTNING AV NASJONALPARKEN

### 21.7.1 Forvaltningsmyndighet

Med forvaltningsmyndighet for nasjonalparker mener vi det organet som forestår den løpende forvaltningen av verneområdet og fatter de avgjørelsene vernet måtte gi anledning til. Med faglig rådgivende utvalg mener vi utvalg uten vedtaksmyndighet, men gjerne med god lokalkunnskap. Kongen eller Miljødepartementet er øverste forvaltningsmyndighet, men myndigheten kan delegeres til kommunen eller særskilt oppnevnt organ, jf. naturmangfoldloven § 62.

Lokalforvaltningsreformen 2009<sup>35</sup> innebar

«en ny modell for lokal forvaltning av nasjonalparker og andre store verneområder gjennom et interkommunalt nasjonalparkstyre/verneområdestyre, og med et sekretariat bestående av en nasjonalparkforvalter som skal ansettes av fylkesmannen, men være underlagt styret».<sup>36</sup>

Forvaltningsmyndigheten skulle med andre ord overføres fra fylkesmannsembetet til et interkommunalt, kollegialt organ. Fylkesmannen skulle ha klagerett over nasjonalparkstyrets vedtak. Likevel er det i Klima- og miljødepartementets standardiserte vedtekter for nasjonalparkstyrene regelmessig inntatt fullmakt for departementet eller Miljødirektoratet til å oppnevne et nasjonalparkstyre. Nasjonalparkstyrene er dermed statlige organer. Kommunenes rolle består i å foreslå personer til vervene, og det er gitt føringer for hvem som kan foreslås (primært

35 St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Miljøverndepartementet, side 222–226 og Innst. S 9 (2009–2010), side 41 og 59–60.

36 Innst. S 9 (2009–2010), side 41.

ordfører eller andre folkevalgte).<sup>37</sup> Ved å overføre myndighet via fullmakter har departementet som delegerende organ ulike beføyelser til rådighet overfor nasjonalparkstyrene, som staten ellers ikke har overfor kommunale og interkommunale organer.

I praksis varierer sammensetningen av nasjonalparkstyrene. For eksempel har nasjonalparkstyret for Hardangervidda nasjonalpark syv medlemmer, nasjonalparkstyret for Midtre Nordland har 14 medlemmer og ivaretar flere nasjonalparker. Nasjonalparkstyrene for Færder og Ytre Hvaler nasjonalpark er oppnevnt av Miljøverndepartementet etter forslag fra de berørte kommuner og fylkeskommuner. Begge har fem medlemmer.

Nasjonalparkforvalteren skulle være en del av kompetansemiljøet hos fylkesmannen, ifølge Miljøverndepartementets forslag,<sup>38</sup> men stortingskomiteen understreket at beslutningsmyndigheten skulle ligge hos det interkommunale styret, og at forvalteren skulle være sekretær for styret.<sup>39</sup>

I en rapport fra 2014 påpekte Riksrevisjonen at den etablerte forvaltningsmodellen ikke er i samsvar med Stortingets intensjon med forvaltningsreformen, og at staten kan ha tatt på seg et ansvar som Stortinget ikke hadde forutsatt, og uten at Stortinget var informert om at praksis var endret.<sup>40</sup> Rapporten pekte også på at det hersket uklarhet om de faglig rådgivende utvalgenes og fylkesmannens roller, og at organiseringen var lite tids- og kostnadseffektiv. Riksrevisjonen konkluderte likevel med at modellen så langt hadde gitt grunnlag for større lokal medvirkning og bedre lokal samhandling, men langsiktige virkninger var ikke kjent.<sup>41</sup>

Beslutningskompetanse ble via forvaltningsreformen overført fra statlige fagorganer til kollegiale organer – som riktig nok endte opp som statlige i stedet for interkommunale organer. Det har vært hevdet at slik organisering kan føre til styrking av skjønnsregler og mer politisk preget forvaltning.<sup>42</sup> Et motargument er at et kollegialt organ også kan innebære mer lokaltilpasset forvaltning av verneområdene i samsvar med den politiske hensikten bak forvaltningsreformen. Konstruksjonen med fullmakt fra departementet og tilhørende adgang for departementet til å gi føringer for nasjonalparkstyrenes arbeid synes likevel egnet til å sikre departementets overordnede innflytelse på arbeidet i styrene.

37 St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Miljøverndepartementet, side 224.

38 St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Miljøverndepartementet, side 224.

39 Innst. S 9 (2009–2010), side 59.

40 Riksrevisjonen, Rapport nr. 1 2014: *Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker*, side 44–45.

41 Riksrevisjonen, Rapport nr. 1 2014: *Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker*, side 7.

42 Fauchald 2013.

Nasjonalparkstyrenes arbeid er dels tjenesteyting i nasjonalparken (for eksempel oppsyn og renhold), dels myndighetsutøvelse (for eksempel avgjørelse av søknader om dispensasjon fra verneforskriften og sanksjoner ved brudd på regler). Forvaltningslovens generelle regler gjelder for all nasjonalparkstyrets virksomhet (for eksempel habilitetsregler). For myndighetsutøvelse gjelder dessuten forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Forvalterens organisatoriske tilknytning til fylkesmannsembetet kan tenkes å innebære faglig påvirkning som bringes videre til det kollegiale styret. Samtidig oppnår embetet enkel tilgang til styrets arbeid, noe som kan være viktig, for eksempel ved bruk av fylkesmannens klagerett. Konstellasjonen kan medføre betydelig statlig påvirkningskraft.

### 21.7.2 Verneforskrift og forvaltningsplan

Den formelle beslutningen om vern av et område skjer ved forskrift fastsatt av Kongen i statsråd. Naturmangfoldloven § 34 lister opp en rekke forhold som skal reguleres i verneforskriften, herunder verneform, områdets avgrensning og formålet med vernet. Verneforskriften fastsetter restriksjoner og tillatte aktiviteter innenfor området, tilpasset verneformen og verneformålet. Verneforskriften kan gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen i enkeltsaker knyttet til vernet.

Hvor vernet omfatter sjøområder, kan verneforskriften inneholde bestemmelser om fiske og fiskeredskaper. For eksempel inneholder verneforskriften for nasjonalparken i Ytre Hvaler bestemmelser om fiske, jakt og fangst i områdene samt restriksjoner mot sanking av skjell i vinterperioden. For Færder nasjonalpark inneholder verneforskriften dessuten periodevise restriksjoner på ferdsel til sjøs.

Forvaltningsmyndigheten skal utarbeide en forvaltningsplan for verneområdet «i nær dialog med lokale og regionale myndigheter, grunneiere, rettighetshavere og andre brukere av verneområder».<sup>43</sup> For Ytre Hvaler nasjonalpark er det likevel fylkesmannen i Østfold som har utarbeidet forvaltningsplan etter fullmakt gitt før forvaltningsreformen.<sup>44</sup>

### 21.7.3 Skjøtselsplan, skjøtsel og tilrettelegging

Naturmangfoldloven § 47 åpner for at vernevedtaket kan fastsette rett for forvaltningsmyndigheten til skjøtsel av arealene og noe tilrettelegging for friluftsliv. Det

43 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 188.

44 PRE-2009-06-26-883 Verneplan for Ytre Hvaler. Opprettelse av Ytre Hvaler nasjonalpark i Hvaler og Fredrikstad kommuner i Østfold fylke. Kongelig resolusjon, kapittel 5.

kan utarbeides skjøtelsesplan som ledd i forvaltningsplanen. For øvrig vurderer forvaltningsmyndigheten hvilke metoder som er nødvendige eller mest hensiktsmessige ved utøvelse av skjøtsel. Siden retten til skjøtsel av verneområdet tilkommer staten, må kostnader til skjøtselstiltak antas å tilligge staten, i alle fall i utgangspunktet.

Naturmangfoldloven § 47 slår fast at beslutninger om skjøtselstiltak ikke er enkeltvedtak. Dermed kommer forvaltningslovens saksbehandlingsregler ikke til anvendelse – for eksempel grunneieres rett til forhåndsvarsel, innsyn, veiledning og klage over avgjørelser. Dette gjelder uavhengig av om et konkret skjøtselstiltak må anses byrdefullt for grunneier.

Dialog med interessenter vil gi disse mulighet for å komme frem med sine syn og ønsker, men ikke som noe absolutt krav. Skjøtelsesplanen kan inneholde avtale med grunneier eller rettighetshaver om bruk av verneområdet og om restaureringstiltak. Det er uklart hvilken rettslig status en slik avtale vil ha når den skal inngå i skjøtelsesplanen, som til syvende og sist fastsettes av vernemyndigheten.

Hvor langt skjøtelsesretten kan gå, er ikke avklart, men formålet må være å beskytte verneinteressene. Under naturvernlovens funksjonstid var det også antatt at vernemyndigheten kunne foreta begrensede skjøtelses- og tilretteleggingstiltak, men dette var stort sett basert på praksis. Naturvernloven § 21 åpnet for «merking av fredninger» og «nødvendige tiltak for å beskytte» verneverdier. NOU 2004: 28 inneholder oversikt over daværende tilretteleggingstiltak i nasjonalparker. Disse besto først og fremst av merkede stier og overnattingshytter med eller uten betjening. Skjøtselshjemmelen i naturmangfoldloven § 47 er klart mer konkret enn tidligere. Skjøtselstiltak skal fortsatt ha begrenset omfang, men lovfestingen har styrket retten til å utføre skjøtsel, og dette er tilsiktet.<sup>45</sup>

Skjøtsel skal tjene verneformålet, og friluftslivet er tillatt vernehensyn. Stier og informasjonsskilt ligger trolig innenfor skjøtselshjemmelen, men etablering av parkeringsplasser forutsetter særskilt rettsgrunnlag.<sup>46</sup> Det må legges til grunn at styret kan beslutte merkevearebygging og fastsette besøksstrategi i nasjonalparkene som ledd i forvaltningsoppavene.

Det ligger i kortene at områdestyrene skal sørge for gjennomføring av forvaltningsplan og skjøtelsesplan. Riksrevisjonen påpekte i en undersøkelse i 2005–2006 at 31 % av daværende verneområder var truet av ulike trusselfaktorer, og at det ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak for å bedre forholdene.<sup>47</sup> Naturmangfoldloven inneholder ikke regler om rettslige eller økonomiske reaksjoner dersom for-

45 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 236.

46 NOU 2004: 28 side 618 og Ot.prp. nr. 52 side 423.

47 Riksrevisjonen, dokument nr. 3:12 (2005–2006) side 44.

valtningsplikten ikke oppfylles tilfredsstillende. Men medlemmer som er foreslått av kommunestyrene, må stå til såkalt politisk ansvar for hver funksjonsperiode for å bli foreslått og oppnevnt på nytt.

#### 21.7.4 Myndighetsutøvelse

Nasjonalparkstyrenes myndighetsutøvelse består for eksempel i avgjørelse av søknader om dispensasjon fra verneforskriften eller om sanksjoner ved regelbrudd. Klageinstans i slike saker er enten Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet.

Denne delen av styrenes oppgaver må fylle forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingen. Disse omfatter forvaltningslovens saksbehandlingsregler – for eksempel grunneieres rett til forhåndsvarsel, innsyn, uttalelse og klage over avgjørelser. Offentleglova gjelder for all myndighetsutøvelse og gir adgang til innsyn i nasjonalparkstyrenes saksdokumenter. Det samme gjelder arkivlova<sup>48</sup> og arkivforskriften.<sup>49</sup> For Færder og Ytre Hvaler er ingen av disse regelverkene omtalt i forvaltningsplanen. Risiko for mangelfull oppfyllelse av forvaltningsrettslige krav er formodentlig til stede.

#### 21.7.5 Håndheving og sanksjoner

Retten til et sunt miljø ble inntatt i Grunnloven i 1992.<sup>50</sup> Naturmangfoldloven kapittel IX inneholder bestemmelser til håndheving av lovens krav om aktsomhetsplikt og forbud mot skadelig virksomhet mot de miljøinteressene loven skal beskytte. Et opplagt virkemiddel er pålegg om å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller i strid med vedtak med hjemmel i loven, jf. § 69, eller gi pålegg om avbøtende tiltak, jf. §§ 70–72.

Miljøkriminalitet kan rammes av generelle regler i straffeloven § 240 og § 242 eller bestemmelser i annen lovgivning. Naturmangfoldloven § 75 omfatter kun overtredelse av paragrafene som er listet opp i bestemmelsen, og den skal kun anvendes dersom forholdet ikke omfattes av annen straffebestemmelse. Straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 tar i stor grad sikte på allmennpreventiv virkning, og det er lagt vekt på samspill mellom andre virkemidler og behovet for strafferegler.

---

48 Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.

49 Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv.

50 Grunnloven § 112, tidligere § 110b.



Skyldkravet etter § 75 er uaktsomhet. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil ett år for forsettlig eller uaktsomt lovbrudd, og bot eller fengsel inntil tre år for grov overtredelse. Strafferammene er klart økt i forhold til naturvernloven, som hjemlet bøter eller fengsel i inntil ett år, og kun unntaksvis inntil to år.

Hjemmelen til å pålegge miljøerstatning er en nyskaping, som finnes i naturmangfoldloven § 74 og i andre nyere lover, for eksempel svalbardmiljøloven, forureningsloven og genteknologiloven. Miljøerstatning kan pålegges ved forvaltningsvedtak etter nærmere kriterier, og erstatningssummen skal gå til staten. Miljøerstatning kan komme i tillegg til straffesanksjoner.<sup>51</sup>

### 21.7.6 Endring av vernebestemmelser

Mindre endringer i gjeldende verneforskrifter kan delegeres, jf. naturmangfoldloven § 34. En større utvidelse av verneområdet eller endring av vernekategori må behandles etter reglene om etablering av et nytt verneområde. Avgjørende blir derfor hva som er mindre endringer. Også oppheving av et vernevedtak må behandles etter reglene om nye vern.<sup>52</sup>

Vernevedtaket er ment å gi en langsiktig beskyttelse, noe også internasjonale avtaler legger opp til. Dette tilsier strenge saksbehandlingsregler for endring. Forvaltningslovens generelle regler vil gjelde, men hvor naturmangfoldlovens regler rekker lenger, må disse følges.

## 21.8 AVSLUTNING

Nasjonalparkene er etablert under et arealforvaltningsregime med en rekke lover å forholde seg til, noe som kan synes uoversiktlig. Denne problemstillingen er i noen grad avhjulpet ved egne bestemmelser i naturmangfoldloven om rangforholdet mellom de mest sentrale lovene på området.

De typiske hensynene bak vern av nasjonalparker innebærer en kombinasjon av rådighetsbegrensninger for både grunneiere og allmennheten innenfor verneområdene og noe rådighetsoverføring til staten. Nasjonalparkstyrenes oppgaver er dels vedlikehold og tjenesteyting innenfor verneområdet, dels noe myndighetsutøving. Forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingen gjelder uinnskrenket for myndighetsutøvingen. For skjøtselstiltak fastslår naturmangfoldloven at beslutninger om dette ikke er enkeltvedtak, noe som gjelder uavhengig av om et konkret

51 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 455.

52 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 418.

skjøtselstiltak må anses byrdefullt for grunneier eller andre. Dermed er skjøtselforvaltningstiltak ikke omfattet av forvaltningslovens saksbehandlingsregler, og forvaltningsrettslige beskyttelsesordninger for parter er i noen grad tilsidesatt.

Nasjonalparkstyrene er etablert som statlige organer og følger dermed ikke forvaltningsreformen 2009. Målet om lokal medvirkning er et stykke på vei ivaretatt ved oppnevning av lokale og regionale politikere til de statlige vervene, men det statlige fagdepartementet har bevart sin innflytelse på arbeidet i nasjonalparkstyrene via fullmaktbasert organisering av disse.

## REFERANSER

### Lover

- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.
- Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevende marine ressursar (havressurslova).
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet.
- Lov 1. desember 1954 nr. 63 om naturvern (opphevet).
- Lov 18. mars 1949 nr. 5 om vern mot jordødelegging (opphevet 1995).
- Lov 25. juli 1910 nr. 3 om naturfredning (opphevet).

### Lovforarbeider m.m.

- Innst. 9 S. (2009–2010) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold.*
- NOU 2004: 28: *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold.*
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.*
- Dok. nr. 8: 42 (2001–2002). Forslag fra stortingsrepresentantene Ola D. Gløtvold og Marit Arnstad om endring av erstatningsreglene for vern i nasjonalparker og for landskapsvernområder.
- Kgl. res. 20. april 2001 (biomangfoldlovutvalget oppnevnt).
- NOU 1987: 1 *Samordning av lover om arealdisponering.*
- Stortingsforhandlinger 31. mai 1981.
- NOU 1972: 1 *Bruken av Norges naturressurser.*
- NUT 1968: 2 *Innstilling om ny lov om naturvern.*

### Stortingsmeldinger

- Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig.*
- Meld. St. (2015–2016) og Innst. 26 S (2016–2017) *Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet.*

- St.meld. nr. 26 (2006–07) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 21 (2004–05) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 25 (2002–03) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 24 (2000–01) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner.*

### **Forskrifter**

- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv.
- Forskrift 8. januar 2016 nr. 8 om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet.
- Forskrift 23. august 2013 nr. 1029 om vern av Færder nasjonalpark, Nøtterøy og Tjøme kommuner, Vestfold.
- Forskrift 21. juni 2013 nr. 694 om vern av Saltstraumen marine verneområde, Bodø kommune, Nordland.
- Forskrift 21. juni 2013 nr. 693 om vern av Tauterryggen marine verneområde, Frosta og Leksvik kommuner, Nord-Trøndelag.
- Forskrift 21. juni 2013 nr. 692 om vern av Framvaren marine verneområde, Farsund kommune, Vest-Agder.
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 883 om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Østfold.
- Kongelig resolusjon. PRE 26. juni 2009 nr. 883 Verneplan for Ytre Hvaler. Opprettelse av Ytre Hvaler nasjonalpark i Hvaler og Fredrikstad kommuner i Østfold fylke.
- Forskrift 6. juli 2006 nr. 883 om fredningsområder for hummer.
- Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen.

### **Internasjonale konvensjoner, rapporter mv.**

- Convention on biological diversity, Rio de Janeiro 1992.
- The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN.
- EUs direktiv 92/43/EEC om bevaring av naturtyper samt ville dyr og planter (Habitatdirektivet).
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, tilleggsprotokoll 1, artikkel 1 (EMK P1-1).
- Natura 2000-nettverket.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987.
- De forente nasjoners havrettskonvensjon 10. desember 1982.

### **Riksrevisjonens rapporter**

- Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker, rapport nr. 1 2014.
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder, dokument nr. 3:12 (2005–2006).

### Litteratur

Anker, Helle Tegner og Steen, Ulla i *Bæredygtig arealanvendelse*, kap. 2: *Politiske målsætninger og retlige rammer for arealanvendelse og fysisk planlægning*, Jurist- og Økonomforbundet, København 2001.

Culpin, Mary Shivers: «*For the Benefit and Enjoyment of the People*». National Park Service, Yellowstone Center for Resources Yellowstone National Park, Wyoming, 2003.

Fauchald, Ole Kristian: Jus eller politikk? Reform av norsk verneområdeforvaltning. Inntatt i *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor: Vänbok til Gabriel Michanek 2013*, side 237–252.

### Annet

<https://www.ytrehvaler.no>.



## 22. Integrering av friluftsliv og naturbasert reiseliv i forvaltningen av Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker

Jan Vidar Haukeland og Knut Bjørn Stokke

**Sammendrag** Kapitlet omhandler friluftslivets og reiselivets plass i forvaltningen av de marine nasjonalparkene *Ytre Hvaler* og *Færder*. Betydningen av at disse brukerinteressene samarbeider aktivt med nasjonalparkforvaltningen og de kommunale planmyndighetene understrekes. Det er videre et behov for koordinering av offentlige aktørers planlegging og tiltak innenfor og utenfor vernegrensene. Drøftingen bygger på intervjuer med lokale friluftslivs- og reiselivsinteresser, samt offentlige forvaltningsaktører.

**Nøkkelord** Færder nasjonalpark | Ytre Hvaler nasjonalpark | friluftsliv | reiseliv | integrering | planlegging

**Abstract** The chapter highlights the integration of outdoor recreation and tourism interests into the management of two marine national parks in Norway. The importance of these user interests cooperating with the national park administration and the municipal planning authorities is emphasized. There is also a need for coordination of public actors' planning and management measures across the protected area borders. The analysis is based on interviews with local stakeholders and public administration actors.

**Keywords** marine national parks | outdoor recreation | tourism | integration | public management

## 22.1 INNLEDNING

Sett i lys av at flere nasjonalparker i de senere årene er blitt etablert i kystområder med stort besøkstrykk fra nærliggende byområder, ser vi i dette kapitlet nærmere på hvordan friluftsliv og naturbasert reiseliv blir integrert i forvaltningen av to av disse, Ytre Hvaler og Færder. Ytre Hvaler nasjonalpark i Østfold var den første kystparken i Norge, opprettet i 2009, hvor beskyttelse av det marine miljøet utgjør et sentralt vernemotiv. Dette skjedde samtidig med opprettelsen av Kosterhavets nasjonalpark på svensk side, som til sammen utgjør et stort sammenhengende verneområde til sjøs (se Hansen, kapittel 24). I 2013 ble Færder nasjonalpark på vestsiden av Oslofjorden innviet (se Strandli og Meyer, kapittel 23), mens Jomfruland og Raet nasjonalparker i hhv. Telemark og Agder begge ble etablert i 2016. I 2018 kom så Lofotodden i Nordland, som kan karakteriseres som en kombinert kyst- og fjellpark. Trenden mot integrert fokus på både bruk og vern i norske nasjonalparker er blitt ytterligere aktualisert med etableringen av disse nye kystparkene, hvor brukerinteressene er store og mangfoldige.<sup>1</sup>

Det er flere slående trekk ved de nye nasjonalparkene langs kysten som skiller dem fra parkene i fjellområdene. For det første er verneområdene langs kysten utpregede kulturlandskap med et stort og mangfoldig bruks- og besøkspress fra både land- og sjøsiden, der mange ulike interesser krysses – noe som stiller store krav til skjøtsel og tilrettelegging.<sup>2</sup> For det andre er disse nye parkene langs Skagerrak, med unntak av Ytre Hvaler, lokalt initierte, og ikke en del av den statlige nasjonalparkplanen.<sup>3</sup> I tillegg er det hovedsakelig sjøområder og bare begrensede landområder knyttet til strandsonen, som inngår i vernet. Det betyr at også områder utenfor vernegrensen, den såkalte randsonen, må inkluderes for å oppå helhetlig planlegging og forvaltning av reiseliv og friluftsliv. Dette gjelder særlig det pågående besøksstrategiarbeidet for alle norske nasjonalparker, hvor bl.a. viktige innfallsporter til parkene blir viet spesiell oppmerksomhet.<sup>4</sup>

Selv om det generelt er blitt mer fokus på brukerperspektivene i norske nasjonalparker, er de historiske føringene sterke, og de tradisjonelle oppgavene med å ivareta de naturgitte verneverdiene preger fortsatt verneområdeforvaltningen.<sup>5</sup>

1 Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland og Andreas Skriver Hansen, «Nasjonalparker – fra fjell til kyst. Erfaringer fra Ytre Hvaler og Færder», *Plan*, 2017 s. 38–43.

2 *Ibid.*

3 Meld. St. nr. 62 (1991–92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.*

4 Miljødirektoratet, *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*, 2015, Veileder M-415 s. 9.

5 Jan Vidar Haukeland, mfl., «Reiseliv i norske nasjonalparker – forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer», *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2013 uten sidetall.

Dette gjenspeiles både i prioritering av oppgaver og kompetansekrav knyttet til den daglige forvaltningen. I tillegg henger mange igjen i en klassisk sektortilnærming, hvor vernegrensen danner et skarpt skille der nasjonalparkforvaltningen tar ansvar for verneområdet og kommunene for arealene utenfor, med liten grad av samhandling på tvers av vernegrensen.<sup>6,7</sup> I begge nasjonalparkene er det etablert interkommunale nasjonalparkstyrever med politisk representasjon fra de berørte kommunene og fylkeskommunen, etter delegeringen av forvaltningen av store verneområder i 2009. Nasjonalparkforvalteren fungerer som sekretær for styret.

Dette kapitlet omhandler nasjonalparkforvaltningens håndtering av to nært beslektede fenomener; friluftsliv og naturbasert reiseliv. I offentlige utredninger er friluftsliv gjerne definert som «opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse».<sup>8</sup> Naturbasert reiseliv er definert som folks aktiviteter i naturen når de oppholder seg utenfor sine vanlige omgivelser, dvs. når man er på reise borte fra sitt ordinære bostedsområde.<sup>9</sup> En slik definisjon av naturbasert reiseliv ligger tett opptil friluftsliv, men forskjellen ligger altså i at man må reise vekk fra sitt daglige aktivitetsområde for å utøve friluftsliv. Med dette som bakteppe vil vi se nærmere på hvorvidt og hvordan forvaltningen har evnet å ivareta friluftslivet og de naturbaserte reiselivsinteressene parallelt med verneverdiene. Er disse interessene integrert i forvaltningen av Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker og deres randsoner? Problemstillingen blir i hovedsak belyst ut ifra friluftslivs- og reiselivsaktørenes perspektiver, men også forvaltningens synspunkter og vurderinger vil bli inkludert. Det er gjennomført semistrukturerte intervjuer med lokale reiselivsaktører som opererer i Ytre Hvaler<sup>10</sup> og Færder nasjonalparker, samt Oslofjordens Friluftsråd, som har en aktiv rolle i begge parkene. Intervjuene ble gjennomført i perioden august 2017 til februar 2018. I tillegg er det intervjuet representanter fra Visit Fredrikstad og Hvaler, samt begge nasjonalparkforvalterne og representanter fra Hvaler, Nøtterøy og Tjøme kommuner,<sup>11</sup> og de to nasjonal-

---

6 Knut Bjørn Stokke og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Management and Planning*, 2017 s. 2151–2165.

7 Knut Bjørn Stokke, «Samarbeid på tvers av vernegrenser», *Nationen*, kronikk 22.11.2017.

8 Meld. St. nr. 18 (2015–2016) *Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*, s. 10.

9 Peter Fredman, Sandra Wall Reinius og Christine Lundberg, *Turism i natur. Definitioner, omfatning, statistikk*, Östersund 2009.

10 I Hvaler bygger vi også i noen grad på intervjuer fra en masteroppgave: Hanna Karoline Jacobsen, *Samarbeidsmuligheter og utfordringer – En analyse av reiselivsnæringen i og rundt Ytre Hvaler nasjonalpark*, Ås 2017, Masteroppgave ved Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning, NMBU.

11 Nøtterøy og Tjøme er slått sammen til Færder kommune.

parksentrene. Vi har også deltatt på seminarer i både Hvaler og Færder, bl.a. Færderseminaret i 2018 og i 2019.

## 22.2 YTRE HVALER OG FÆRDER NASJONALPARKER

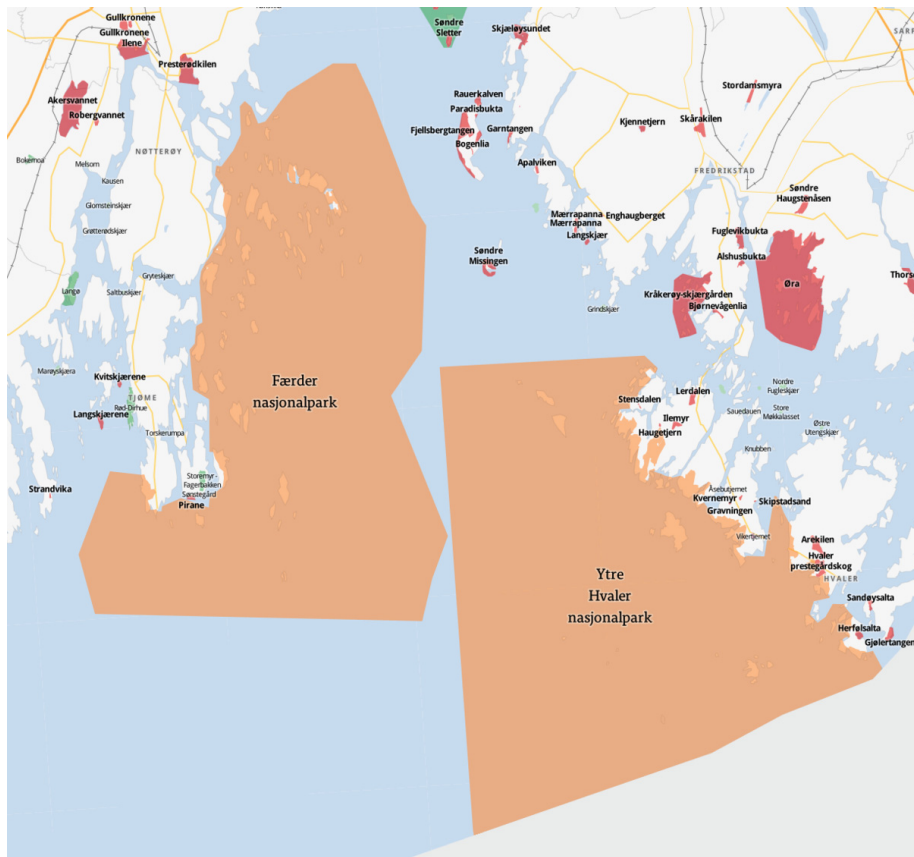
Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker ligger på hver sin side av Ytre Oslofjord (figur 22.1). For hver av nasjonalparkene er det ansatt en nasjonalparkforvalter. Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet etter en lang prosess som varte i flere år. Det tok lang tid å etablere parken på grunn av konflikten med yrkesfisket, særlig i spørsmålet om trålfrie områder. Hvaler er den viktigste fiskerikommunen i Ytre Oslofjord. Saken ble løftet helt opp til nasjonalt nivå, med forhandlinger mellom Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. I tillegg til å finne mulige kompromisser, var det også en del usikkerhet knyttet til hjemmelsgrunnlaget som lå i naturvernloven (nå naturmangfoldloven), når det gjaldt å verne sjøområder mot tråling, som er regulert etter havressursloven (Taraldrud, kapittel 21). Verneområdet består hovedsakelig av sjøområder, både sjøoverflate og sjøbunn, som utgjør totalt 354 km<sup>2</sup>. De vernede landområdene i strandsonen utgjør kun 14 km<sup>2</sup>.

Ytre Hvaler nasjonalpark ligger i hovedsak i Hvaler kommune, men en mindre del er i Fredrikstad kommune. Verneformålet er «å bevare økosystemer på land og i sjø med naturlige forekommende arter og bestander, kystlandskap med sjøoverflate og havbunn med korallrev, hard- og bløtbunn».<sup>12</sup> I formålsparagrafen påpekes det også at «allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging».<sup>13</sup> Landområdene og øyene i skjærgården har relativt få hytter og ingen større tekniske installasjoner og framstår som inngrepsfrie sammenlignet med andre kystområder i Oslofjorden. På tross av det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i Norge siden 1965, har det skjedd mye utbygging gjennom dispensasjoner og kommunale planer (se bolk II i boka). Mye av forklaringen på situasjonen i Hvaler er Oslofjordens Friluftsråds mangeårige innsats for å sikre skjærgården for friluftslivet gjennom oppkjøp og servituttavtaler. Dette arbeidet har vært en avgjørende forutsetning for etableringen av nasjonalparken. Ytre Hvaler nasjonalpark ble som nevnt etablert samtidig med Kosterhavets nasjonalpark på svensk side av grensen, og de to parkene utgjør dermed et stort sammenhengende sjø- og skjærgårdsområde.

12 Forskrift 26. juni 2009 om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Østfold, § 2, sist endret ved forskrift 15. mars 2013 nr. 284 (i kraft 1 juli 2013), § 2.

13 *Ibid.*, § 2





**Figur 22.1** Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker (Kilde: Store Norske Leksikon).

Færder nasjonalpark ligger i Færder kommune (tidligere Nøtterøy og Tjøme kommuner). I alt dekker Færder nasjonalpark et område på 340 km<sup>2</sup>, hvorav 325 km<sup>2</sup> ligger under vann, dvs. 96 %. Færder nasjonalpark ligger, som Ytre Hvaler, nær større byer og befolkningskonsentrasjoner, og er dermed lett tilgjengelig for mange. Og i likhet med i Ytre Hvaler, har også Oslofjordens Friluftsråd over lang tid hatt stort engasjement i skjærgården i Tjøme og Nøtterøy, og sikret verdifulle arealer for allmennhetens friluftsliv (se Meyer og Strandli, kapittel 23).

Sjøområdene utgjør hoveddelen av både Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker, og det er det marine miljøet som er mest sårbart i form av bl.a. overbeskatning gjennom fritidsfiske og næringsfiske, næringstilførsel, marint avfall og klimaendringer. De to nasjonalparkene har derfor sammen initiert to forskningsprosjekter i samarbeid med bl.a. Havforskningsinstituttet: «Krafttak for kysttorsken» og «Frisk Oslofjord». Utgangspunktet for prosjektene er at mange marine arter i

nasjonalparkene og Oslofjorden generelt har hatt en betydelig nedgang de siste årene, bl.a. torsken. Prosjektene har bidratt til at Fiskeridirektoratet har nedlagt et fiskeforbud for torsk i Oslofjorden fra og med 15. juni 2019, hvor målet er å gjenoppbygge bestanden.<sup>14</sup> For å bedre situasjonen er det utarbeidet utkast til en helhetlig plan for Oslofjorden.<sup>15</sup>

## 22.3 POTENSIALET FOR NATURBASERT REISELIV OG FRILUFTSLIV

Intervjuene med reiselivsaktørene knyttet til Ytre Hvaler og Færder nasjonalparker viste at reiselivsnæringen er relativt svakt organisert, og at det så langt har vært lite samarbeid mellom virksomhetene for å utnytte potensialet for økt reiseliv som ligger i naturkvalitetene. Det ble også vist til at nasjonalparkstatusen foreløpig ikke har generert så mye mer besøk. Begge verneområdene har mange tilreisende i sommerhalvåret, men det har de hatt også lenge før nasjonalparkene så dagens lys.

De besøkende ferdes gjerne i naturen alene eller i mindre grupper på egen hånd, og de fleste gjestene er enten hyttefolk eller båtfolk, eller de er fastboende i kommunen eller i regionen og kommer på dagsbesøk. Aktivitetene kan betraktes som en blanding av friluftsliv og naturbasert reiseliv. Det naturbaserte reiselivet er også en næring som bidrar til lokal og regional verdiskaping, og en utfordring i Hvaler og Færder, som for mange andre reiselivsdestinasjoner langs kysten, er å utvide sesongen og utvikle helårsprodukter for å sikre lønnsomhet. Flere informanter understrekte at reiselivsnæringen er veldig sesongpreget, med vekt på sommermånedene juni, juli og august. Dette gjelder også friluftslivets bidrag til den lokale økonomien.

Samtidig pekte informantene på at nasjonalparkstatusen på sikt vil kunne bidra til å forlenge sesongen, særlig til skuldresesongene vår og høst. Det ble også nevnt at nasjonalparken har gitt større bevissthet, og stolthet, om kvalitetene man faktisk kan tilby. Flere etterlyste imidlertid bedre informasjon og skilting om turmuligheter, aktiviteter og severdigheter i nasjonalparkene.

Reiselivsaktørene i Færder uttrykte den sterkeste troen på potensialet som ligger i naturbasert reiseliv med utgangspunkt i nasjonalparken. Etableringen av nasjonalparken i Færder kom da også på bakgrunn av et lokalt initiativ, der ett av for-

14 Fiskeridirektoratet, *Vern av kysttorsk i sør*, 2019.

15 Miljødirektoratet, Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden, 2019. Planen ble endelig vedtatt av Klima- og miljødepartementet i mars 2021, med navnet «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv».

målene var å bidra til positiv steds- og næringsutvikling. Forvaltningen har også hatt et sterkere fokus på de besøkende og reiselivsnæringen i Færder sammenlignet med Ytre Hvaler, selv om man i Hvaler har hatt samarbeid med Kosterhavets nasjonalpark om reiselivsutvikling, og arbeidet med besøksstrategien har bidratt til mer oppmerksomhet omkring friluftslivs- og reiselivsaspektene ved nasjonalparken. I Færder har man i tillegg hatt lokal spisskompetanse på ferie- og fritidsbruken av skjærgården utenfor Tjømø og Nøtterøy.

Reiselivsnæringen i begge parkene har mest fokus på overnatting og servering, hvor det i mindre grad er satset på natur- og kulturbaserte aktiviteter som f.eks. guiding i kystnaturen. Det finnes en liten reiselivsaktør på Tjømø som tilbyr ulike aktiviteter i og rundt Færder nasjonalpark, og på Hvaler tilbys det noe båtsafari og RIB-turer. Foreløpig er det altså relativt få naturbaserte aktivitetsbedrifter i de to parkene, men i Færder nasjonalpark sin nye besøksstrategi er padling et prioritert satsingsområde og omtalt som «Padlenasjonalparken» (s. 14).<sup>16</sup> Besøkssentrene i nasjonalparkene tilbyr også noen naturbaserte aktiviteter, mens Statens naturoppsyn har kuttet ned på sin del av denne virksomheten. Ellers ble det påpekt at det generelt er lite informasjon om strender og andre naturattraksjoner i og rundt parkene, noe som gjør det vanskelig for tilreisende som ikke er så godt kjent, å finne fram. I den forbindelse var det en reiselivsaktør i Færder som mente at enkelte lokale innbyggere (og noen hyttefolk) ikke ønsker så mye informasjon om de fineste strendene, for å kunne ha disse for seg selv. Dette tyder på at det finnes spenninger mellom personer med sterk lokal tilhørighet og de tilreisende. Hovedinntrykket etter å ha besøkt begge nasjonalparkene er at det er relativt lite informasjon og tilrettelegging, med unntak av noen av de største offentlig sikra friluftsområdene. I Færder er særlig Verdens Ende et kjent besøksmål med godt tilrettelagt adkomst til de nærmeste holmene. Det samme er Storesand utenfor Skjærhalden i Ytre Hvaler. Det ble også påpekt i intervjuene at hyttefolket ønsker seg mest mulig fred og ro, og ikke så mye mer trafikk, mens reiselivsbedriftene er avhengige av et visst volum av besøkende. Samtidig setter også hyttefolk pris på mange av de tilbudene som tilbys andre tilreisende. Reiselivs- og friluftslivsinteressene er altså sammensatte, med både innebygde spenninger og sammenfallende ønsker.

Selv om verneforskriftene setter noen begrensninger på bruken av nasjonalparkene, ble disse ikke sett på som noe stort problem av friluftslivs- og reiselivsaktørene i Færder og Ytre Hvaler. Dette på tross av at noen ønskede aktiviteter er blitt stoppet, bl.a. organisert sykkelguiding enkelte steder i Færder nasjonalpark. Informantene ga uttrykk for at de i hovedsak stiller seg bak vernet og ønsker å utvikle

16 Færder nasjonalpark. *Besøksstrategi Færder nasjonalpark 2019–2024*. <https://ferdernasjonalpark.no/wp-content/strategi-Faerder-nasjonalpark-2020.pdf/uploads/2020/08/Besok>.

et reiseliv på vernets premisser, og på en måte som er i tråd med den lokale friluftslivstradisjonen. Informantene mente at de verdien som vernet representerer, med vekt på bærekraftig forvaltning av naturområdene og muligheter for naturnære aktiviteter og opplevelser som kilde for helse og velvære,<sup>17</sup> støtter opp om den grønne trenden i moderne reiseliv. Flere av reiselivsaktørene var også opptatt av å ta vare på miljøkvalitetene lokalt, og en av dem eksemplifiserte dette med at de deltok på felles dugnader sammen med lokale velforeninger.

## 22.4 REISELIVETS OG FRILUFTSLIVETS Plass I NASJONALPARKFORVALTNINGEN

Reiselivsbedriftene og friluftsansisasjonene bidrar i liten grad i forvaltningen av de to nasjonalparkene, noe som samsvarer med tidligere studier av forvaltningen i andre nasjonalparker i Norge.<sup>18</sup> Reiselivsbedriftene er ofte ikke med i referansegruppene for nasjonalparkstyrene, og flere uttrykte at de har hatt liten eller ingen kontakt med nasjonalparkforvaltningen. Enkeltaktører som deltar i disse foraene, opplever at møtene lett får preg av enveis informasjonsformidling, og at mange av sakene som tas opp, er lite relevante for egen virksomhet.

Kommunene har vist seg å være det sentrale bindeleddet mellom lokale reiselivsaktører, og mellom nasjonalparkforvaltningen og reiselivet. I Hvaler kommune hadde særlig tidligere næringssjef, som også var leder av nasjonalparksenteret, en viktig rolle som pådriver og kontaktperson, noe som ble forsterket gjennom Interreg-samarbeid med Kosterhavets nasjonalpark (se Hansen kapittel 24), hvor opplæring av reiselivsaktører (bl.a. gjennom vertskapskurs) var en av aktivitetene.<sup>19</sup> Næringssjefen i tidligere Tjøme kommune har også tatt en aktiv rolle og etablert nettverk for å utløse nasjonalparkens potensial for lokal verdiskaping, noe også representantene for reiselivsnæringen understreket viktigheten av. Administrativt ansatte i kommunene ser derfor ut til å innta en nøkkelrolle for å stimulere økt reiseliv i nasjonalparkene og deres randsoner, og de fungerer som et bindeledd mellom bedrifter, nasjonalparkforvaltningen og andre offentlige myndigheter. I man-

17 Yasmine Elmahdy Mounir, Jan Vidar Haukeland og Peter Fredman, *Tourism megatrends, a literature review focused on nature-based tourism*, Ås 2017. Fagrapport Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning, NMBU.

18 Jan Vidar Haukeland, «Tourism Stakeholders' Perceptions of National Park Management in Norway», *Journal of Sustainable Tourism*, 2011 s. 133–153.

19 Knut Bjørn Stokke og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Management and Planning*, 2017 s. 2151–2165.

gel på ressurser til en mer aktiv forvaltning av nasjonalparkene, har man langt på vei valgt å samle kreftene i ulike former for nettverk.<sup>20,21</sup> Disse nettverkene er av både formell og uformell karakter, men de er imidlertid ofte sårbare, da de hviler på enkeltpersoners engasjement. Det er derfor et behov for en sterkere formalisering av nettverkene.<sup>22</sup>

Utenfor vernegrensen er det i hovedsak plan- og bygningsloven (pbl) som legger rammer for arealbruken, hvor kommunene er den primære planmyndigheten. Denne myndighetsutøvelsen skiller seg fra arealforvaltningen i nasjonalparkene, hvor de interkommunale nasjonalparkstyrene bestemmer innenfor gitte rammer fastsatt av verneforskrift hjemlet i naturmangfoldloven. Det betyr at det er to ulike lovverk, og to ulike forvaltningssystemer og -aktører, som må samhandle, men dette samarbeidet er foreløpig i liten grad formalisert i Færder og Ytre Hvaler.<sup>23</sup>

I den regionale kystsoneplanen for Vestfold<sup>24</sup> blir betydningen av Færder nasjonalpark trukket fram, og kommunene anmodes om å utarbeide retningslinjer og bestemmelser i sine planer etter pbl, som supplerer verneforskriften. Man oppfordrer også kommunene til å «vise områder som kan utvikles som knutepunkter for verdiskaping og næringsutvikling rettet mot nasjonalparken». Et viktig formål er her å se verneområdet og randsonen i sammenheng ved å kople verneforskrift og kommunal planlegging etter pbl. Den regionale kystsoneplanen for Østfold er mindre konkret når det gjelder kommunen og pbl sin rolle, men også den uttrykker at Ytre Hvaler nasjonalpark «har gitt Østfoldkysten et enestående løft som også gir økte muligheter innenfor reiselivet».<sup>25</sup> Videre pekes det på at parken «har et utnyttet potensial som opplevelses tilbud og reiselivsmål som bør realiseres».<sup>26</sup> Dette blir imidlertid i liten grad konkretisert.

For Færder nasjonalpark er det nylig utarbeidet en besøksstrategi.<sup>27</sup> Et hovedgrep i planen er å peke ut tre hovedinnfallsporter til nasjonalparken: Tønsberg

20 Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland og Andreas Skriver Hansen, «Nasjonalparker – fra fjell til kyst. Erfaringer fra Ytre Hvaler og Færder», *Plan*, 2017 s. 38–43.

21 Knut Bjørn Stokke og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Management and Planning*, 2017 s. 2151–2165.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 Vestfold fylkeskommune, *Regional plan for kystsonen i Vestfold*, Vedtatt av fylkestinget 06.11.2014.

25 Østfold fylkeskommune, *Regional kystsoneplan for Østfold*, Vedtatt av fylkestinget desember 2014.

26 *Ibid.*, s. 36.

27 Færder nasjonalpark. *Besøksstrategi Færder nasjonalpark 2019–2024*. <https://ferdernasjonalpark.no/wp-content/strategi-Faerder-nasjonalpark-2020.pdf/uploads/2020/08/Besok>.

Havn, Verdens Ende og Bolærne. Disse områdene vil bli prioritert når det gjelder tilrettelegging for større antall besøkende. At Tønsberg Havn utenfor nasjonalparken er inkludert, viser at man har tatt et regionalt perspektiv i nasjonalparkforvaltningen. I strategiarbeidet har lokale næringsinteresser vært involvert, og det er et uttalt mål å få til et økt samarbeid med reiselivsaktører, bl.a. gjennom en årlig samling for reiselivet i samarbeid med Besøkscenter Færder. I tillegg uttrykkes det et ønske om å videreutvikle samarbeidet mellom nasjonalparkforvaltningen og Færder og Tønsberg kommuner. Parallelt med besøksstrategien har Tønsberg og Færder kommuner i samarbeid med reiselivsnæringen utarbeidet en plan for reiselivet, hvor også nasjonalparken blir tydeliggjort.<sup>28</sup> Et av hovedmålene er å forlenge sesongen og oppnå mer helårsdrift i reiselivet. Færder kommune har også nylig blitt nasjonalparkkommune, noe som bl.a. stiller krav til god tilrettelegging i nasjonalparkens randsoner. Også i Ytre Hvaler nasjonalpark arbeides det med en besøksstrategi.

En fellesnevner for begge nasjonalparkene er den viktige rollen som Oslofjordens Friluftsråd har spilt gjennom lang tid for å sikre verdifulle kystarealer for allmennhetens friluftsliv. Allerede på 1930-tallet begynte Oslofjordens Friluftsråd å sikre områder til friluftslivsformål, noe som ble sett på som et viktig tiltak i en fase hvor man ble oppmerksom på at mange strandsonerområder langs Oslofjorden ble privatisert. Denne sikringen bremset i stor grad videre nedbygging og privatisering av strandsonen, slik som man har sett andre steder.<sup>29</sup> Offentlig sikring av friluftslivsområder har således vært en sentral premisse for opprettelsen av de to nasjonalparkene. Oslofjordens Friluftsråd er derfor også en viktig grunneier og driftsansvarlig for mange av de offentlig sikrede arealene i både Færder og Ytre Hvaler. Friluftsrådet innehar også viktig kompetanse innen friluftsliv og besøksforvaltning, men har så langt spilt en relativt beskjeden rolle i forvaltningen av nasjonalparkene.

Oslofjordens Friluftsråd hadde et ønske om å være representert i nasjonalparkstyrene da nasjonalparkene ble opprettet, men dette fikk de ikke gjennomslag for fordi det kun skulle være politiske representanter.<sup>30</sup> Friluftsrådet er imidlertid representert i referansegruppene både for Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker, og det er også mye uformell kontakt med verneforvaltningen. I tillegg har Friluftsrådet en medarbeider i Vestfold som er samlokalisert med besøkscenteret og ver-

28 Tønsberg kommune og Færder kommune, *Skjærgårdsopplevelser. Fra Norges eldste by til Verdens Ende*, godkjent av kommunestyret i Færder 10.04.2019 og bystyret i Tønsberg 24.04.2019.

29 Knut Bjørn Stokke mfl., «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynære strandsoner?» *Utmark*, 2008 (uten sidetall).

30 Det er imidlertid etablert et pilotprosjekt med mer sammensatte nasjonalparkstyrever hvor også grunneiere skal være representert, hvor bl.a. Raet nasjonalpark er med.

neforvaltningen i Færder en gang i uka, og som bl.a. har vært innleid konsulent i arbeidet med besøksstrategien. Oslofjordens Friluftsråd har for tiden også sekretærfunksjonen i det pågående arbeidet med besøksstrategien for Ytre Hvaler nasjonalpark.

En utfordring som Oslofjordens Friluftsråd påpekte, er mangelen på systematisk kunnskap om bruken av nasjonalparkene og omkringliggende områder. Selv om det nå har kommet kartlegginger av de tilreisende og deres preferanser i forbindelse med besøksstrategiarbeidet,<sup>31</sup> ble det etterlyst et større forskningsprosjekt for å skaffe mer systematisk kunnskap om bruken av hele Oslofjorden, og hvor nasjonalparkene inngår. En god forvaltning forutsetter undersøkelser om hvem det er som bruker fjorden og strandområdene i rekreasjonssammenheng, hvilke opplevelser og aktiviteter det er som søkes, og hvilke tilretteleggingsønsker brukerne har.

## 22.5 DRØFTING OG KONKLUSJON

Både Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker blir godt besøkt, særlig i sommermånedene. Dette er i hovedsak hyttefolk og innbyggere i regionen som utøver ulike former for friluftsliv. Foreløpig er den naturbaserte reiselivsnæringen i og rundt parkene lite utviklet, men nasjonalparkene har bidratt til større bevissthet om hvilke kvaliteter områdene har å by på. I begge parkene er det også mange lokale ildsjeler, og mye dugnadsarbeid legges ned for å ta vare på områdene. Dette er i dag viktige ressurser for naturforvaltningen, og noe som også vil kunne bidra til å styrke grunnlaget for de naturbaserte reiselivsaktivitetene i framtiden.

Internasjonalt er det naturbaserte reiselivet sterkt voksende, og for mange besøkende har nasjonalparkene en stor attraksjonsverdi.<sup>32</sup> Det er også en forventning i Ytre Hvaler og Færder om økt besøk i framtiden. Det kan også anføres at covid-19-pandemien, som brøt ut på ettervinteren 2020, med myndighetenes påfølgende stengning av de nasjonale grensene, nedstengning av mange deler av samfunnslivet i perioder og pålegg om sosial distansering, også har ført til et markant oppsving for friluftslivet og mange naturbaserte aktiviteter.<sup>33</sup> Et nært samarbeid mellom forvaltning og reiselivsbedrifter er ansett som en forutsetning for å få på plass

31 Line Wold og Sofie K. Selvaag, «Ny kunnskap om hvordan folk bruker norske nasjonalparker», *Nyhetsbevegelse NINA*, publisert 04.07.2018.

32 Andrew Balmford mfl., «Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas», *PLOS Biology*, 2015 uten sidetall, <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1002074>.

33 Zander S. Venter, mfl., «Urban nature in a time of crisis: recreational use of green space increases during the COVID-19 outbreak in Oslo, Norway». *Environmental Research Letters*, 2020 uten sidetall. doi: <https://doi.org/10.31219/osf.io/kbdum>.

en tilfredsstillende besøksforvaltning i nasjonalparkene,<sup>34</sup> slik at verneverdiene ikke forringes, samtidig som opplevelsesinteressene ivaretas. Dette er, som vi har sett, foreløpig i liten grad på plass i Færder og Ytre Hvaler, selv om arbeidet med besøksstrategier ser ut til å bidra til nye samarbeidskonstellasjoner, bl.a. ved at Oslofjordens Friluftsråd er blitt involvert. Lengst har man kommet i Færder, hvor Tønsberg og Færder kommuner i samarbeid med reiselivsnæringen har utarbeidet en reiselivsstrategi som involverer nasjonalparken.

Kommunene har en nøkkelrolle for å sikre en helhetlig forvaltning av friluftsliv og reiseliv i og utenfor nasjonalparkgrensene, og vi ser også at det er kommunalt ansatte som i størst grad har tatt rollen som integreringsaktører i både Færder og Ytre Hvaler. Kommunene som er vertskap for de nye marine nasjonalparkene Ytre Hvaler, Færder, Jomfruland og Raet, har også inngått et partnerskap for sammen å se på hva som kan gjøres for å utnytte mulighetene som natur- og kulturressursene i parkene representerer.

Slik vi ser det, er det et behov for å sikre integrert forvaltning gjennom å formalisere nettverkene mellom nasjonalparkforvaltningen, kommunene, friluftsansjoner, reiselivsbedrifter og andre aktører. En slik mulighet kan være et administrativt kontaktutvalg, som ikke er lovpålagt, men som nasjonale vernemyndigheter oppfordrer til å etablere. Selv om dette primært er en arena for samordning av verneforvaltning og kommunene, er det ikke umulig å tenke seg at også andre aktører kan bli involvert i et slikt forum. For Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker er særlig Oslofjordens Friluftsråd en nøkkelaktør som vil kunne bidra med viktig kompetanse om de besøkende og besøksstyring.

I tillegg er det behov for langt større bevissthet om randsonene til nasjonalparkene for å sikre en integrert forvaltning, og dermed også om hva som skal være kommunenes rolle som planmyndighet etter pbl i det pågående besøksstrategiarbeidet.<sup>35</sup> Dette er spesielt viktig i kystparkene, hvor bare små landområder er vernet. Innfallsportene til nasjonalparken ligger i stor grad utenfor nasjonalparken og må styres gjennom kommunal planlegging. Det kan være gode muligheter for å legge til rette for interessante natur- og kulturopplevelser også utenfor vernegrensen, noe som også kan bidra til å begrense brukerpresset på sårbare områder innenfor nasjonalparkene. En aktiv kommunal planlegging skal i utgangspunktet balansere bruk og vern, og bør dermed være et egnet redskap hvor man tar hensyn til naturverdiene i nasjonalparkene, samtidig som det legges til rette for bærekraftig bruk. Dette er blitt ytterligere aktualisert gjennom det

34 Stephen F. Mccool, «Constructing partnerships for protected area tourism planning in an era of change and messiness», *Journal of Sustainable Tourism*, 2009, s. 133–148.

35 Knut Bjørn Stokke, «Samarbeid på tvers av vernegrenser», *Nationen*, 22.11.2017.



pågående besøksstrategiarbeidet for nasjonalparkene og andre store verneområder.

De relativt nye kystparkene Ytre Hvaler og Færder representerer betydelige og unike natur- og landskapsverdier. Disse naturkvalitetene er viktige for friluftslivet og utgjør et uutnyttet potensial for den naturbaserte reiselivsnæringen. Nedbyggingen og privatiseringen av strendene langs andre deler av Oslofjorden gjør disse verneområdene spesielt verdifulle og sikrer en stor befolkning tilgang til aktiviteter og opplevelser ved fjorden. De marine nasjonalparkene gir også flere muligheter for næringsutvikling og lokal verdiskaping. Besøksstrategiene vil kunne være et viktig virkemiddel for å ta vare på naturverdiene og realisere målsettingene om gode opplevelser for de besøkende, samt bidra til lokal næringsutvikling, som igjen vil kunne styrke lokalsamfunnene. Den systematiserte kunnskapen som nå samles inn om verneverdiene, brukerne og næringsaktørene, bør kunne bli en felles kunnskapsplattform for alle involverte interesser. Besøksstrategiene vil dermed også kunne sikre en felles forståelse av utfordringer og muligheter blant aktørene.

I tillegg til at det som nevnt er behov for å samordne planlegging og tiltak på tvers av vernegrensene og å samle de faglige ressursene gjennom formaliserte nettverk og møteplasser, er det også viktig at reiselivs- og friluftslivsaktørene i større grad samordner sine interesser, engasjerer seg og trekkes inn i samarbeidet med kommunale planmyndigheter og nasjonalparkforvaltningen. Erfaringer viser at et slikt samarbeid og partnerskap mellom berørte interesser er krevende i praksis, og at det bl.a. forutsetter åpenhet, tett dialog, og at relasjonene er basert på gjensidig tillit.<sup>36,37</sup>

På nasjonalt nivå startet arbeidet med besøksstrategier i 2015, men gjeldende lovverk og forskrifter, som er av eldre dato, har tradisjonelt viet integrasjonsbehovene knyttet til friluftsliv og reiseliv liten oppmerksomhet. Det er derfor nødvendig at nasjonale myndigheter gir tydelige signaler som kan støtte opp om strategi- og integreringsarbeidet i de ulike nasjonalparkene. Dette forutsetter at nasjonalparkene tilføres mer ressurser fra nasjonalt nivå, og det trengs jevnlig økonomiske bevilgninger for å videreføre og videreutvikle arbeidet med besøksforvaltning, på linje med ressursene som settes av til de klassiske naturforvaltningsoppgavene i nasjonalparkene. Utvikling av kompetanse på organisasjonsledelse og strategiutvikling er også nødvendig for at nettverkene på tvers av sektorer skal bli tilstrekkelig robuste og funksjonelle. For å ivareta og styrke organiseringen av denne delen av forvaltningen bør nasjonale myndigheter også ta et større ansvar enn i dag.

36 Stephen F. Mccool, «Constructing partnerships for protected area tourism planning in an era of change and messiness», *Journal of Sustainable Tourism*, 2009, s. 133–148.

37 Elke Mannigel, «Integrating parks and people: How does participation work in protected area management?» *Society & Natural Resources*, 2008 s. 498–511.

## KILDER

### Litteratur

- Balmford, Andrew, mfl., «Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas», *PLOS Biology*, 2015, uten sidetall, doi: 10.31219/osf.io/kbdum.
- Fredman, Peter, Sandra Wall Reinius og Christine Lundberg, *Turism i natur. Definitioner, omfatning, statistikk* (Östersund 2009). Turismforskningsinstituttet ETOUR, Mittuniversitetet.
- Haukeland, Jan Vidar, «Tourism Stakeholders' Perceptions of National Park Management in Norway», *Journal of Sustainable Tourism*, 2011 s. 133–153.
- Haukeland Jan Vidar, mfl., «Reiseliv i norske nasjonalparker – forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer», *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2013 uten sidetall.
- Jacobsen, Hanna Karoline, *Samarbeidsmuligheter og utfordringer – En analyse av reiselivsnæringen i og rundt Ytre Hvaler nasjonalpark* (Ås 2017). Masteroppgave ved Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning, NMBU.
- Mannigel, Elke, «Integrating parks and people: How does participation work in protected area management?», *Society & Natural Resources*, 2008 s. 498–511.
- McCool, Stephen F., «Constructing partnerships for protected area tourism planning in an era of change and messiness», *Journal of Sustainable Tourism*, 2009 s. 133–148.
- Mounir, Yasmine Elmahdy, Jan Vidar Haukeland og Peter Fredman, «Tourism megatrends, a literature review focused on nature-based tourism» (Ås 2017). MINA fagrapport 42, NMBU.
- Stokke, Knut Bjørn, «Samarbeid på tvers av vernegrenser», *Nationen*, kronikk 22.11.2017.
- Stokke, Knut Bjørn, Jan Vidar Haukeland og Andreas Skriver Hansen, «Nasjonalparker – fra fjell til kyst. Erfaringer fra Ytre Hvaler og Færder», *Plan – tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 2017 s. 38–43.
- Stokke, Knut Bjørn og Jan Vidar Haukeland, «Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway», *Journal of Environmental Management and Planning*, 2017 s. 2151–2165.
- Stokke, Knut Bjørn, mfl., «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone?» *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 2008 uten sidetall.
- Venter, Zander S., mfl., «Urban nature in a time of crisis: recreational use of green space increases during the COVID-19 outbreak in Oslo, Norway». *Environmental Research Letter*, uten sidetall, doi: <https://doi.org/10.31219/osf.io/kbdum>.
- Wold, Line og Sofie K. Selvaag, «Ny kunnskap om hvordan folk bruker norske nasjonalparker», *Nyhetsbrev NINA*, publisert 04.07.2018.

### Offentlige dokumenter og lovgiving

- Fiskeridirektoratet, *Vern av kysttorsk i sør*, 2019.
- Forskrift 26. juni 2009 om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Østfold, sist endret ved forskrift 15. mars 2013 nr. 284 (i kraft 1. juli 2013).
- Færder nasjonalpark, *Besøksstrategi Færder nasjonalpark 2019–2024*. <https://ferdernasjonalpark.no/wp-content/uploads/2020/08/Besøksstrategi-Faerder-nasjonalpark-2020.pdf>
- Meld. St. nr. 62 (1991–92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.
- Meld. St. nr. 18 (2015–2016) *Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet*.

Miljødirektoratet, *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder*, Veileder M-415, 2015.

Miljødirektoratet, Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden, 2019.

Tønsberg kommune og Færder kommune, *Skjærgårdsopplevelser. Fra Norges eldste by til Verdens Ende*, godkjent av Kommunestyret Færder 10.04.2019 og Bystyret Tønsberg 24.04.2019.

Vestfold fylkeskommune, *Regional plan for kystsonen i Vestfold*, vedtatt av fylkestinget 06.11.2014

Østfold fylkeskommune, *Regional kystsoneplan for Østfold*, vedtatt av fylkestinget desember 2014.



## 23. Færder nasjonalpark – lokalt initiativ og nasjonale verdier

Ronny Meyer og Bjørn Strandli

**Sammendrag** Færder nasjonalpark ble etablert etter lokalt initiativ og med omfattende medvirkning. I kapitlet beskriver vi verneprosessen og spesielt hvordan friluftsliv/ferdsel og reiseliv balanseres mot verneverdiene gjennom verneforskrift, forvaltningsplan og besøksstrategi. Den praktiske forvaltningen, forholdet til andre aktører og spesielle satsinger gjennomgås kort. Kapitlet avsluttes med noen tanker om forholdet mellom friluftsliv, reiseliv og vern av nasjonalparken i framtiden.

**Nøkkelord** Færder nasjonalpark | medvirkning | friluftsliv | reiseliv | forvaltning

**Abstract** Færder National Park was established on a local initiative, and with extensive participation. The chapter describes the protection process and in particular how outdoor recreation and tourism issues are managed through the national park regulation, the management plan, and the visitor strategy. Practical management, the relationship with other actors, and some special initiatives are briefly reviewed. The chapter concludes with some thoughts on the protection of the national park in the future.

**Keywords** Færder National Park | participation | outdoor recreation | tourism | management

## 23.1 BAKGRUNNEN FOR ETABLERINGEN AV FÆRDER NASJONALPARK

### 23.1.1 Færder-skjærgården har mange venner og brukere

Færder-skjærgården ble oppdaget som nasjonalt friluftsområde allerede i 1930-årene. Området ble et slags «Syden» for befolkningen på Østlandet og særlig i Oslo. Det ble bygget et stort antall hytter, hus ble leid ut i ferietiden, campingplasser og feriekolonier ble bygget opp, og en rekke pensjonater ble etablert. Det var fast båtforbindelse mellom Færder-området og Oslo i sommertiden. En av disse dampbåtene het «Jarlsberg». Båtene ble ofte kalt «pappabåtene» fordi pappaene pendlet mellom Oslo og Færder-området i helgene. Mammaene og ungene var permanent på feriestedene.

En annen gruppe som har brukt skjærgården i lang tid, er de tilreisende båtturistene. Overnattingsturer med båt ble mer og mer populært etter hvert som folk fikk mer fritid og bedre økonomi etter krigen. Færder-skjærgården med sitt mangfold av øyer og holmer har for mange vært et fast innslag i båtferien – både for kortere stopp og lengre opphold.

Men også lokalbefolkningen i Færder har visst å verdsette sin egen skjærgård – vakker, lun og mangfoldig som den er. Øyturer, øyferie og fritidsfiske har vært en viktig del av kystfolkets identitet, både i yrke og fritid. Mange har slektninger som bodde i skjærgården og virket som bønder, fiskere, sjøfolk, losere eller fyrbetjenter. Store deler av lokalbefolkningen og hyttegjestene har således et sterkt kjærlighetsforhold til skjærgården sin. Det er derfor ikke tilfeldig at skjærgården er et yndet tema for de mange velforeninger, historielag og kystkulturorganisasjoner langs kysten.

Opp gjennom årene ble store områder langs kysten kjøpt opp med offentlige midler og tilrettelagt for friluftsliv, med fortøyningsmuligheter, toaletter og renovasjon. Oslofjordens Friluftsråd, kommunene og fylkesmennene spilte en sentral rolle i dette.

Det ble tidlig klart at en nasjonalpark i dette området måtte finne «melodiene» i den folkelige identiteten. Uten befolkningens store kjærlighet til kysten sin hadde det neppe blitt noen nasjonalpark. Og det skulle vise seg at folket ville ha nasjonalparken og drahjelpen den gir til langsiktig sikring av de verdiene de er glade i – som svabergene, kulturminnene og forfedrenes tufter, slåttemarker og hagemarker.

### 23.1.2 Dreining mot grønnere verdier i samfunnet

Miljøutviklingen lokalt og internasjonalt preger oss mer og mer, med dramatiske temperaturrendringer og svekkelse av artsmangfoldet. At mye av fisken i fjorden

vår har blitt borte, har gjort sterkt inntrykk. Mange spør seg hvordan det har vært mulig å stelle seg slik.

Etterspørselen etter «rene» matvarer, ren natur og levende natur er sterkt økende. Den siste havørnen i Oslofjorden ble skutt for ca. 130 år siden. Den gang var man først og fremst opptatt av å utrydde rovdyrene. I 2017 kom havørnen tilbake til Færder-skjærgården. Den ble hilst velkommen med stolthet i lokalbefolkningen. I dag ville det vært utenkelig å skyte disse dyrene. De ble da også fredet for mange år siden. Mens opplevelsen tidligere i all hovedsak var knyttet til jakt og fangst, er flere og flere i dag opptatt av å oppleve naturen. Jo mer mangfoldig og rik naturen er, desto bedre. Hos mange er geværet byttet ut med fotoapparat. Med de mange truslene som vi opplever mot naturen, har flere og flere blitt opptatt av å ta vare på naturområder der enkelt friluftsliv og naturmangfold er hovedsaken.

Ut fra historien om konfliktene knyttet til opprettelse av verneområder i fjellområdene skulle man tro at også marine nasjonalparker ville vekke stor motstand. Men som vi skal se, skjedde det motsatte – de ble hilst velkommen, både av friluftsfolk, fiskere og jegere. Dette er et tydelig tegn på at vi er blitt mer opptatt av å ta vare på de unike verdiene i fjorden, men også av vern av miljøet generelt. Miljøvern og klimaspørsmål er i dag saker som kommer høyt opp i opinionismålinger når folk blir spurt om hva de er opptatt av. Samtidig er vernepolitikken endret, ved at nasjonalparkene også kan bidra til økt besøk og verdiskaping.

### 23.1.3 Tidligere vernearbeid i området

Skjærgården øst for Nøtterøy og Tjøme utgjør et vakkert og egenartet landskap i Oslofjorden. Det har lenge vært klart at området har store verneverdier, både fra naturens side og gjennom den lange kulturhistorien som har preget det.

Enkeltelementer i dette landskapet, som sjøfuglreservatene, har vært vernet etter naturvernloven siden 1970-tallet. Området har også en rekke fredede kulturminner. Men først gjennom Verneplan for Oslofjorden – delplan Vestfold ble hele skjærgårdslandskapet vernet som Ormø-Færder landskapsvernområde.<sup>1</sup>

Områdets kvaliteter understrekes ved at det i 2008 også ble utpekt som et av den gang 20 spesielt verdifulle kulturlandskap i Norge gjennom satsingen «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket»<sup>2</sup>. Dette representerer det ypperste av norske kulturlandskap, med en egen tilskuddsordning. Det utvalgte kulturlandskapet sammen-

1 Opprettet ved Kronprinsregentens resolusjon 30. juni 2006.

2 <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/kulturlandskap/utvalgte-kulturlandskap>.

falt i stor grad med landskapsvernområdet. Ordningen med utvalgte kulturlandskap er senere utvidet og omfatter nå 45 områder i Norge.

Nøtterøy og Tjøme kommuner fikk i 2008 etter eget ønske delegert forvaltningsmyndigheten for Ormø-Færder landskapsvernområde fra staten. Kommunene overtok da de fleste forvaltningsoppgavene knyttet til myndighetsutøvelse, skjøtsel, tilrettelegging og informasjon. I tillegg fikk kommunene ansvar for utarbeiding av forslag til forvaltningsplan. Planen var etter en lang prosess ferdig til godkjenning hos Fylkesmannen i Vestfold våren 2012. Men da hadde allerede en ny og spennende epoke i vernehistorien startet.

### 23.1.4 Fylkesmannens initiativ

Den første marine nasjonalparken i Norge ble etablert i Østfold i 2009. Ytre Hvaler nasjonalpark omfatter deler av Hvaler og Fredrikstad kommuner. Høsten 2011 reiste Fylkesmannen i Vestfold spørsmål om ikke Færder-skjærgården burde bli nasjonalpark. Fylkesmann Erling Lae, ordfører i Nøtterøy Roar Jonstang og fylkets miljøvernleder Elisabet Rui ga alle sin spontane tilslutning til ideen. Saken fikk stor medieoppmerksomhet, og det viste seg at folk flest likte ideen om en mer langsiktig beskyttelse og forvaltning av Færder-skjærgården. Tanken om en nasjonalpark skulle vise seg å passe som hånd i hanske med lokalbefolkningens kjærlighet til sin egen skjærgård.

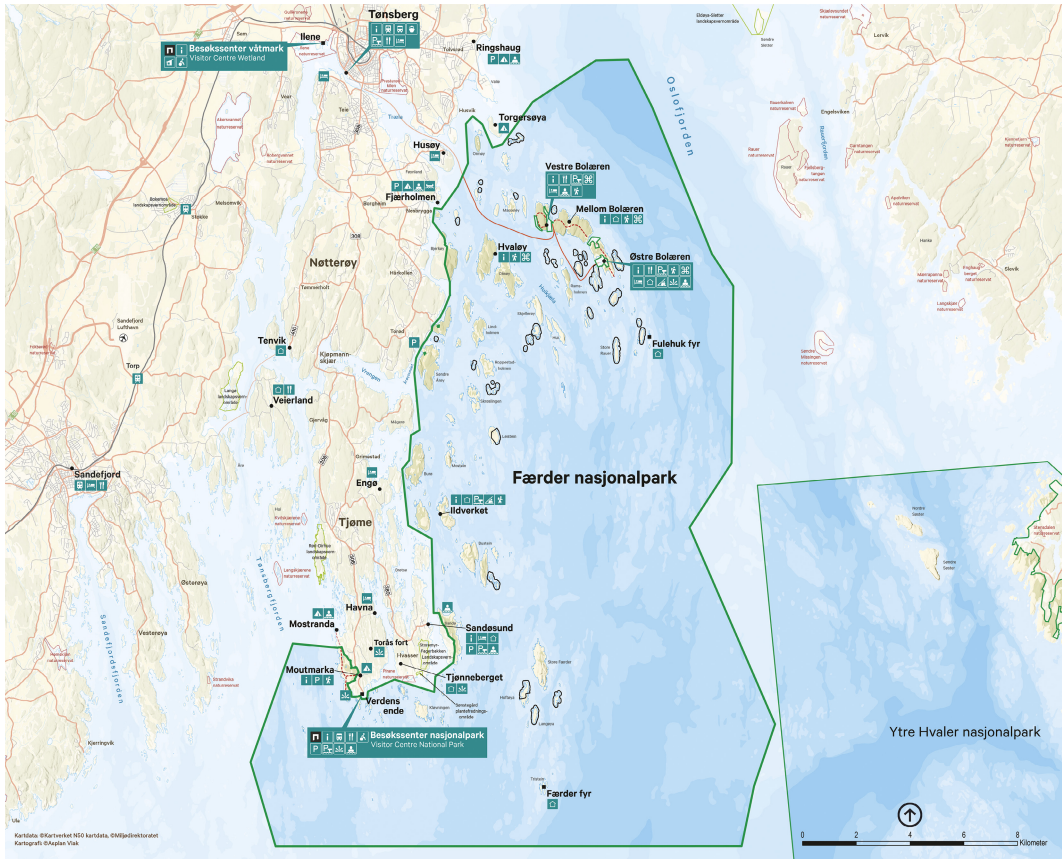
I en fastfoodkiosk i Oslo traff fylkesmann Erling Lae tilfeldig på tidligere miljøvernminister Erik Solheim. De avtalte et møte i mars 2012. På dette møtet ble det bestemt å sette i gang planleggingen av det som skulle bli Færder nasjonalpark (figur 23.1). Frist ble satt til august 2013, og assisterende fylkesmann Bjørn Strandli fikk jobben med å lede planarbeidet.

## 23.2 VERNEPLANARBEIDET

### 23.2.1 En annerledes og krevende nasjonalpark

Færder nasjonalpark er sammen med Ytre Hvaler nasjonalpark trolig landets mest brukte og besøkte nasjonalpark. Bare på Verdens Ende er det hvert år over 100 000 besøkende.

Færder-skjærgården ligger tett inntil et av Norges mest urbane områder, med store bosettinger og omfattende økonomisk aktivitet. Bruksmessig har området stor kompleksitet med ca. 100 grunneiere, en rekke fritidsboliger og andre bygninger, svært omfattende friluftslivsaktivitet, reiselivsvirksomhet, levende yrkesfiske



**Figur 23.1** Færder nasjonalpark.

og stor skipstrafikk. Det har også betydelige tilførsler av næringssalter fra store vassdrag og jordmasser fra landbruket og kommunal kloakk samt mye marint avfall som kommer med strøm og vind fra andre sjøområder. I området foregår det også et stort frivillighetsarbeid knyttet til friluftsliv, naturvern og kulturminner – blant annet skjøtsel av kulturlandskap, drift/vedlikehold av gamle fyr og formidling av forsvarshistorien.

Forvaltning av marint miljø i form av verneområder har til nå vært lite utbredt. I tillegg er forvaltningen av slike områder delt mellom fiskeriforvaltningen og miljøforvaltningen. Kunnskapsgrunnlaget om verneverdier og biologisk status er også langt svakere for sjøområdene enn for landområdene. Dette gir helt andre forutsetninger for etablering av verneområder i sjø.

Regelverket for nasjonalparker er også stort sett utviklet i fjellområder som er relativt lite påvirket av menneskelig aktivitet. Kystsonen har vært i aktiv bruk, og



naturmangfoldet på land er i stor grad knyttet til tidligere tiders bruk av innmark og utmark. Færder-skjærgården har dessuten mange tekniske anlegg knyttet til fyrdrift og småjordbruk. Det oppsto derfor en rekke diskusjoner om hvorvidt dette er å betrakte som tyngre naturinngrep (og dermed ikke kan ligge i en nasjonalpark), eller om dette er en viktig del av verneverdiene i kystlandskapet. Kommuner, fylkesmann, fylkeskommune og flere grunneiere mente at disse elementene er en naturlig del av det historiske skjærgårdslandskapet.

Å lage et regelverk for Norges mest besøkte nasjonalpark og der besøket kommer fra «alle kanter» med båt, er krevende. Det må ikke være for strengt eller bryte for mye med de sedvanene som har utviklet seg over lang tid. Eksempler på dette er telting, fortøyning av båter, tradisjon med kaffebål og plukking av blomster.

Spenningen var stor da vi satte i gang. Mange store medieoppslag brakte saken ut til folket, og vi forberedte oss på storm i kommentarfeltene. Historien med opprettelsen av store verneområder er full av tunge konflikter.

### 23.2.2 Stolthet og lokalt politisk engasjement og forankring

Etter noen runder med informasjon i politiske møter ble det klart at ideen om nasjonalpark fikk tilslutning fra hele det politiske spekteret. Nærmest i motsetning til flere tidligere konflikter mellom storsamfunn og lokalsamfunn oppsto det en stolthet over at vårt nærområde var så flott at det kvalifiserte til å bli nasjonalpark. En forklaring på dette var nok at Fylkesmannen lot det lokalpolitiske nivået selv avgjøre om planarbeidet skulle startes opp eller ikke. Videre ble det lagt stor vekt på at den lokale forvaltningen opp gjennom tidene hadde bidratt med svært mye for å ta vare på områdets verdier. Denne forankringen på lokalt nivå og stoltheten som oppsto, ble etter vår vurdering et viktig bærende element gjennom hele planleggingsprosessen, og den er der fortsatt i dag, seks år etter at nasjonalparken ble opprettet. Tverrpolitisk enighet var et svært godt utgangspunkt for å starte planleggingen.

### 23.2.3 Organisering av arbeidet

Til å styre planarbeidet ble det nedsatt en styringsgruppe med representanter for kommunene (rådmenn), fylkeskommunen, grunneiere, dyreholdere i skjærgården og frivillige organisasjoner tilknyttet skjærgården. Formålet med den bredt sammensatte gruppen var å få diskusjonene opp i styringen av prosjektet framfor i parallelle prosesser på utsiden. Assisterende fylkesmann ble satt til å lede styringsgruppen.

Det ble i tillegg etablert en egen prosjektgruppe med erfarne fagfolk fra fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunens kulturarvavdeling. Nøtterøy kommunes miljørådgiver ble frikjøpt 100 % i planleggingsperioden. Dette var viktig for å sikre forankring i kommunene, koordinering med kommunens ansvarsområder og ikke minst kontinuitet til arbeidet som allerede var gjort med Ormø-Færder landskapsvernområde. Prosjektgruppen fungerte som et sekretariat for styringsgruppen. Assisterende fylkesmann fikk permisjon for å lede utredningsarbeidet. Fylkesmannen bidro meget prisverdig til at denne prosjektgruppen fikk svært høy kompetanse og god kapasitet. Dette har stor betydning i så omfattende og komplekse prosesser.

### 23.2.4 Prosessen

Medvirkning er helt sentralt i denne typen arbeid. Kjernen i prosessen var en rekke orienteringer i kommunestyrene i Nøtterøy og Tjøme kommuner. Videre ble det holdt et større antall dialogmøter med følgende grupperinger:

- Grunneiere
- Fritidsfiskere og yrkesfiskere
- Frivillige organisasjoner
- Bedrifter i reiselivsmiljøet
- Skjærgårdstjenesten, Statens naturoppsyn og andre som drifter skjærgården

Det var stor interesse for saken i befolkningen, og sekretariatet holdt et stort antall foredrag om skjærgården og nasjonalparkprosessen i politiske partier, velforeninger, historielag, båtforeninger, miljøorganisasjoner osv.

Mediene var svært aktive i denne saken, og vi la vekt på å være proaktive slik at de hadde rikelig tilgang til informasjon så tidlig som mulig i de ulike prosessene. Dette var viktig for å sikre at befolkningen hele tiden visste hva som foregikk, og for å unngå at prosessen ble komplisert på grunn av manglende informasjon og misforståelser. Den aktive dialogen fra vår side med de ulike brukermiljøene var spesielt viktig for å unngå at det utviklet seg parallelle prosesser som vi ikke deltok i. Diskusjonene kom dermed i fora der vi var til stede.

I prosjektgruppen la vi også stor vekt på å kombinere utvikling og drift på en god måte. Noen hadde i oppgave å se rundt neste sving på problemer som kunne oppstå, andre produserte plandokumenter, forskriftsforslag og saker til styringsgruppen. Å være litt i forkant i slike prosesser kan gi god uttelling. Å gi god informasjon og vie oppmerksomhet til potensielle problemer på et tidlig tidspunkt er som regel en svært god investering. Dramatikken har da lett for å utebli.

Vi brukte også mye tid på å komme fram til gode prinsipper for kommunikasjon og språkbruk i vår dialog utad:

- Skjærgården skal brukes, ikke konserveres. **Vern gjennom bruk** ble valgt til slagord
- Koble saken tett til historien i skjærgården og den lokale identiteten
- Se an seilføringen, ikke «blås» deg opp for småting
- Få tak i «de andres» tenkemåte framfor å utvikle fiendebilder
- Ha troen på at andre også faktisk tenker logisk og godt
- Lytt til folk uten å arrestere dem
- Gi raskt svar når folk tar kontakt
- Samarbeid godt med ildsjelene. Etter at nasjonalparken var etablert, ble ildsjelene i skjærgården samlet og fikk et todagers kurs om parken. De kunne deretter kalle seg nasjonalparkverter. Ildsjeler som ikke blir tatt vare på, kan lett utvikle seg til å bli motstandere.

Hissige innlegg i kommentarfeltene uteble. Det var helt stille, til tross for omfattende artikler og reportasjer i mediene. Folk hadde trykket nasjonalparken til sitt bryst. Verneplanen ble sendt på høring til over 400 adressater. Det kom ikke inn noen formelle protester på opprettelse av nasjonalparken.

Færder nasjonalpark ble vedtatt i statsråd 23. august 2013, ett år og fem måneder etter at planarbeidet startet opp. Nasjonalparken omfatter det meste av skjærgården øst for Færder kommune. I tillegg inngår landområder ved Verdens Ende og Moutmarka lengst sør på Tjøme, og et betydelig sjøareal. Det samlede arealet er ca. 340 km<sup>2</sup>, hvorav ca. 15 km<sup>2</sup> er landareal. Vernet omfatter ca. 50 øyer og et stort antall mindre holmer og skjær, se figur 23.1.

### 23.3 VERNEVERDIER

Færder nasjonalpark har et bredt spekter av verneverdier, både på land og i sjøen. Disse er godt beskrevet i formålsparagrafen (§ 2 i verneforskriften)<sup>3</sup>:

«Formålet med opprettelsen av Færder nasjonalpark er å bevare et større naturområde med representative økosystemer ved kysten i ytre Oslofjord med særlig vekt på landskap, naturtyper, arter og geologiske forekomster på land og i sjø og som er uten tyngre naturinngrep.»

3 Forskrift 23. august 2013 nr. 1029 om vern av Færder nasjonalpark, Nøtterøy og Tjøme kommuner, Vestfold.

Formålet med nasjonalparken er videre å ta vare på:

- representative økosystemer med variasjonsbredden i naturmangfold, herunder arter, bestander, naturtyper, geologi og økologiske prosesser
- det opprinnelige skjærgårdslandskapet og det marine miljøet, herunder kulturminnene på land og i sjø
- et undersjøisk landskap med variert bunntopografi og med stor variasjon i marine naturtyper herunder ålegraseng, større tareskog, bløtbunnsområder i strandsonen og skjellsandområder
- viktige naturtyper som kystfuruskog, rik sumpskog og edelløvsog, strandenger og strandsummer på østre del av Sandø og Mellom Bolæren
- en lite påvirket kystskog på Vestre Bolæren, som viser en stor grad av variasjon i utforming og artssammensetning
- leveområder for flere truede arter herunder kammarimjelle, kjempestarr og flatøsters.

I tillegg peker formålsparagrafen på områder med verneverdier i form av hekkelasser for sjøfugl, kulturbetingende naturtyper og særskilt vitenskapelig betydning som referanseområde.

## 23.4 FRILUFTSLIV OG FERDSEL

### 23.4.1 Aktiviteter og arealer

Færder nasjonalpark er et svært attraktivt område for friluftsliv og ferdsel. Både lokalbefolkning, hyttefolk og tilreisende vet å sette pris på de gode mulighetene for naturopplevelse, soling, bading, båtliv, telting, fiske og andre friluftaktiviteter en finner her.

Allmenn ferdselsrett etter friluftsløven utgjør selve fundamentet for friluftslivet i nasjonalparken. Allemannsretten gjelder uavhengig av eiendomsforhold. En rekke øyer og områder er dessuten spesielt sikret for friluftsliv gjennom oppkjøp og avtaler. Av de ca. 15 km<sup>2</sup> i nasjonalparken som er landareal, eies ca. 1,2 km<sup>2</sup> av staten og 6,4 km<sup>2</sup> av andre offentlige organer som kommune og interkommunalt friluftsråd. Størstedelen av de offentlig eide arealene er enten særskilt sikret som allmenne friluftsområder eller fungerer i praksis som dette. I tillegg er enkelte private øyer sikret for friluftsliv gjennom avtaler med grunneier.

Ulike former for båtliv er den klart mest omfattende friluftaktiviteten i nasjonalparken. Øyer og holmer brukes hvert år av tusenvis av båtfolk. Bruksmønsteret er etablert gjennom mange generasjoners aktivitet. Sommerferien er naturligvis

hovedsesongen, og på fine dager kan det være båter og folk selv på det minste skjær. Om vinteren er situasjonen en helt annen. Da er det nesten bare folk som fisker, jakter eller padler som er ute.

Selv om hovedtrekkene i båtbruken er etablert, foregår det også enkelte endringer. Basert på Skjærgårdstjenestens observasjoner ser både antall båter og størrelsen på båtene ut til å være økende. Samtidig ser det ut til at også enkle ferdselsformer som padling øker. Det observeres flere båter i skjærgården om våren og høsten enn tidligere. Spesielt er forsommerhelgene populære. Inntrykket er også at brukerne har blitt mer selektive med tanke på været. Når været er dårlig, er skjærgården nesten tom, og så strømmer båtene til når det blir fint igjen. Stadig flere ønsker dessuten tilgang til gode gjestehavner med sikker fortøyning og gode fasiliteter.

Telting er en aktivitet med lang tradisjon i skjærgården. Omfanget av telting varierer fra år til år. Det er de siste årene observert at også teltingsmønsteret er i endring. Spesielt ser det ut til at langtidstelting er i tilbakegang, til fordel for kortere turer med færre overnattinger. I sikrede friluftsområder ble det for flere år siden innført en ordning med 14 dagers liggetid. I andre områder reguleres telting av friluftslovens bestemmelser. Denne ordningen har stort sett vist seg å fungere godt, både når det gjelder slitasje og andre brukere.

De landfaste områdene som inngår i nasjonalparken, er også svært mye brukt. Verdens Ende og Moutmarka-området lengst sør på Tjøme har en helt spesiell attraksjonskraft og tilbyr nærkontakt med skjærgårdsnaturen også for dem som ikke kommer i egen båt. Områdene er dessuten tilgjengelige hele året og åpner dermed for andre naturopplevelser. F.eks. oppsøker mange Verdens Ende for å oppleve skjærgården i høststorm eller vinterlys.

### 23.4.2 Kunnskapsgrunnlag og brukerundersøkelser

Svært mye av kunnskapen om friluftsliv og ferdsel i nasjonalparken er erfaringsbasert. Både Skjærgårdstjenesten, kommunen, nasjonalparkforvaltningen, Statens naturoppsyn, organisasjoner og enkeltpersoner sitter på omfattende kunnskap om aktivitetsformer, bruksmønster, hvem brukerne er, hvilke opplevelser de ønsker seg, og hvilke utfordringer de møter som kan redusere opplevelsene.

Det kan imidlertid være nyttig å bekrefte, supplere og eventuelt korrigere denne kunnskapen med mer systematiske undersøkelser. På begynnelsen av 1990-tallet ble det derfor gjennomført både flyfotoregistrering,<sup>4</sup> felttelling av båter og spørre-

4 Ronny Meyer, *Flyfotografering og telling av småbåter: En metodestudie fra Nøtterøy- og Tjøme-skjærgården, juli 1990*, AKUP-rapport, Olje- og energidepartementet, Oslo 1991.

undersøkelse<sup>5</sup> blant båtbrukere i området i regi av Norsk institutt for naturforskning (NINA). I forbindelse med den felles kystsonerplanen for Nøtterøy og Tjøme kommuner<sup>6</sup> ble det gjennomført en ny spørreundersøkelse blant båtbrukere i 1999. Resultatene herfra er bl.a. rapportert i kystsonerplanen og den tilhørende forvaltningsplanen for sikrede friluftsområder i Nøtterøy/Tjøme-skjærgården<sup>7</sup>. Begge undersøkelser var utvalgsundersøkelser som omfattet både lokalbefolkning, hyttefolk og tilreisende båtturister. Blant temaene som ble tatt opp, var ønskede kvaliteter og opplevelser i båtutfartsområdene, forhold som truet disse, og synet på forvaltningen av området.

I innledningen til dette kapittelet ble det understreket hvor viktig befolkningens identifisering med og kjærlighet til skjærgården har vært for etableringen av nasjonalparken. Denne følelsen av tilknytning har mange fasetter og uttrykk og kunne vært tema for et eget kapittel. Her skal nevnes at båtfolks tilknytning til skjærgården og deres favorittsteder der ble undersøkt i den første av spørreundersøkelsene.<sup>8,9</sup>

En samlet oversikt over publikasjonene fra undersøkelsene finnes i litteraturoversikten i forvaltningsplanen for Færder nasjonalpark.<sup>10</sup>

Det begynner nå å bli en stund siden båtliv og annet friluftsliv i Færder-skjærgården ble systematisk undersøkt. I løpet av denne tiden kan det ha skjedd endringer i bruksmønstre, oppfatninger og holdninger som vanskelig kan observeres direkte, og som derfor må undersøkes med f.eks. nye spørreundersøkelser. I tillegg har teknologien for objektiv registrering av bruk endret seg, spesielt i form av droner for filming og fotografering.<sup>11</sup> En ny omfattende undersøkelse av friluftslivsbruk og -brukere i nasjonalparken kunne derfor være meget interessant for forvaltningen.

Selv om flere hovedmotiveer for bruken trolig er de samme i de fleste nasjonalparker (naturopplevelse, fred og ro, sosialt samvær, mestring osv.), vil både aktivi-

5 Ronny Meyer, *Båtfolks oppfatninger om miljøproblemer og forvaltning i Nøtterøy/Tjømeskjærgården*, NINA Oppdragsmelding 340, Trondheim 1995.

6 Nøtterøy kommune og Tjøme kommune, *Kystsonerplan for Nøtterøy og Tjøme*, 2001.

7 Nøtterøy kommune og Tjøme kommune, *Forvaltningsplan for sikrede friluftsområder i Nøtterøy/Tjømeskjærgården*, 2001.

8 Ronny Meyer, «Place identity in outdoor recreation: The case of Norwegian boaters». *Human Ecology Review*, 1996/2, s. 170–180.

9 Ronny Meyer, *Cognitive and behavioral aspects of people-place interactions in recreational boating. The case of locals, cabin dwellers and boat tourists in the Nøtterøy/Tjøme Skerries boating area, southeastern Norway*. Dr. polit.-avhandling, NTNU, 1999.

10 Færder nasjonalparkstyre, *Forvaltningsplan for Færder nasjonalpark 2017–2027 – Hoveddokument*, Færder 2017 s. 192–194.

11 Om bruk av registreringsmetoder, se også Andreas Skriver Hansen sitt kapittel 24 «Besøksforvaltning i marina nationalparker – erfaringer fra Kosterhavets nationalpark».

tetsformer, bruksmønster, deltagere og hvilke utfordringer de møter være ganske forskjellige mellom nasjonalparker i fjellet/innlandet og ved kysten. Dette får igjen betydning både for innhold i undersøkelsene og utvalgsmetoden. Noen viktige forskjeller:

- I store deler av Færder nasjonalpark brukes båt, selv om det også ligger til rette for fotturer i deler av parken. I fjellet går man som oftest til fots. Både de fysiske og sosiale omgivelsene er dermed svært forskjellige. Spesielt vil omfanget av motorisert ferdsel være et helt annet på sjøen enn på fjellet.
- Ferdsele både til nasjonalparken og inne i den er svært spredt fordi mange bruker båt. I fjellet kanaliseres ferdselen mer til definerte innfallsporter i randsonen og stier inne i parkene.
- Båter i felt er likevel enklere å observere enn fotturister i fjellet, f.eks. ved fotoregistrering av bruksmønster.
- Færder nasjonalpark ligger nær store befolkningskonsentrasjoner og har derfor en stor andel lokale brukere. I fjellet er det en stor andel av tilreisende brukere.

### 23.4.3 Friluftsliv og ferdsel i verneforskrift og forvaltningsplan

I formålsparagrafen i verneforskriften (§ 2) fremgår det at allmennheten skal gis anledning til uforstyrret opplevelse av naturen gjennom utøvelse av et naturvennlig og enkelt friluftsliv, med liten grad av teknisk tilrettelegging. Forvaltningsplanen har dessuten som målsetting at forvaltningen av nasjonalparken skal bidra til å fremme gode friluftslivsopplevelser, samtidig som verneverdiene opprettholdes.<sup>12</sup>

Verneforskriften har en rekke bestemmelser som angår friluftsliv og ferdsel. Disse omfatter bl.a. oppføring og vedlikehold av bygninger og innretninger for friluftsliv, merking av stier, telting, bålbrekking, båndtvang, sykling og bruk av hest, ferdselsforbud i hekkeområder og organisert ferdsel.

I henhold til verneforskriftens § 5-4 er ikke bestemmelsene til hinder for organisert turvirksomhet så lenge naturmiljøet ikke blir skadelidende. Organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet, må imidlertid ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten. I forvaltningsplanen er det gitt retningslinjer for hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres.<sup>13</sup> Blant annet heter det at «Søknader som gjelder ferdselsformer som kan skade naturmiljøet, skal vurderes strengt.

12 Færder nasjonalparkstyre, *Forvaltningsplan for Færder nasjonalpark*, s. 87.

13 Færder nasjonalparkstyre, *Forvaltningsplan for Færder nasjonalpark*, s. 94–95.

Kun i tilfeller der eventuelle skader etter ferdselen vil være beskjedne eller lett lar seg reparere, skal søknader vurderes imøtekommet.»

I retningslinjene vises det videre til at det ofte vil være en sammenheng mellom omfanget av den organiserte ferdselen og faren for skade på naturmiljøet. Følgende tilfeller av organisert ferdsel krever alltid tillatelse:

- Grupper og arrangementer med minst 50 deltagere. Skoleklasser på tur omfattes normalt ikke av denne regelen, bortsett fra hvis antallet blir over 90 deltagere (tre skoleklasser).
- Grupper og arrangementer med færre enn 50 deltagere når aktiviteten planlegges gjennomført minst tre ganger pr. år på samme sted. Alminnelig turaktivitet i mindre grupper i regi av familie og venner krever likevel ikke tillatelse etter denne regelen.
- Teltleirer med minst ti telt.

Motorisert ferdsel er regulert i egne bestemmelser. Disse omfatter motorferdsel til lands, på is og i luften under 300 meter fra bakken. Motorferdsel er dessuten forbudt nærmere enn 50 meter fra land i hekkeområder for sjøfugl (sone B) i tidsrommet 15. april–15. juli. Vannscooter er forbudt. Ut over dette legger ikke verneforskriften spesielle restriksjoner på ferdsel med båt. Forvaltningsplanen har som mål at

- Motorferdselen på land i hele nasjonalparken skal holdes på et strengt nødvendig minimum.
- Motorferdsel på sjøen skal foregå på en slik måte at nasjonalparkens kvaliteter og nasjonale betydning for båtbasert friluftsliv opprettholdes.
- Motorferdsel i luften ikke skal redusere mulighetene for stillhet og naturopplevelse på en uakseptabel måte.

Forvaltningsplanen har også en rekke tiltak som skal bidra til at forvaltningsmålene for friluftsliv og ferdsel realiseres.

## 23.5 REISELIVSNÆRING

### 23.5.1 Aktiviteter

I tråd med internasjonale standarder definerer Statistisk sentralbyrå reiselivsrelaterte reiser som reiser til eller opphold på et sted som ligger utenfor det området han eller hun normalt ferdes i, der reisene ikke er av rutinemessig karakter og opp-



holdet på stedet som besøkes, varer i mindre enn et år.<sup>14</sup> Etter denne definisjonen vil svært mange brukere av nasjonalparken utøve reiselivsaktivitet, f.eks. båtturer med overnatting eller opphold på hytter inne i parken. Mye bruk foregår i tillegg som del av reiselivet, f.eks. dagsturer i nasjonalparken med utgangspunkt i hytter, hoteller og andre overnattingssteder i randsonen. Skillet mellom reiseliv og friluftsliv er heller ikke skarpt. Mange av aktivitetene som er beskrevet i avsnittet om friluftsliv og ferdsl, er etter definisjonen ovenfor en del av reiselivet.

Reiselivsnæring kan defineres som næringer som i større eller mindre grad retter seg mot det som de reisende etterspør av varer og tjenester. Naturbasert reiseliv er en av de raskest voksende sektorene innenfor internasjonalt reiseliv. Potensialet for reiselivsutvikling i norske nasjonalparker er derfor betydelig.

Tønsberg-regionen med Færder er et populært reise­mål som tar imot mange besøkende, spesielt om sommeren. Overnatting foregår på hoteller, moteller, pensjonater, gårdsbruk, campingplasser, i private hytter og gjestehavner. Inne i nasjonalparken er det imidlertid få kommersielle overnattingstilbud. Fulehuk fyr har kystledhytte og annen overnatting i fyrbygningene. Kystledhytter finnes også på Færder fyr, Mellom Bolæren, Ildverket og Østre Bolæren. Det er også enkle overnattingstilbud på Vestre Bolæren, utenfor nasjonalparken.

Østre Bolæren har overnattingstilbud i de tidligere militærforlegningene samt gjestehavn. Disse ligger på den regulerte delen av øya, som ikke inngår i nasjonalparken. Det er for tiden to serveringssteder ute i skjærgården: Ladestasjonen på Vestre Bolæren og restauranten på Østre Bolæren. Begge ligger utenfor selve nasjonalparken. I tillegg er det en rekke serveringssteder i Tønsberg og Færder med relativt kort vei til nasjonalparken.

Flere selskaper driver båttrafikk i skjærgården. En rekke firmaer i distriktet tilbyr et bredt spekter av sjøbaserte aktiviteter og opplevelser, som kajakkpadling, seiling, ulike former for vannsport og rundturer med hurtiggående båter (RIB-er m.m.). Flere av aktivitetene foregår innenfor nasjonalparken.

Spesielt om sommeren er det et yrende kulturliv i Tønsberg-regionen. Selv om det foreløpig ikke er så mange aktiviteter ute i selve nasjonalparken, har det vært holdt konserter, kurs og guidede natur- og kulturvandring­er på Østre Bolæren. Guidede turer arrangeres også fra tid til annen på Store Færder og Færder Fyr.

Verdens Ende på Tjøme er et spesielt mye besøkt reise­mål, og her ligger besøkssenteret for nasjonalparken. Området er lett tilgjengelig med bil og buss og har dessuten en svært populær gjestehavn. Det er meget godt tilrettelagt for opphold, bading, fiske og andre friluft­aktiviteter. Verdens Ende brukes også til konserter og utstillinger.

14 Anne Mari Auno og Knut Ø. Sørensen. «Norsk reiselivs økonomiske rolle. En analyse basert på satellittregnskapet for turisme.» *Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2009/32*, s. 13.

«Ytre Oslofjord»<sup>15</sup> er en interesseorganisasjon opprettet av og for ideelle og kommersielle virksomheter i Ytre Oslofjord, til allmennhetens nytte. En rekke av de sentrale aktørene innenfor reiseliv, friluftsliv, kultur og andre virksomheter i nasjonalparken er med i organisasjonen.

### 23.5.2 Naturbasert reiseliv i verneforskriften og forvaltningsplanen

Reiselivsvirksomhet og -næring er ikke i seg selv regulert i verneforskriften. Men mange av vernebestemmelsene og retningslinjene som er omtalt under friluftsliv og ferdsel, gjelder også for reiselivsaktiviteter.

Forvaltningsmyndigheten har ikke anledning til å stille særskilte krav til reiselivsvirksomheter ut over det som er hjemlet i verneforskriften. Det avgjørende er derfor ikke om virksomheten skjer som del av næring, men hvordan den påvirker verneverdiene.

Det er dermed heller ikke anledning til å stille krav om sertifisering av guider og turledere når det gis tillatelse til f.eks. organisert ferdsel. Forvaltningsmyndigheten kan imidlertid bidra til å heve kompetansen for aktørene som bruker nasjonalparken, gjennom informasjon og kurs. I forvaltningsplanen forutsettes det at reiselivsvirksomheter som skal drive aktiviteter i nasjonalparken, er kjent med verneforskriften. Planen har følgende retningslinjer:

«Dokumentasjon av kompetanse innen bærekraftig reiseliv, naturmiljø og områdevern skal tillegges vekt ved behandling av søknader om organisert ferdsel i forbindelse med reiselivsnæring. Eksempler på slik dokumentasjon kan være miljøsertifisering eller kursbevis.»<sup>16</sup>

I 2014 ble det holdt et todagers kurs for interesserte aktører i nasjonalparken, med basisopplæring i områdets egenart, verdier og regelverk. Ca. 60 personer deltok og fikk kursbevis som nasjonalparkverter.

I forvaltningsplanen pekes det på følgende utfordringer når det gjelder reiselivet i nasjonalparken:

- Samarbeid og samhandling mellom reiselivsaktører og forvaltning
- Opprettholdelse av de verdiene turistene kommer for å oppleve
- Kunnskap om brukernes ønsker og behov
- Utvidelse av sesongen

<sup>15</sup> <https://ytreeslofjord.no/>.

<sup>16</sup> Færder nasjonalparkstyre, *Forvaltningsplan for Færder nasjonalpark*, s. 103.

Også for temaet reiseliv har forvaltningsplanen flere tiltak for å oppnå målsettingene.

## 23.6 BESØKSSTRATEGIEN – ET VERKTØY I FORVALTNINGEN

Nasjonalparkene er nasjonenes naturikoner over hele verden, så også i Norge.

Nasjonalparkene inngår i den nasjonale reiselivssatsingen og skal sammen med andre attraksjoner være en del av Norges ansikt utad. Det har imidlertid blitt mer og mer tydelig at turismen representerer store belastninger på miljøet og i flere tilfeller også på lokalsamfunn.

Et reiseliv som undergraver miljøet og kommer på kant med lokalsamfunn, vil også undergrave seg selv. Derfor er det i dag offentlig politikk at reiseliv og bruk av nasjonalparkene må være bærekraftig. Det arbeides nå mye med disse spørsmålene innenfor «Visit»-nettverket, Innovasjon Norge, sertifiseringsordninger osv.

I regjeringens handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene er et av tiltakene å legge til rette for at det utarbeides såkalte besøksstrategier for alle nasjonalparker innen 2020.<sup>17</sup> Det er områdestyrene som har ansvar for dette, og formålet er å lage planer slik at bruk kanaliseres til områder som er robuste, samtidig som sårbare områder blir beskyttet. Dette kan skje gjennom ferdelsforbud, slik tilfellet er i hekkeplasser for sjøfugl, eller ved kanalisering i form av tilrettelegging og informasjon.

Besøksstrategien skal også gi signaler om hva som anses som bærekraftig reiseliv i det aktuelle området. Besøksstrategien for Færder nasjonalpark ble godkjent av Miljødirektoratet i 2019.<sup>18</sup>

## 23.7 PRAKTISK FORVALTNING

### 23.7.1 Organisering av forvaltningen

Den praktiske forvaltningen av nasjonalparken omfatter behandling av søknader etter verneforskriften, informasjon, oppsyn, kartlegging/overvåking og fysiske tiltak som er nødvendige for å opprettholde eller oppnå verneformålet (skjøtsel osv.).

Færder nasjonalparkstyre er det organet som fatter vedtak etter forskrift om vern av Færder nasjonalpark. Styret består av politiske representanter for Færder

<sup>17</sup> Klima- og miljødepartementet, *Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene*, s. 38.

<sup>18</sup> Færder nasjonalparkstyre, *Besøksstrategi for Færder nasjonalpark 2019–2024*.

kommune og Vestfold fylkeskommune. Nasjonalparkforvalter er sekretær for nasjonalparkstyret og koordinerer driften av nasjonalparken. Statens naturoppsyn har oppsyn med nasjonalparken, forankret i naturoppsynsloven. Det er oppnevnt eget styre og tilsatt daglig leder for driften av besøkscenteret for Færder nasjonalpark.

Færder nasjonalpark har én forvalterstilling. Erfaringen viser at det hadde vært mer riktig med to stillinger i denne typen nasjonalpark. Allikevel har nasjonalparkforvaltningen maktet å organisere et tverrfaglig nettverk av stor betydning. Her deltar kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen, Skjærgårdstjenesten, Statens naturoppsyn, Oslofjordens Friluftsråd og nasjonalparkens besøkscenter. Til sammen utgjør dette nettverket en stor kompetanse. I en rekke tilfeller inngås det også spleiselag rundt investeringer. Fagnettverket møtes i såkalte onsdagsmøter der man drøfter planlegging, drift, utfordringer og problemløsning. En viktig side ved disse møtene er at man også blir kjent med hverandre, og at man blir del av et litt større fagmiljø. Onsdagsmøtene har fungert som en inspirasjon i arbeidet, alle får bedre tilgang til informasjon og kunnskap. På denne måten har man fått styrket både kompetanse og kapasitet i forvaltningen av nasjonalparken.

### 23.7.2 Saksbehandling

Søknader om tillatelser etter verneforskriften behandles av nasjonalparkstyret etter forberedelse av nasjonalparkforvalter. Enkelte sakstyper er delegert til nasjonalparkforvalter, som da fatter vedtak på vegne av styret. Søknader om motorferdsel er et eksempel på delegerte saker.

Verneforskriften gjelder side om side med andre lovverk, men ved motstrid går forskriften foran. Søknader som krever behandling etter flere lovverk, behandles derfor først etter verneforskriften. Hvis det gis tillatelse, oversendes så søknaden til f.eks. kommunen for behandling. Dette gjelder bl.a. søknader som krever behandling etter plan- og bygningssloven eller lov om motorferdsel i utmark.

### 23.7.3 Tilrettelegging, informasjon og skjøtsel

Tilrettelegging for friluftsliv er gjennomført på en rekke øyer og i Moutmarka. De vanligste tiltakene i skjærgården er toaletter, søppelstativer, brygger, fortøyningsbolter, bålplasser og informasjonsskilt. Den mest omfattende tilretteleggingen finnes på steder som naturlig har gode havneforhold, og dermed også mest bruk. Kystled er et nytt tilbud, der eksisterende bygninger tas i bruk til enkel overnatting. Kystledhytter finnes som nevnt på Mellom Bolæren, Østre Bolæren, Fulehuk fyr,

Færder fyr og Ildverket. Friluftsområdene driftes av Skjærgårdstjenesten, Færder enhet.

Det er foreløpig få merkede stier i nasjonalparken. På Vestre, Mellom og Østre Bolæren samt i Moutmarka er det merket kyststier, med samme standard og merking som ellers i Færder kommune. Nye kyststier er under planlegging på Ildverket og Hvaløy. Det finnes også eksempler på privat merking av enkel standard på noen øyer.

Tilretteleggingen skjer i en arbeidsdeling mellom nasjonalparkforvaltningen og grunneierne. I de offentlig sikrede friluftsområdene er grunneierne som nevnt oftest kommune, interkommunalt friluftsråd eller staten. Tilrettelegging som primært skal skjerme sårbare verneverdier gjennom kanalisering, er nasjonalparkforvaltningens ansvar. Tilrettelegging der formålet er å bedre forholdene for de besøkende, er grunneierens ansvar, selv om all tilrettelegging også har en kanaliserende effekt. Bygging av en ny brygge i et friluftsområde er et eksempel.

Informasjon i nasjonalparken er først og fremst nasjonalparkforvaltningens ansvar. Informasjonstiltakene omfatter skilting, brosjyrer, hjemmeside, Facebook, tur-app og medieoppslag. Skiltingen skjer etter en egen plan og omfatter dels generell informasjon om nasjonalparken og dels temainformasjon om naturverdier, kulturlandskap, kulturminner, bosettingshistorie og muligheter for friluftsliv.

Skjøtsel er aktive tiltak på økologisk grunnlag som forvaltningsmyndigheten setter i gang for å ta vare på eller fremme områdets naturkvaliteter i samsvar med verneformålet. Skjøtselstiltak kan f.eks. være restaurering, rydding, tynning, styving, hogst, beiting, slått og brenning. I tillegg til den skjøtselen nasjonalparkforvaltningen selv gjennomfører, foregår det noe skjøtsel av de offentlige friluftsområdene i regi av grunneierne. Dette er da tiltak som primært skal gjøre områdene bedre egnet for friluftsliv og ferdsel. Også slike tiltak skal avklares med nasjonalparkforvaltningen før de gjennomføres. Flere av skjøtselstiltakene gjennomføres med finansiering fra ordningen «Utvalgte kulturlandskap i jordbruket».

## **23.8 FORHOLDET TIL ANDRE AKTØRER OG FORVALTNINGSORDNINGER I KYSTSONEN**

Færder nasjonalpark har stor kompleksitet og påvirkes av mange samfunnsaktiviteter. Det gjelder bruken av øyene til ulike formål, men aller mest det marine miljøet som gjennom lang tid har vært under sterk påvirkning fra jordbruksdrift, kommunal kloakk og utslipp av miljøgifter. Norges viktigste skipsled går også gjennom nasjonalparken, og området har en rekke tekniske anlegg for å ivareta sikkerheten i skips- og båttrafikken. Ikke minst har de omkringliggende kommu-

nene, fylkesmannen og fylkeskommunen forvaltningsoppgaver som må koordineres med nasjonalparkforvaltningens arbeid.

Forvaltningsplanen for Færder fikk derfor et eget kapittel om «Forventninger til andre offentlige og private aktører» – trolig for første gang i nasjonalparkenes historie. Her foreslås mål for følgende temaer:

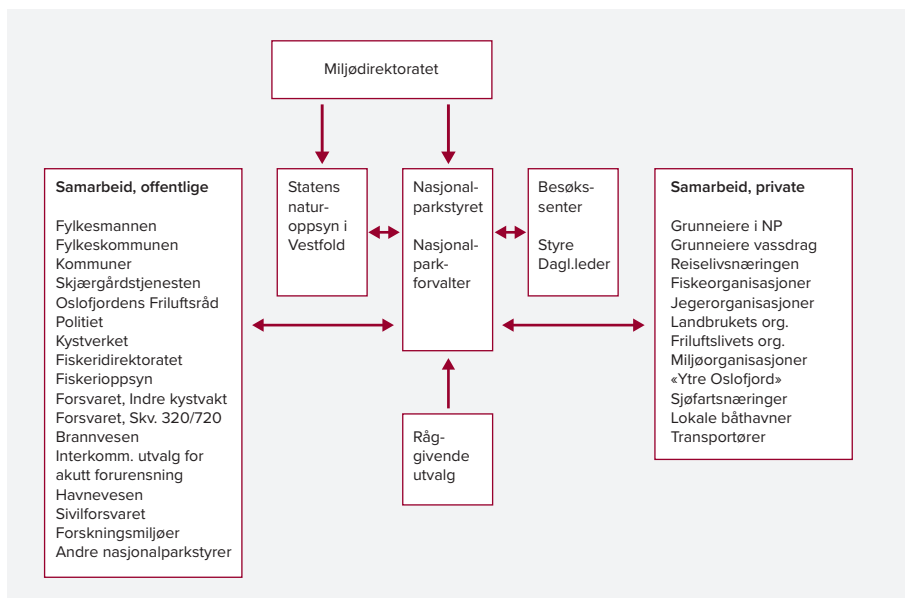
- Samarbeid med frivillige
- Samarbeid med andre nasjonalparker og internasjonalt samarbeid
- Vannkvalitet
- Marint avfall
- Samfunnsikkerhet, risiko for skipsuhell og brann
- Forvaltning av fiskeressurser
- Stillehavsøsters
- Kulturlandskap
- Forvaltning av sel og gås
- Samarbeid om oppsyn, overvåking og styring av kunnskapsgrunnlaget
- Utvikling av besøkssenter
- Tiltak i nasjonalparkens randsoner
- Samarbeid om investeringer

Felles for alle disse temaene er at nasjonalparkstyret er avhengig av å samarbeide med andre offentlige og private aktører for å oppnå resultater, se figur 23.2. Dette nettverksarbeidet sikrer god informasjonsflyt og smidig saksbehandling og utløser samtidig mange ressurser som bidrar til vern og utvikling av nasjonalparken. Det er derfor en av de viktigste suksessfaktorene i forvaltningen av nasjonalparken.

Det er vel kjent at det marine miljøet er langt mindre beskrevet og forstått enn landområdene. Dessuten er forvaltningen delt mellom flere offentlige myndigheter. Resultatene på det marine området er derfor spesielt avhengige av at de ulike aktørene klarer å samarbeide godt.

### **23.9 NASJONALPARKEN SOM KATALYSATOR FOR SPEIELLE SATSINGER**

Det marine miljøet er en helt sentral del av Færder nasjonalpark. Den store oppmerksomheten som nasjonalparken har fått, både administrativt, politisk og i opinionen, har ført til at det nå er i gang store marine prosjekter med bred forskningsstøtte. Interessen for fjorden er stor, og det har vist seg at mange vil være med å gi økonomiske og faglige bidrag. Både DNB, Klima- og miljødepartementet og Vest-



**Figur 23.2** Samarbeidsrelasjoner i forvaltningen av Færder nasjonalpark. Fra forvaltningsplanen.

fold og Østfold fylkeskommuner har bidratt økonomisk, og fagmiljøene i Havforskningsinstituttet, Kongsberggruppen, Kartverket og NGU, Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet er alle tungt involvert.

Formålet med dette arbeidet er å styrke kunnskapsgrunnlaget og legge til rette for en bedre forvaltning av både fiskeressursene og det marine miljøet i fjorden. Prosjektene «Krafttak for kysttorsken» og «Frisk Oslofjord» representerer et stort sektorovergrepende samarbeid og har pr. i dag et samlet budsjett på ca. 35 mill. kroner.

Prosjektene har følgende innhold:

- Beskrive de økologiske sammenhengene og miljøutfordringene i fjorden
- Lage økologiske grunnkart for Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker
- Gi råd om framtidig forvaltning om fiskeressurser og det marine miljøet
- Bygge opp en kunnskapsbank for å styrke befolkningens kunnskap om kystens økologi og historiske identitet. Barn og unge blir særlig prioritert i kunnskapsbanken, det skal utvikles omfattende undervisningsopplegg for ungdomsskole og videregående skole. Besøkssenteret vil få en viktig rolle her.

I mars 2019 ble det vedtatt et regelverk for å beskytte kysttorsken og andre fiskeslag som har gått kraftig tilbake de senere årene. Bruk av bunngarn er ikke tillatt, fiske etter torsk er stoppet, og all levedyktig bifangst av torsk skal settes ut igjen. Et mer langsiktig arbeid vil være å redusere tilførselen av næringsalter og jordpartikler fra vassdragene. En bedring av miljøtilstanden i fjorden vil være avhengig av dette.

### 23.10 VERN OG BRUK – QUO VADIS?

Hovedformålet med opprettelsen av nasjonalparker er å beskytte nasjonalt viktige naturområder og landskap. Men nasjonalparkene skal også være en ressurs for friluftsliv og reiseliv. I de nasjonale retningslinjene sies det at disse elementene skal la seg forene ved å lage gode forvaltningsplaner og besøksstrategier.

Når det gjelder forvaltningen av naturressursene og de sårbare elementene, er vår erfaring at Færder nasjonalpark har trukket til seg vesentlig mer ressurser og kompetanse enn vi hadde forventet ved planleggingen av nasjonalparken. Store skjøtselsarbeider er i gang på øyene. Tilretteleggingen for friluftsliv er videreført og styrket, blant annet gjennom nye informasjonsopplegg. Det er også bevilget store beløp til styrking av kunnskapsgrunnlag og forvaltning av det marine miljøet. Eksempler på dette er økologiske grunnkart for de marine områdene, marin kunnskapsbank og fredningsområder for hummer og kysttorsk.

Friluftslivet har fram til nå hovedsakelig vært preget av lokalbefolkningen og regionalt og nasjonalt tilreisende. Bortsett fra en overbeskatning av fiskeressursene har det gjennom mange år utviklet seg et bruksmønster og en lokal forvaltning som har balansert bruk og vern på en god måte. Friluftsb Bruken i nasjonalparken er ikke vurdert som noen stor trussel mot verneverdiene.

Mer usikkerhet knytter seg til framveksten av en stor internasjonal turisme. Flere steder rundt i verden og i vårt eget land tar turismen former som gir skadelig slitasje på naturen og konflikter med lokalbefolkningen. Dette har vist seg vanskelig å styre. Mangel på kobling mellom markedsføring, informasjonsspredning gjennom sosiale medier og den lokale forvaltningen har flere steder gitt store utfordringer. Eksempler på dette er manglende infrastruktur, utilstrekkelig ivaretagelse av lokalbefolkningens interesser og for lite beskyttelse av selve attraksjonene.

Miljøtilstanden i Færder nasjonalpark påvirkes negativt av klimautviklingen, både i det marine miljøet og på landområdene. Det er ikke bærekraftig dersom nasjonalparkene gjennom markedsføring fra offentlige myndigheter og destinasjonsselskapene utløser en omfattende flytransport til og fra fjerntliggende områder, med tilhørende utslipp av klimagasser. Det arbeides i dag med å utvikle bærekraftige



reiselivsdestinasjoner. Dette er et viktig arbeid. Men hvis reiselivspolitikken ikke er koblet til klimapolitikk, er arbeidet med bærekraftige destinasjoner lite troverdig. Dette arbeidet har ikke funnet sin form ennå. Her har nasjonale og lokale myndigheter en viktig oppgave.

Opprettelsen av Færder nasjonalpark ble møtt med stor entusiasme i befolkningen, ikke minst på grunn av utsiktene til en langsiktig og god forvaltning. Erfaringene så langt tilsier at dette var en god beslutning for området. La oss håpe at vi også i framtiden vil være glade for at området ble gitt sin attraktive status som nasjonalpark. Dette forutsetter at vi innretter forvaltningen, og ikke minst reiselivet, slik at vi ikke sager av den greinen vi sitter på.

## REFERANSER

- Auno, Anne Mari og Sørensen, Knut Ø. «Norsk reiselivs økonomiske rolle. En analyse basert på satellittregnskapet for turisme.» *Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2009/32*, s. 13.
- Forskrift 23. august 2013 nr. 1029 om vern av Færder nasjonalpark, Nøtterøy og Tjøme kommuner, Vestfold.
- Færder nasjonalparkstyre, *Forvaltningsplan for Færder nasjonalpark 2017–2027 – Hoveddokument*, Færder 2017.
- Færder nasjonalparkstyre, *Besøksstrategi for Færder nasjonalpark 2019–2024*, Færder 2019.
- Hansen, Andreas Skriver. «Besøksforvaltning i marina nationalparker – erfaringer fra Kosterhavets nationalpark» (se Hansen kapittel 24).
- Klima- og miljødepartementet, *Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene*, 2019.
- Kronprinsregentens resolusjon 30. juni 2006 om Ormø-Færder landskapsvernområde.
- Meyer, Ronny. *Flyfotografering og telling av småbåter: En metodestudie fra Nøtterøy- og Tjømeskjærgården, juli 1990*. AKUP-rapport, Olje- og energidepartementet, Oslo 1991.
- Meyer, Ronny. *Båtfolks oppfatninger om miljøproblemer og forvaltning i Nøtterøy/Tjømeskjærgården*, NINA Oppdragsmelding 340, Trondheim 1995.
- Meyer, Ronny. «Place identity in outdoor recreation: The case of Norwegian boaters». *Human Ecology Review*, 1996/2, s. 170–180.
- Meyer, Ronny. *Cognitive and behavioral aspects of people-place interactions in recreational boating. The case of locals, cabin dwellers and boat tourists in the Nøtterøy/Tjøme Skerries boating area, southeastern Norway*. Dr. polit-avhandling, NTNU, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Geografisk institutt 1999.
- Nøtterøy kommune og Tjøme kommune, *Kystsoneplan for Nøtterøy og Tjøme*, 2001.
- Nøtterøy kommune og Tjøme kommune, *Forvaltningsplan for sikrede friluftsområder i Nøtterøy/Tjømeskjærgården*, 2001.
- <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/kulturlandskap/utvalgte-kulturlandskap>
- <https://ytreslofjord.no/>



# 24. Konsten att hitta en bra balans mellan skydd och besökare – erfarenheter med besöksförvaltning i Kosterhavets nationalpark

**Andreas Skriver Hansen**

**Sammanfattning** Kapitlet diskuterar besöksförvaltning och besöksuppföljning, och utmaningar i detta arbete, i Sveriges första marina nationalpark, Kosterhavets nationalpark. Arbetet relateras till det övriga förvaltningsarbetet i parken samt till planeringen av den lokala kustzonen, där nationalparken ingår. Kapitlet konkluderar att systematisk besöksförvaltning och besöksuppföljning i stort är frånvarande och behöver därför få större fokus och prioritering, inte bara inom förvaltningen, men också politiskt.

**Nyckelord** Kosterhavet | nationalpark | Sverige | besöksförvaltning | besöksuppföljning

**Abstract** The chapter discusses visitor management and monitoring, and challenges in this work, in Sweden's first marine national park, Kosterhavet national park. The work is related to the other management work in the park and to the planning of the local coastal zone, which includes the national park. The chapter concludes that systematic visitor management and monitoring is largely absent and therefore needs a larger focus and prioritization, not only within the park management, but also politically.

**Keywords** Kosterhavet | national park | Sweden | visitor management | visitor monitoring

## 24.1 EN NATIONALPARK ÖPPNAS

Sensommaren 2009 invigdes två nya nationalparker, Ytre Hvaler i Norge och Kosterhavet i Sverige, vid den norsk-svenska gränsen precis söder om Oslofjorden (se figur 24.1). För Sverige var Kosterhavet landets första, riktiga marina nationalpark och därför en unik händelse. Området ingår bland de 30 nationalparker som finns i landet, från Vadvetjåkka i norr till Stenshuvud i söder och från Gotska Sandön i ost till Kosterhavet i väst. Andra nationalparker i Sverige har skapats i fjällvärlden (t.ex. Fulufjället) samt i skogsområden (t.ex. Tyresta). Med Kosterhavets nationalpark har havet på allvar kommit i fokus och blivit en naturkategori man önskar att skydda och bevara för framtidens generationer. Invigningen av nationalparken uppmärksammades inte bara lokalt utan även nationellt och internationellt. Under invigningen pratade Kung Carl Gustav bland annat om stora krav på förvaltningen av parken och det viktiga ansvar som följer med etableringen av en nationalpark, då bevarandeintressen och tillgång till naturen ska balanseras inom förvaltningen. Denna balans är fundamental för alla skyddade områden och utgör samtidigt en stor utmaning, som kräver en parkförvaltning baserad på miljöns tillstånd och besökarnas intressen.<sup>1</sup>

Kvalificerad kunskap om miljön och besökarna i en nationalpark kan ses som ett fundamentalt krav för att driva en nationalpark. Speciellt besöksförvaltning har fått växande uppmärksamhet i takt med utvecklingen inom marinbaserad turism och friluftsliv, som har visat sig vara en komplex kategori på grund av nya och mer organiserade aktiviteter samt nya teknologier, som skapar nya sätt att uppleva och vara i naturen.<sup>2</sup> Denna utveckling kräver kunskap, inte minst inom förvaltningen som ansvarar för parkens trivsel och utveckling. Kapitlet ser närmare på detta ansvar genom att ta upp frågan om besöksförvaltning och utmaningar i detta arbete, med exempel och erfarenheter från Kosterhavets nationalpark och med en bas i en doktorandavhandling om ämnet av författaren till kapitlet.<sup>3</sup> Detta inkluderar en problematisering av vad som i kapitlet identifieras som en brist på prioritering och hantering av systematisk besöksuppföljning och -förvaltning, inte bara i nationalparken, utan även i andra typer av naturområden runt om i landet. För bokens fokus är perspektiven i detta centrala för arbetet med integrerad kustzonsförvaltning och -planering, eftersom det kopplar till utvecklingen inom landbase-

1 Andreas Skriver Hansen, *Understanding recreational landscapes*, Doktorsavhandling, Göteborg 2016.

2 Andreas Skriver Hansen, «Testing visitor produced pictures as a management strategy to study visitor experience qualities – A Swedish marine case study», *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, Vol. 14, 2016 s. 52–64. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jort.2016.05.001>.

3 *Ibid.*

rad turism och friluftsliv samt samordningen av besöksförvaltning som en del av att hantera ett ökat tryck på den kust-marina miljön.

## 24.2 KOSTERHAVETS NATIONALPARK

Geografiskt är Kosterhavets nationalpark den nordligaste punkten i Bohuslän på den svenska västkusten. Parken täcker ett område på ca 390 km<sup>2</sup>, varav 98 % är hav. De resterande 2 % inkluderar Kosterarkipelagen, som förutom de två Kosteröarna (som bara delvis finns med i nationalparken eller är naturreservat) består av hundratals mindre öar och skär. Ca 300 året-runt-boende finns på Kosteröarna och av dem jobbar många inom besöksnäringen i nationalparkområdet. På sommarsäsongen ökar antalet människor på Kosteröarna kraftigt, när tusentals gäster besöker öarna.

Den primära orsaken till varför nationalparken blev etablerad är dock inte populariteten som besöksmål, utan den unika marina miljön i området:

«Kosterhavet representerar ett unikt havsområde i Sverige. Här finns mer än 6 000 marina arter och närmare 6 000 arter på land. Kosterhavet är ett av Sveriges artrikaste områden. Detta havsområde är en 'flik av oceanen', där oceaniskt vatten transporterar in oceaniska arter i svenska vatten».<sup>4</sup>

Nationalparkens funktion är att skydda den lokala havsmiljön som inkluderar unika undervattensmiljöer och många endemiska arter. Området är också ett viktigt fågel- och sälskyddsområde och har stora bestånd av båda. Samma gäller fisket, som har en lång historia och idag är viktigt att bevara utifrån kustens kulturhistoriska identitet och arv, och stöds aktivt i lokalsamhällen runt nationalparken. Unikt för just Kosterhavet är att man bland annat ingått ett avtal med de lokala fiskarna om att de får fortsätta sina aktiviteter efter anpassad reglering. Detta för att bevara fisketraditionen och undvika konflikter med fiskarna.

Att skydda det marina ekosystem i området är med andra ord av avgörande betydelse för parken. Skyddet skapar inte bara förutsättningar för en unik havsmiljö och en möjlighet att fortsätta fiskenäringen, utan utgör också grunden för Kosterhavets särskilda kulturliv, vilket stärker nationalparkens ställning som besöksmål. Årligen besöks Kosterhavet av omkring 400 000 besökare, varav största delen kommer på grund av områdets fina natur och möjligheter till ett aktivt friluftsliv.<sup>5</sup> Detta inkluderar allt ifrån bad och vandring till djursafari och matupp-

4 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009, s. 27.

5 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009.



Figur 24.1 Karta över Kosterhavet och Ytre Hvaler nationalparker.

levelser med fokus på mat från havet. Särskilt båtlivet är en omtyckt aktivitet i nationalparken, medan aktiviteter som dykning, paddling och SUP (Stand Up Paddling) också har blivit alltmer populära. Tusentals fritidshusgäster, sommarstugeägare och campinggäster bidrar till Kosterhavets rekreativa utveckling och är en fast del av sommarperioden i området.<sup>6</sup> Sammantaget bidrar detta till att Kosterhavet är ett av Sveriges mest välbesökta skärgårdsområden och friluftsområden generellt, samt understryker det betydelsen av besöksnäringen, som idag är de lokala kommunernas – Strömstad, Tanum och Sotenäs – viktigaste näring. I detta arbete finns ett stort behov av integrerad kustzonsförvaltning, som kan möta och hantera besöksintressen på kusten och havet.

En hjälp i arbetet med nationalparken är samarbetet med Ytre Hvaler nationalpark. Parkerna delar samma havsmiljö och därför också många av samma villkor för att skapa besöksupplevelser. Skillnaden mellan områdena är framförallt att landområdena i Ytre Hvaler är mer bebyggda jämfört med Kosterhavet, vilket delvis kan förklaras med att man i Sverige traditionellt har varit mer strikt när det gäller hanteringen av dispens för nybyggnation i kustzonen. Det finns för nuvarande ett samarbete mellan de två nationalparkerna som innebär att förvaltningarna några gånger årligen träffas och diskuterar utvecklingen samt utmaningar i varje område utifrån egna erfarenheter och kunskap. På detta sätt kan varje förvaltningsgrupp dra nytta av grannskapet och vara med om att sätta fokus på viktiga frågor, exempelvis frågor rörande besöksförvaltning. Samarbetet inkluderar numera också de marina nationalparkerna Færder, Jomfruland och Raet i Norge.

### 24.3 RAMVERKET FÖR FÖRVALTNINGEN AV NATIONALPARKEN

I Sverige är det Regeringen och Riksdagen tillsammans med den ansvariga nationella myndigheten, Naturvårdsverket, som fattar beslut om bildandet av en nationalpark, inklusive syfte, avgränsningar och förordning för parken. I motsats till Norge ägs marken i alla nationalparker av svenska staten, vilket innebär att alla nationalparker följer samma regler, även om det finns anpassning till lokala förhållanden (t.ex. det kommersiella fisket i Kosterhavet). Ansvar för förvaltningen i nationalparken ligger på respektive länsstyrelse i Sverige.

Kosterhavet sköts av en förvaltningsgrupp anställd av länsstyrelsen. Att det finns en förvaltningsgrupp är annorlunda jämfört med exempelvis norska nationalpar-

---

6 Andreas Skriver Hansen, *Understanding recreational landscapes*, Göteborg 2016.

ker, som ofta har mycket få fastanställda.<sup>7</sup> I Kosterhavet består förvaltningsgruppen av en rad heltidsanställda: en nationalparkschef, naturvårdsförvaltare, naturvårdare, naturumföreståndare samt naturvägledare. Därtill är ett antal nationalparksvärdar anställda i Naturum under sommarperioden då antalet besökare ökar kraftigt. Nationalparkschefen ansvarar för att nationalparken sköts enligt parkens syfte och förordning och är parkens «offentliga ansikte». Naturvårdsförvaltarna och naturvårdarna ansvarar för samt jobbar med det dagliga, praktiska och strategiska arbetet i nationalparken, både i den marina och i den terrestra miljön. Naturumföreståndaren ansvarar för områdets besökscenter (Naturum) medan naturvägledaren fungerar som värd för nationalparken.

Som en hjälp i arbetet med förvaltningen av nationalparken finns en skötselplan för hela området.<sup>8</sup> Alla nationalparker i Sverige har en skötselplan, som måste godkännas innan nationalparken etableras och som kontinuerligt följs upp. Skötselplanen berättar om varför nationalparken etablerades, områdets historia, områdets natur- och kulturkvaliteter och dess status. Det finns också riktlinjer för arbetet med natur- och kulturmiljön i parken, hur båda ska skötas och vilka regler som gäller i olika delar av parkområdet. Skötselplanen är därmed både ett formellt och ett vägledande dokument, där man kan läsa om hur parken förvaltas samt vilka målsättningar och krav som gäller, så som miljömålsarbetet i Sverige och generell lagstiftning kring fysisk planering. Det är samtidigt ett dokument som kan behöva uppdateras ibland allt efter nya förhållanden och utvecklingar i nationalparken, exempelvis nya initiativ eller markanvändningar inom kustzonen, som kräver uppmärksamhet. Det är förvaltningsgruppen tillsammans med myndigheterna som ansvarar för att med jämna mellanrum utvärdera arbetet med förvaltningen av nationalparken.

I skötselplanen kan man läsa följande om syftet med Kosterhavets nationalpark:

«Syftet med Kosterhavets nationalpark är att bevara ett särpräglat och artrikt havs- och skärgårdsområde samt angränsande landområden i väsentligen oförändrat skick. I syftet ingår att:

- Långsiktigt skydda och bevara områdets naturligt förekommande marina ekosystem, biotoper och arter samtidigt som ett hållbart nyttjande kan ske av områdets biologiska resurser.

7 Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland och Andreas S. Hansen, «Fra fjell til kyst», *PLAN*, 2017 s. 38–43.

8 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009.

- Skydda och vårda områdets naturliga och kulturpräglade miljöer med tillhörande värdefulla växt- och djurliv.
- Underlätta för besökare att uppleva och få kunskap om områdets natur- och kulturvärden samt hur dessa kan nyttjas på ett hållbart sätt.
- Främja forskning och utbildning kring bevarande och hållbart nyttjande av marina och landbaserade ekosystem.»<sup>9</sup>

Långsiktigt bevarande och skydd av parkens natur- och kulturmiljö nämns här som det huvudsakliga syftet med nationalparken. Samtidig står det också att besökarna och deras upplevelser är viktiga att planera för, med ett mål om att introducera besökarna till de speciella natur- och kulturkvaliteter som finns i och kring parken. Det sista framförs som en del av förvaltningens ansvar i Kosterhavet och ingår därmed i besöksförvaltningen i området. Detta arbete innebär i princip att samla in kunskap om besökarna för att kunna planera för deras aktiviteter och upplevelser. En särskilt viktig fråga är att veta varför olika typer av besökare väljer att åka till området. På sidan 67 i skötselplanen nämns olika svar, bland annat att området gör det möjligt att uppleva ett av Sveriges finaste skärgårdsområden och bjuder på många rika naturupplevelser, där man kommer nära naturen och får lära mer om kustens och havets unika miljöer. Samtidig nämns också möjligheten till ett bra och aktivt friluftsliv.

På öarna och längs kusten är de största aktiviteterna badning och solbad samt vandring och promenader längs stranden och på klipporna. Dessa aktiviteter är speciellt populära för de många dagsbesökare som besöker området i och utanför säsongen, men också bland folk med fritidshus eller som bor på camping nära nationalparken. Fritidsfiske och jakt bedrivs också i området, men bara i begränsad omfattning och enligt regler. Det absolut största rekreationsintresset är fritidsbåtsaktiviteterna i parken, som inkluderar både segelbåtar och motorbåtar samt vattenskotrar. I och nära området finns ett stort antal gästhamnar och naturhamnar som tar emot tusentals båtar varje år. De många fritidsbåtarna har resulterat i en ganska intensiv båttrafik i nationalparken under högsäsongen och i folkmun kallas farvattnen den «blå E6:an», vilken går mellan kusten och Kosteröarna i nord-sydlig riktning.

På bakgrund av den situationen har nationalparken satt följande mål för besökslivet i Kosterhavet:

«Kosterhavet ska ha nöjda besökare som får tillfredsställande naturupplevelser. Besökarna vet vad de kan förvänta sig inom olika delar av nationalparken och

---

9 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009 s. 27.



får sina förväntningar uppfyllda. Besökarnas aktiviteter är inte i konflikt med nationalparkens syfte.»<sup>10</sup>

För att uppfylla målet finns en så kallad «friluftsplän» i skötselplanen som innehåller beskrivningar av mål och riktlinjer för besöksförvaltningen i parken och har kopplingar till planering av kustzonen. Till exempel inkluderar den anordningar av olika besöksfaciliteter så som parkeringsplatser, toaletter, tömningsstationer för fritidsbåtar, stigar, skyltning och informationsplatser samt olika praktiska aktiviteter, exempelvis strandstädning. Varje del påverkar besöksupplevelsen och ingår därför i besöksförvaltningen i området. Det finns också information om olika faktorer från friluftslivet som kan resultera i negativa påverkan på både miljön och besöksupplevelsen, som exempelvis utsläpp, läckage, ankringskador, motorbuller och nedskräpning. Samtidig understrykas det att nationalparken:

«[skall] tillgodose de olika behov som kan ställas från olika besökargrupper utan att förslitning sker av området. Den stora besöksmängden (som kan komma att öka ytterligare) ställer stora krav på mottagningsanordningar och kanalisering.»<sup>11</sup>

Vad gäller mottagningsanordningar har man framförallt Naturum, som ligger i Ekenäs gästhamn på Sydkoster, samt fyra så kallade nationalparkentréer i form av gästhamnar och parkeringsplatser, som är strategisk placerade vid olika ingångar till området längs kusten (Strömstad, Saltö, Rossö och Resö). Alla entréer har information om nationalparken samt olika former av service och faciliteter som toalett och kiosk eller café. Naturum är nationalparkens naturliga samlingspunkt med utställningar, akvarier, guidade turer och filmvisning, och det är där man också träffar förvaltningsgruppen. Förutom information och service är Naturums och entréernas viktigaste funktion att de kanaliserar besökarna, fast bara i en viss utsträckning. Även om en stor del av besökarna kommer förbi Naturum eller en av entréerna är det långt ifrån alla som gör eller har möjlighet till detta, eftersom ett stort antal besökare, i synnerhet båtfolket och paddlarna, aldrig kommer i närheten av dessa. Istället rör båtfolket och paddlarna sig ganska fritt i området, vilket gör att kanalisering har begränsad effekt. Däremot har man valt att aktivt arbeta med zoner i nationalparken. På sidan 87 i skötselplanen kan man läsa om fem olika typer av zoner:

10 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009 s. 181.

11 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009 s. 185.

1. Zon A: områden med hastighetsbegrænsning. Ska minimera olyckor og bul-ler.
2. Zon B: hænsynsområden. Regler for motordriven transport, sakra stillhet og tystnad.
3. Zon C: fågel- og salskyddsområden. Landstigning forbjuden eller krav på av-stand till vissa øar med kænsligt djurliv under en viss period.
4. Zon D: områden med ankringsforbud. Undvika skador på kænslige miljøer.
5. Zon E: områden med jaktforbud.

Zonerna är en viktig del av försøket på att minimera den negativa påverkan på den marina miljøn og besøksupplevelsen og ingår dermed som en viktig del av skydds- og besøksstrategierna i nationalparken. Samtidig är zoneringsplanerna inte helt oproblematiske. Zonerna innebær till eksempel att det finns begrænsninger i vad man får gøra i nationalparken, vilket ibland kan komma i konflikt med alle-mansrættens prinsipper. Det finns till eksempel regler om att man inte får førtøja og ankra på samme plats mer än två dygn i føljd for att ge fler personer tillgång till parkens många fina øvernattningsställen med båt. Dærtill kan det vara svært att følja opp om besøkarna i parken faktisk føljer reglerne i zonerna. Førvæltningss-gruppen försøker i samarbeide med politen og kustbevakningen att gøra kontrol-ler, men det är svært att ha en konstant øverblick. Situationen pekar dermed igen på den svåra balansen mellom skydds- og friluftslivsinteressen i området og att man for att løsa utmaningen kanskje bør fokusere på ett bættre og mer integrert zoneringsinitiativ.

Førvæltningssgruppen gør mycket for att informere besøkarna, dels genom infor-mation i entréerna till nationalparken, dels via skyltar ute i terrængen eller genom appar og nationalparkens hemsida. Nationalparken har også en Facebook-sida og Twitter-profil där nyheter om nationalparken sprids og som fungerer som en kanal som besøkarna kan anvænda till att ge feedback till førvæltarna. Førvæltarna är også sjølva aktive ute i parken, framførallt med information om ulike områden og regler. Man lyssnar på vad folk opplever og tar emot kommenterer og syn-punkter. På det sattet får førvæltarna en ganske bra øverblick øver samt førståelse av besøkarna ute i området samt øven lokalbefolkningen og lokale næringsidkare, som også är viktige informationskællor. Sist men ikke minst är naturpedagogik også ett viktig verktøy som anvænds aktivt, dels for att informere besøkarna om parkens innehåll, dels for att oppmana till respekt for områdets kultur- og natur-værdene. Dette arbeide inkluderer mer målgruppsriktad og platsspesifikk aktivitet og information, hvilket naturvægledningsverksamheten i høg grad bidrar med.

## 24.4 BESÖKSUPPFÖLJNING

En grundläggande förutsättning för att kunna bedriva effektiv och integrerad förvaltning är att ha detaljerad kunskap om det som förvaltas. Detta innebär, speciellt i ett nationalparksammanhang, att det måste finnas gedigen kunskap, inte bara om områdets många arter och habitat, men också om områdets besökare och deras aktiviteter och upplevelser. Kunskap om detta är viktigt, inte minst för att kunna balansera olika användnings- och skyddsintressen på ett hållbart sätt. Ser man på naturmiljön först, inkluderar detta arbete att få information om hur naturen mår i området, vilka störningar och påverkan på naturen som finns samt vad eventuella framtida påverkan blir. Ser man däremot på besökslivet är det viktigt att besvara vem besökarna är, hur många de är samt var och när de är ute i området. Information om olika aktiviteter och typer av konflikter är också viktig, som exempelvis mellan paddlare och motorbåtfolk, eller mellan sälar och nyfikna turister. Detta pekar på betydelsen av att systematiskt samla in information som kan studeras för att kunna följa med i olika utvecklingar och tendenser i området. Ofta betonas nödvändigheten av att bygga upp en kunskapsbas, där funktionen är att samla in information om olika faktorer som är relevanta för områdets utveckling och som gör att man kan ta välgrundade beslut inom förvaltningen. Arbetet med att bilda en kunskapsbas är inte enkelt då det ofta är en tids- och resurskrävande process som förutsätter både natur- och samhällsvetenskaplig kompetens.

I skötselplanen för nationalparken kan man läsa mer om uppföljningsarbetet, vilket primärt berör uppföljning av områdets marina och terrestra naturmiljöer. Besöksuppföljning nämns däremot inte i dokumentet, förutom i en kort lista över olika uppföljningsaktiviteter:

- «1. Antalet personer som deltar i organiserade turer.
2. Besöksundersökningar om service och attityder.
3. Antal serviceanläggningar utanför känsliga områden.
4. Mängd mottaget avfall i tömningsstationer.
5. Antal miljöcertifierade charterföretag med olika arrangemang i parken.
6. Antal snorkelleder.»<sup>12</sup>

Aktiviteterna som nämns här ingår alla som delar av besöksförvaltningen i området. Fast när det gäller just studien av besökslivet är punkt 2 särskilt viktig, eftersom detta arbete ger svar på centrala frågor om besökarna och deras aktiviteter. Medan detta är positivt, är det samtidigt anmärkningsvärt att punkten inte följs upp

12 Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark*, Stockholm 2009 s. 174.

av information om hur man ska göra arbetet, hur ofta det ska göras samt hur omfattande det ska vara. Skötselplanen hänvisar istället till en rapport med fokus på besöksattityder samt olika typer av besöksstatistik i området, men som gjordes innan processen med att bilda nationalparken började.<sup>13</sup> Vad som finns är däremot besöksstatistik från lokala gästhamnar och hotell samt campingar i och nära nationalparken, som kan granskas för att se närmare på besöksutvecklingen. Det går även att studera besöksutvecklingen med hjälp av de turistföretagare som erbjuder guidade båtturer samt djursafari och paddlingsäventyr i och kring Kosterhavet.

Utöver detta har man också installerat automatiska besöksräknare i Naturum och det har förekommit planer på att sätta ut räknare på andra strategiska platser, exempelvis på parkeringsplatser eller i populära naturhamnar, men det är oviss om detta blir genomfört. Förvaltningen räknar också antal personer som anmäler sig på guidade turer samt antalet skolklasser som besöker parken. Det sker också sporadiska uppföljningar av båtgäster i naturhamnar, vilket gör att man har en ungefärlig överblick över vilka naturhamnar som är mest populära och vilken kapacitet de har. Via Facebook och Twitter har man kontakt med besökarna i Naturum, vilket bidrar till att få inblick i vad som sägs och skrivs om nationalparken. Sist men inte minst är förvaltarna ofta ute och observerar i områden, speciellt under högsäsong, där det finns mycket folk och aktivitet. Sammantaget gör detta att förvaltarna har en viss överblick över områdets besökare, vilket i sin tur är en grund för att arbeta mer med besöksförvaltning.

Detta låter bra, men är ändå långt ifrån den mycket mer systematiska och detaljerade uppföljning som görs av den fysiska miljön i nationalparken. Trots de insatser som görs för att studera besökarna och deras aktiviteter i parken saknas fortfarande den nivå av kvalificerad kunskap som krävs för att kunna utveckla en god besöksförvaltning. Ett krav i detta arbete är framförallt utförandet av systematisk besöksuppföljning på samma nivå som annan typ av uppföljning som görs i nationalparken idag. Detta scenario är mycket önskvärt, men saknas på grund av olika utmaningar i arbetet med besöksuppföljning i området. Problemet kräver uppmärksamhet, eftersom det visar på en begränsning i frågan kring hur man hittar en bra balans mellan skydds- och friluftsentressen, vilket vidare medför utmaningar i arbetet med integrerad kustzonsförvaltning.

---

13 TUI, *Kosterhavet – besöksinventering 2006*, Göteborg 2006.

## 24.5 UTMANINGAR I BESÖKSUPPFÖLJNINGEN

Så vari ligger problemet? Som ett delvist svar på frågan gjordes en omfattande studie av arbetet med besöksuppföljning i Kosterhavets nationalpark under perioden 2012 till 2016. Studien var en del av ett forskningsprojekt med syfte att undersöka utmaningar i arbetet med besöksuppföljning i kust-marina områden. Studien bidrog med ny kunskap, bland annat kring vikten av att göra systematisk besöksuppföljning, en detaljerad metoddiskussion samt reflektioner kring framtidens besöksuppföljning i den kust-marina zonen. Liknande arbete har inte tidigare gjorts i Sverige och har varit ett begränsat tema i de övriga nordiska länderna. Ämnet är mycket aktuellt, speciellt inom kustzonsförvaltning, där besöksuppföljning ingår som en central del av arbetet med utvecklingen av framtidens kust-zoner.<sup>14</sup>

Studien pekar framförallt på vikten av att göra systematisk besöksuppföljning och att detta arbete bör ses som en prioriterad aktivitet inom förvaltningen. Om man tar utgångspunkt i Kosterhavets nationalpark ser man tydligt behovet av systematisk besöksuppföljning eftersom området är samlingsplats för många typer av besökare, som bedriver många olika typer av aktiviteter på många olika platser och tider dygnet och året runt. Det är därför särskilt viktigt att man som förvaltare får en överblick över besökarna i området, vilket innebär både statistiska, rumsliga och tidsmässiga analyser av besökarna och deras aktiviteter och upplevelser. Det handlar dels om att få information om hur många besökare som finns i området, var och på vilka tider, och det handlar dels om koncentrationer av besökare i populära områden, vilka dessa områden är, varför de är populära och vid vilka tidpunkter besöken görs. Det handlar också om att få kunskap om vilka aktiviteter besökarna utför, var och när, men också varför. I detta fall är det särskilt viktigt att studera besökarnas motivation och förväntningar, vilket knyter an till varför folk väljer att besöka området och kanske väljer att komma tillbaka igen. Särskilt viktigt är det att studera konflikter mellan olika besökartyper och aktiviteter, exempelvis vattenskotrar och paddlare, eller landbaserad och vattenbaserad aktivitet, exempelvis motorbåtar och strandgäster. Sist men inte minst handlar det också om att få inblick i besökarnas upplevelser, både positiva och negativa, eftersom de intryck besökarna tar med sig från området bidrar till att bestämma områdets sociala värde och därför bör ingå som en central del i besöksförvaltningen. Denna del är inte bara aktuell för förvaltarna, men också för den lokala besöksnäringen, som kan använda kunskapen till att profilera och sälja olika upplevelser. Det finns med andra ord många orsaker till varför systematisk besöksuppföljning bör vara en vik-

14 Andreas Skriver Hansen, *Understanding recreational landscapes*, Göteborg 2016.

tig del av förvaltningen i ett naturområde, spesielt de områden som opplever ett høgt besøkstrykk.

Studiens metoddiskussjon bidrar også med flere nye slutsatser. Det finns nämligen en del principiella utmaningar när det handlar om att genomföra besöksuppföljning i kust-marina områden. En första utmaning är områdets öppna landskapskaraktär och därmed svårigheten att ta sig runt i och få överblick över allt som händer i parken. Kosterhavet, till exempel, består av hundratals större och mindre öar samt en stor havsytta, som gör det praktisk taget omöjligt att insamla information om alla besökare och deras aktiviteter, än mindre att komma i kontakt med dem. Här skiljer sig kust-marina områden tydligt från andra landskapstyper, som skogs- och fjällområden. Självklart finns det också stora öppna landskap i skogs- och fjällområden, men samtidig har dessa områden oftast ett begränsat antal huvudsakliga entréer, som exempelvis parkeringsplatser, vandringsleder, serviceställen, etc. Detta gör att besökarna i högre grad koncentreras runt vissa platser, vilket i sin tur gör det möjligt att få en relativt bra överblick över var besökarna är och vad de gör ute i området. I ett kust-marint område som Kosterhavet är detta svært eftersom många besökare kommer sjövägen. Det finns såklart parkeringsplatser, entréer och vandringsleder i området också, men det är långtifrån största delen av besökarna som passerar förbi dem. Detta gäller framförallt båtfolket samt paddlare, som ger sig ut från olika delar av kusten.

I förlängningen av detta finns ett annat, mer praktisk metodproblem, som styrks av problemet med områdets öppna landskapskaraktär, och handlar om hur man applicerar ulike oppføljningsmetoder i kust-marina områden. Traditionella oppføljningsmetoder inkluderer automatiske regnare og flygfotografering samt återkommande observationer og enkät- og intervjuundersøkingar. Arbetet med dessa metoder försvaras emellertid i kust-marina områden eftersom besökarna inte rör sig i punkter eller følger linjer, men istället är konstant utspridda i hela området. Resultatet är att metoderna bara i en begrenset utstrækning lykkes fånga opp informasjon om ulike delgrupper, framförallt igen båtfolket og paddlarna.

Sedan är det også en utmaning att de traditionella metoderna inte är bra på att fånga opp den informasjon som är viktig for å kunne jobba med alle delar av besøksforvaltningen. Dette gjelder inte bara kust-marina områden, men også andre områdestyper. Konflikter mellom ulike besøksgrupper og aktiviteter er ett eksempel på dette. Under høgsåsonen, till exempel, är det ofta trængsel i gäst- og naturhamnar, vilket kan leda till konflikter mellom hamngæsterna. Det finns også konflikter mellom ulike friluftaktiviteter, som næmnet tidligere. Ett annet eksempel er problemet med skråp, ett problem som får mycket oppmærksamhet, men som inte har undersøkt frå ett konsumentperspektiv, det vill säga blandt de som besø-

ker och upplever nationalparken. Studier av besöksupplevelsen är också viktiga för att studera och relatera förväntningar med det faktiska innehållet. Men detta kräver att förvaltarna inte bara prioriterar frågan, utan också jobbar mer aktivt med kvalitativa metoder. Exempel kan vara dialog med besökarna genom djupintervjuer eller fokusgrupper som gör det möjligt att identifiera viktiga detaljer och faktorer som påverkar besöksupplevelsen och som därför behöver uppmärksammas i förvaltningen av området.

Situationen visar på att det finns stora utmaningar i arbetet med besöksuppföljning i kust-marina områden. Framförallt kan man konstatera att det inte finns någon universell uppföljningsstrategi som kan lösa situationen. Studien bidrar inte med svar på problemet, men pekar däremot på ett behov av att tänka nytt och innovativt. Därtill krävs insikt i hur man löser problemet med övergången från land till hav, som ofta upplevs som en osynlig gräns eller barriär båda i förvaltningen och för besökarna, och som därför måste bli ett mål att minska i framtidig kustzonsförvaltning.

## 24.6 FRAMTIDENS UTMANINGAR

Vad gäller framtidens besöksförvaltning i kust-marina områden handlar det mycket om vilken status denna kommer att få. Som situationen är nu i Sverige, med utgångspunkt i erfarenheterna från Kosterhavets nationalpark, kan man konstatera att både besöksförvaltning och besöksuppföljning får viss uppmärksamhet, fast inte på samma nivå som förvaltning och uppföljning av den fysiska miljön. En förklaring till detta går tillbaka till det primära syftet med nationalparken, vilket handlar om att skydda och bevara områdets unika naturmiljö. Andra syften, inklusive turism och friluftsliv och därmed också besöksförvaltningen i parken, är underordnade detta arbete. Ett exempel på detta är Kosterhavets skötselplan, där bara 10–15 sidor av det 234 sidor långa dokumentet konkret handlar om besöksförvaltning, och denna beskrivs endast ytligt jämfört med hur förvaltningen av den marina miljön i parken beskrivs. I skötselplanen saknas mer kvalificerad information om besökarna, exempelvis information om konflikter och nya utvecklingstendenser inom olika friluftaktiviteter och besöksupplevelser. Framförallt saknas rekommendationer kring besöksuppföljning och specifikt då metoder för att effektivt samla in data om besökarna och deras aktiviteter och upplevelser.

Det är viktigt att påpeka att situationen inte är unik för Kosterhavet, utan detta är en genomgående utmaning i landets övriga skötselplaner och i andra landskaps typer. Felet ligger därmed inte i parkförvaltningen, utan är snarare en del av ett större problem som härrör ifrån att besöksförvaltning traditionellt sett har fått

begränsad uppmärksamhet och varit lågt prioriterad inom förvaltningen av landets nationalparker och naturlandskap i övrigt. Ansvar för detta ligger därför framförallt hos den ansvariga nationella myndigheten. Situationen kopplar till en större diskussion om turism och friluftsliv som viktiga mark- och vattenanvändningskategorier, och frågan om hur dessa prioriteras inom skydds- och bevarandearbetet i Sverige. Detta var fokus i en artikel från 2014, där en analys av situationen i Kosterhavet och biosfärområdet Kinnekulle kom fram till att det inte är förvaltarnas ansvar att turism och friluftsliv inte prioriteras högre, utan att det snarare är en politisk fråga om prioritering och balansering av olika mark- och vattenanvändningsintressen.<sup>15</sup> Faktum är att skyddsintressen för naturmiljön i Sverige traditionellt är starka och svåra att påverka, vilket i praxis innebär att andra mark- och vattenanvändningar underställs dessa. Resultatet är att exempelvis turism och friluftsliv, inklusive besöksförvaltning, inte prioriteras på samma nivå som skyddsförvaltning av naturmiljön, trots turismens och friluftslivets stora närvaro och betydelse. Utifrån ett kustzonsperspektiv gör denna situation det ännu svårare att jobba integrerat och holistiskt, och det är därför en situation som bör uppmärksammas ytterligare.

En annan utmaning är att besöksförvaltning och besöksuppföljning traditionellt har varit anpassade för landområden, framförallt fjäll- och skogsområden, samt under senare tid även urbana miljöer. Kust-marina områden är däremot en relativ ny skyddskategori som innehåller en ny typ av naturlandskap och därmed också medför andra villkor när det gäller besöksförvaltning och besöksuppföljning. Problemet med det öppna landskapet i kust-marina områden är ett exempel på detta. Fast det handlar inte enbart om «nya» former av naturlandskap som nu skyddas. Det handlar också om att den praktiska förvaltningen bygger på erfarenhet och kunskap från landområden, som oftast inte går att överföra rakt av till kust-marina områden.<sup>16</sup> Problemet med att utföra besöksuppföljning i kust-marina områden visar på detta eftersom det är svårt att applicera samma metoder som på land. Därtill saknas det medvetenhet om detta på förvaltningssidan, vilket innebär att man fortsätter jobba med uppföljningsmetoder och strategier som ofta inte är anpassade till kust-marina områden. Resultatet är att besöksförvaltningen, och framförallt besöksuppföljningen, inte görs på ett systematiserat och välgrundat sätt. Det är därför särskilt viktigt att nya och anpassade strategier för besöksförvaltning och besöksuppföljning utvecklas för kust-marina områden.

15 Marie Stenseke och Andreas Skriver Hansen, «From rhetoric to knowledge based actions – Challenges for outdoor recreation management in Sweden», *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, Vol. 7–8, 2014 s. 26–34. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jort.2014.09.004>

16 Stokke, Haukeland och Hansen, «Fra fjell til kyst», 2017.



En mer lokal och praktisk utmaning handlar om själva förvaltningsgruppen. Först och främst kan man konstatera att det är positivt att det överhuvudtaget finns en förvaltningsgrupp som jobbar aktivt med besöksförvaltning, vilket är fallet i Kosterhavet. Men problemet blir mer uttalat när man ser närmare på konstellationen av gruppen. I dagsläget finns det till exempel ingen av de anställda som har en samhällsvetenskaplig bakgrund. Det finns en naturvägledare och en naturumföreståndare, som båda arbetar med pedagogiska och kommunikativa frågor och uppdrag. De andra anställda har antingen en naturvetenskaplig eller teknisk bakgrund. Ser man igen på områdets syfte och fokus i skötselplanen ger denna fördelning av kompetens absolut mening. Problemet uppstår när det gäller besöksförvaltning och besöksuppföljning, eftersom de samhällsvetenskapliga kompetenserna som krävs i detta arbete delvis saknas eller måste lånas eller köpas in någon annanstans ifrån.

Därutöver finns det också problem med finansiering av besöksförvaltnings- och besöksuppföljningsaktiviteter, som för närvarande tar upp en mycket begränsad plats i budgeten och som framförallt handlar om att utveckla Naturrummets och entréernas verksamhet. Detta hänger återigen ihop med den politiska frågan om vilka delar i förvaltningen som prioriteras. Sist men inte minst saknar förvaltarna lämpliga verktyg för att kunna göra systematisk och professionell besöksförvaltning och besöksuppföljning. Detta är ett problem inte bara i kust-marina områden, utan också i andra områdeskategorier i Sverige, där olika besöksstrategier och -metoder inte har utvecklats på många år eller är så lokalt anpassade att de inte går att överföra till andra områden. Resultatet är att förvaltarna har minskade möjligheter att komma med kvalificerade och dokumenterade svar på viktiga frågor kring besökarna.

## 24.7 LÖSNINGAR ATT JOBBA MED

Frågan är då vad man kan göra för att förbättra situationen. Börjar man på en högre, nationell nivå krävs framförallt att turism och friluftsliv accepteras som viktiga mark- och vattenanvändningskategorier på samma nivå som andra kust-marina sektorer och aktiviteter. Detta kräver politiskt fokus på samt prioritering av kust-marin turism och friluftsliv, vilket på sikt kan leda till att fler resurser övergår till besöksförvaltningen. För närvarande är situationen inte optimal, men det finns en utveckling på gång som pekar emot att turism och friluftsliv kommer att få mer fokus och inflytande inom områdesförvaltningen i Sverige, primärt på grund av att man dels från politiskt håll, dels från ett planeringsperspektiv börjar inse att turismen och friluftslivet, och därigenom också behovet av besöksförvaltning, har en avgörande roll i förvaltningen av landets många naturområden.

På en mer lokal nivå, inom själva förvaltningen, måste vissa förändringar också ske. För det första är det viktig ått områden som eksempelvis Kosterhavets nationalpark fortsätter ha en förvaltningsgrupp, som aktivt jobbar med parkens syfte. Fast når det gæller just besöksforvaltningsdelen måste ett minimumkrav vara ått det finns anstællde som har kompetens og erfarenhet av ått jobba professionelt med besöksforvaltning og besöksoppfølging. Med andra ord, professionelle med en samhællsvetenskaplig bakgrunn måste finnes med i forvaltningsgruppen. Om dette inte er mœjligt, till eksempel på grunn av for lite resurser, kan alternativet vara en vidareutbildning av en eller fler av de forvaltere som redan finnes. En annan løsning er ått se nærmere på potentialen i anvændningen av ny teknologi, som till eksempel sociala medier, mobilteknologi og ulike applikationer. Det finnes for nærværende en del projekt på gæng med fokus på anvændning av ny teknologi og dærmmed utveckling av automatiserte løsninger på besöksoppfølging.

For ått lykkes med utbildningen av forvalterne og introduksjonen av ny teknologi i besöksoppfølgingen finnes det samtidig ett behov av ått arbeidet kopplas mer explicit till forskning inom besöksoppfølging. Mer samarbeide og koordination med universitet og andre kunskapsbaserte verksamheter, som er eksperter på både besöksforvaltning og besöksoppfølging, er dærfor ett tredje og viktig krav. Universitet har ofta ett mer kritisk forhællningssætt till arbeidet og kan framstå som en utmaning i det praktiske forvaltningsarbeidet. Men det er samtidig den kritiske ingången till æmnet, som gœr ått nye vinkler og metoder kan utveckles till ått bli viktige verktøy for forvalterne. Dette gæller ikke bara de aspekter som angår besöksforvaltningen, utan også det arbeide som berœr forvaltningen av den fysiske miljœn i området, dær universitetet kan bidra med expertis og kunnskap. Ofta krævs en insats fråm både hæll, dær besöksforvaltning kopplas till forvaltning av den fysiske miljœn og tværtom, eftersom områdets sociala og ekologiske kvaliteter hænger ihop. En bra forvaltning handler dærfor om ått jobba på ett integrert sætt, dær forvaltning både av den sociala og den fysiske miljœn ingår, eftersom det er det enda sættet ått hitta en bra balans mellom bevarandeinteressene og mænniskors tillgæng till naturen.

Samarbeide inkluderer også kontakt med lokalbefolkningen og lokale friluftslivsorganisasjoner som aktivt anvænder området og har ett stort interesse i ått bevare tillgængen till naturen. Detsamma gæller lokale næringsidkare som er avhængige av ått skyddsinteressene og utvecklingen inom besœksnæringen fungerer tillsammans, eftersom besœksnæringen er beroende av ått områdets natur- og kulturkvaliteter bevaras. For alle parter er det dærfor viktig ått det finnes en besœksstrategi og besœksforvaltning i området, som diskuteres med de som bor i eller marknadfor området. Sist men ikke minst finnes det også behov av ått fortsætte

och även utöka samarbetet mellan Kosterhavet och de marina grannparkerna runt Oslofjorden. Som tidigare nämnts är den kust-marina landskapskategorin en relativt ny kategori inom besöksförvaltningen och därför måste man bli bättre på att lära av varandra, dela på kunskap och erfarenheter, och att driva viktiga frågor inom besöksförvaltningen i regionen. Förutom kommunikation mellan parkerna bör samarbetet också inkludera organisering av mer systematisk besöksuppföljning i områdena för att därmed säkra en hållbar balans mellan parkernas unika miljö och besöksupplevelser. Denna nivå av koordination finns för närvarande inte mellan parkerna, men är något som kan vara ett framtida mål. Lyckas detta arbete, och kopplas det samtidigt till forskning och utbildning, blir resultatet en positiv utveckling av besöksförvaltningen i kust-marina nationalparker i både Sverige och Norge.

## REFERENSER

- Hansen, Andreas Skriver, «Testing visitor produced pictures as a management strategy to study visitor experience qualities – A Swedish marine case study», *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, Vol. 14, 2016 s. 52–64. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jort.2016.05.001>.
- Hansen, Andreas Skriver, *Understanding recreational landscapes*, Doktorsavhandling (Göteborg 2016).
- Stokke, Knut Bjørn, Jan Vidar Haukeland och Andreas S. Hansen, «Fra fjell til kyst», *PLAN*, 2017 s. 38–43.
- Stenseke, Marie och Andreas Skriver Hansen, «From rhetoric to knowledge based actions – Challenges for outdoor recreation management in Sweden», *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, Vol. 7–8, 2014 s. 26–34. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jort.2014.09.004>.
- Naturvårdsverket, *Skötselplan för Kosterhavets Nationalpark* (Stockholm 2009).
- TUI, *Kosterhavet – besöksinventering 2006* (Göteborg 2006).



Bolk VI

# Rettar og interessar i kyst- og sjøområda



# 25. Innleiing

Katrine Broch Hauge

## 25.1 EIGEDOMSRETTAR OG STRUKTURAR

I denne delen av boka skal vi supplere forvaltningsblikket på kyst- og sjøområda med nokon studiar der eit utval av dei private rettane og interessene som finst i kyst- og sjøområda, får ta større plass. Ei viktig presisering er at vi i denne bolken berre tek opp eit lite knippe av dei ulike aktuelle spørsmåla som fell innanfor temaet planlegging i kyst- og sjøområde.

Det er ikkje nødvendigvis nokon motsetnad mellom det å nå nye politiske mål gjennom bruk av offentlege styringsverktøy som planlegging og det å ta omsyn til eksisterande rettar, og kanskje også leggja til rette for framveksten av nye rettar i eit område. Tvert om, skal ein til dømes ha fiskeoppdrett, må vi ha aktørar som vil investera i området. Fiskarane på si side må også vera sikra naudsynt aksept for å nytta kyst- og sjøområda. Vi kan tillate oss ei påminning om at aksept og respekt for eigedomsrettar og andre tilsvarende særrettar tradisjonelt er rekna for å fremja velferda i samfunnet. Vanleg lære er at den som investerer i ein eigedom, må ha tryggleik for at inntektene vil tilfalla han eller ho.<sup>1</sup> Samstundes er det slik at dei norske sjøareala er rekna for å vera eigarlaus, og etter havressurslova § 2 er dei villlevande marine ressursane sagt å tilhøyra fellesskapen.

Eksisterande eigedomsrettar og særrettar i eit område kan bli påverka av endra bruk. Rammene for utøving av næring kan for det første bli endra av nye planar, endra lover eller andre nye forvaltningsregime. Ser vi til plan- og bygningslova (pbl), er det som hovudregel slik at etablert bruk kan halda fram når nye planar i eit område blir vedtekne, jf. §§ 11-6 og 12-4. Nye tiltak, jf. pbl. § 1-6, derimot må vera lovlege etter eksisterande planar, jf. plan- og bygningslova §§ 11-6 og 12-4.<sup>2</sup>

Konfliktar kan dessutan oppstå mellom gamle og nye brukarar i eit område. Samanliknar vi tilhøva i sjøen med tilhøva på landjorda, er det ikkje berre styresmakter som kommune eller stat som kan seia ja eller nei til ein ny aktivitet. Skal det til dømes byggjast ny veg eller ferjekai, er det klart at også eigarar og andre med

1 Eide og Stavang, *Rettsøkonomi*, 2008, s. 167–169.

2 HR-2019-2102-A.

særrettar i området må inkluderast i prosessen. Er protestane høglytte, kan det vera eit uttrykk for at den eksisterande bruken er av stor verdi. Kanskje er det slik at styresmaktene må vurdere alternative plasseringar for veg eller kai. Vi kan dessutan sjå det slik at ein grunneigar eller innehavar av ein avgrensa rett i tillegg til å representera seg sjølv og sine interesser, også talar *området*, og dermed dei ulike verdiane området har, si sak. Bonden veit til dømes at dette er den gode, solfylte skråninga som kan «nyttast til alt», og at det derfor er gunstigare å leggja vegen på den andre sida av dalen. Blir ikkje styresmakter og rettshavarar samde, må ein anten forkasta prosjektet eller gjera bruk av tilgjengelege verkemiddel for tvangs-overtaking av eigedom eller rettar. Kven talar så områda eller landskapa i sjøen sin sak på tilsvarende måte? Mange stader er dei eksisterande rettane færre, eller dei kan vera noko mindre stadbundne enn på land. I mange sjøområde er det nok dermed færre som ropar stopp – dette er mitt, og det er verdifullt.<sup>3</sup> Kanskje kan vi seia at styresmaktene i sjøområda mange stader får mindre «hjelp» av eksisterande interesser i området til å gjera vurderinga av om det er tale om ei gunstig plassering av til dømes ein ny lokalitet for fiskeoppdrett. I tillegg kjem at kunnskap om miljøet både kan vera mindre tilgjengeleg og er mindre kartlagt, enn på landjorda.

Eit vanleg argument for styring gjennom plan er at dette er naudsynt der det er så mange aktørar at kostnadane med at desse blir samde om arealbruken gjennom privatrettslege mekanismar, overstig kostnadene med styring gjennom planlegging.<sup>4</sup> Utfordringa med arealbruk i sjø- og kystområde er kanskje ikkje først og fremst at ein har for mange aktørar å forhandle med. Ei like aktuell utfordring synest å være å skaffe god kunnskap om aktuelle brukarar, interesser og miljøtilhøve når ein tek nye område i bruk. Moglegheita for å inkludera interessene til desse aktørane i planlegginga er eit argument for at det er tenleg med styring av arealbruken gjennom planlegging.<sup>5</sup> Er det på den andre sida fritt fram for nye og gamle interessentar til å ta føre seg av ressursane, er «allmenningens tragedie» nær.

## 25.2 FORVALTNING AV EIN SJØALLMENNING?

I sjøområda er havbruksnæringa forsøkt styrt gjennom eit omfattande konsesjonssystem. Konsesjonssystemet kviler, som vi såg i kapitla over, igjen på den kommunale arealplanlegginga av området. Vi har også omfattande miljøreguleringar som delvis er integrerte i konsesjonssystemet.

3 Sml. Carol Rose, Property and Persuasion, Introduction: Approaching Property (s. 1–8), s. 1.

4 Eide og Stavang, Rettsøkonomi, 2008, s. 205 flg.

5 Op.cit.



I tråd med mandatet til havressursutvalet var eit av dei mange spørsmåla for utvalet å vurdera ei føresegn om statleg eigedomsrett til dei levande marine ressursane i havet.<sup>6</sup> I drøftinga av dette spørsmålet var etablering av ein formell sjøallmenning også til vurdering.<sup>7</sup> Utvalet karakteriserte der ein allmenning som eit område der «brukerne tilstås bruksrettigheter og som eies av alle».<sup>8</sup> Karakteristikken er altså ikkje heilt ulik den vi kjenner frå bygdeallmenningslova § 1-1. Der er kravet at eigedomsretten høyrer til minst halvparten av dei jordbrukseigedomane som frå gamal tid har bruksrett i allmenningen. Det endelege forslaget frå fleirtalet i utvalet var likevel å foreslå ein statleg eigedomsrett til dei viltlevande ressursane i sjøen. Etter høyringsrunden vart det klart at forslaget om statleg eigedomsrett til dei viltlevande ressursane *ikkje* vart vidareført. Vi skal ikkje gå inn i alle nyansane i debatten her. Forslaget som vart fremja var i staden at dei viltlevande marine ressursane skulle høyre til fellesskapen i Norge.<sup>9</sup> Nokre av dei finmaska privatrettslege rettssystema våre i utmarka, slik som til dømes bygdeallmenningar og statsallmenningane, har til samanlikning vakse fram gjennom lang tid, og lovreglane balanseer behova til både einskildindividua og samfunnet.<sup>10</sup>

Havressurslova § 2 seier altså i dag at dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg. Overordna og litt forenkla kan ein seia at reglane og det nærare innhaldet i dei nemnde allmenningane er utpensla i ein slags vekselverknad mellom brukarar, lovgivar og domstolar. Havbruksnæringa veks i dag raskt, og delvis er nok veksten spegla i framveksten av nye regelverk. Retorisk kan vi spørja: Kva er motivasjonen for tyngda av den regelverksproduksjonen vi ser i dag? Kva skjer når reglane stadig blir endra først og fremst for å handtera veksten i havbruksnæringa? Kan ein likevel finne att ein slik balanse mellom ulike brukarinteresser og ressursgrunnlaget som på mange måtar har vore styrande for allmenningslovgevinga?

Offentlegrettslege løyve vil gjerne ha andre rettsverknader og eit anna vern mot inngrep enn dei tradisjonelle tingsrettslege særrettane. Vi skal ikkje her gjera noka utførleg drøftinga av kva slags type rettar eller eigedomsrettar dette er. Formelt

6 NOU 2005: 10, Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, Havressursloven, avsnitt 1.1.3, side 24.

7 NOU 2005: 10, Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar, Havressursloven, avsnitt 6.1.7, side 103, Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), Om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), avsnitt 4.3.2, s. 38.

8 Op.cit.

9 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), Om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova), avsnitt 4.3.2, s. 42.

10 Sjå særleg fjellova (lov 6. juni 2975 nr. 31), statsallmenningslova (lov 19. juni 2992 nr. 60), bygdeallmenningslova (lov 19. juni nr. 59). Sjå også NOU 2018: 11 Ny fjellov.

talar vi om konsesjonar som blir tildelte frå det offentlege. På den eine sida betyr dette at ein ikkje nødvendigvis har noko vern mot endringar i regelverket som styrer tildelinga og seinare forvaltning av løyva.<sup>11</sup> På den andre sida betyr det at gitte konsesjonar kan gi innehavaren eit visst vern mot seinare endringar gjennom Grl. § 97 (forbodet mot tilbakeverkande lover) og eventuelt Grl. § 105 (eigedomsvernet). Seinare endringar må dessutan vera i samsvar med eigedomsvernet i EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjon) TP 1-1.<sup>12</sup>

I praksis skjer no tildelinga av nye oppdrettsløyve gjennom ei auksjonsordning.<sup>13</sup> Kysten er gjennom produksjonsområdeforskrifta delt inn i 13 ulike produksjonsområde. Etter produksjonsområdeforskrifta § 11 kan ein i produksjonsområde med «akseptabel miljøpåverknings» lysa ut tilbod om nye løyve og auke i produksjonskapasiteten. Etter produksjonsområdeforskrifta § 8 andre ledd andre setning skal departementet vurdere om miljøpåverknaden i eit produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Miljøindikatoren som blir nytta etter § 8 andre ledd første setning er påverknad av lakselus på vill laksefisk. God nok miljøstatus vart til illustrasjon i 2017 funne i områda 1 og 7–13. Etter forskrift av 15. mai 2018 nr. 731 § 7 gir tildelt ny kapasitet rett til å søka om klarering av lokalitet innanfor det produksjonsområdet som «tilsagnet om tillatelse gjelder». Det sektorstyrte regelverket er altså ein avgjerande premis for kvar i sjøområda på norskekysten nye etableringar innanfor havbruk vil kome.

## 25.3 KAPITLA I BOLKEN

I det første kapittelet i bolken, kapittel 26, skildrar Myklebust kor langt til sjøs den private eigedomsretten står ved lag – den sokalla yttergrensa i sjø. Myklebust teiknar også opp eit bilde av innhaldet i strandretten. Dermed teiknar ho også grensa for kvar ein kjem ut i farvatnet der offentlege styresmakter i større grad må ta «eineansvar» for forvaltning av områda. Kapittelet gir dessutan viktige refleksjonar om korleis ein kan oppfatta lovgivar og domstolar som lite viljuge til å utvikla innhaldet i desse privatrettslege grunnlaga for bruk i sjø, og i staden overlét styringa til offentlegrettslege reguleringsregime.

Auksjonsordninga for tildeling av ny kapasitet er tema i kapittel 27 av Eide, Par-chomovsky og Stavang. Summane løyva blir omsette for, reflekterer dei store, underliggjande økonomiske verdiane desse løyva har. Løyva kan dessutan både

11 HR-2013-2200-P, avsnitt 70.

12 EMK TP 1-1, jf. menneskerettslova §§ 2 og 3 (lov 21. mai 1999 nr. 30).

13 Forskrift 15. mai 2018 nr. 731 og forskrift 30. august 2018 nr. 1323.

omsetjast, jf. akvakulturlova § 19, og pantsetjast, jf. akvakulturlova § 20. Likskapen med tradisjonelle eigedomsrettar er altså slåande. I dette kapitlet får vi først ein introduksjon til auksjonsteori frå ein samfunnsøkonomisk ståstad. Deretter gir forfattarane sine refleksjonar om auksjonen som vart gjennomført her i Noreg. Hovudsynspunktet er at auksjonen kan oppfattast som vellukka når det gjeld å få dei som kjøpte konsesjonar (næringa), til å betala det vi kan vente at desse konsesjonane er verde. Dermed er auksjonsordninga eit bidrag til at fellesskapet gjennom staten får ein del i den venta verdiskapinga frå desse løyva.

Områda lenger nord i landet er attraktive for oppdrettsnæringa. Fiskeriinteressene har i lang tid også vore særleg viktige i denne landsdelen. Dermed er det aktuelt å spørja korleis fiskarane sjølv opplever utviklinga der stadig fleire lokalitetar blir tekne i bruk i dei nordlegaste fylka. I kapitlet til Sandberg får vi talerøret for fiskeriinteressene sjølv, Norges Fiskarlag, sitt blikk og refleksjonar på forvaltning og utvikling i arealforvaltninga i sjøen. Fiskarlaget er ein fagorganisasjon for einefiskarar, lottakarar og fiskebåtreiarar og er dermed å oppfatta både som ein arbeidstakar- og arbeidsgivarorganisasjon.<sup>14</sup> Norges Fiskarlag har 140 lokallag, som igjen er organiserte i ulike regionar. Synspunkta frå Fiskarlaget representerer altså ei viss breidde i fiskerinæringa.

Dei to siste kapitla i boka tek særleg opp tilhøvet mellom dei kystsamiske fiskeriinteressene og møtet med akvakulturnæringa. Dels kan kapitla lesast som døme på korleis fiskeriinteressene meir allment blir påverka av oppdrettsanlegg i området der det blir utøvd fiske, eller som er viktige for fiskeria det gjeld. Det er likevel slik at dei sjøsamiske interessene er særleg sårbare interesser, og ikkje minst har dei eit særleg juridisk vern. I 2016 skreiv Norsk senter for menneskerettar (NIM) ein rapport om statusen til dei sjøsamiske interessene i Noreg.<sup>15</sup> Her vart det peika på at vernet desse interessene har mot andre interesser, kan synast svakt. I årsrapporten i 2016 oppsummerer NIM: «Lovgivingen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamenes materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet».

Hauge ser i kapittel 29 nettopp nærare på korleis den kommunale arealplanlegginga i sjø slik ho er lovfesta i dag, er eigna til å sikra nettopp dei særeigne sjøsamiske interessene. Hauge drøftar moglegheitene for å synleggjera og vareta sjøsamiske interesser i lys av formåla med pbl og det særlege folkerettslege vernet som gjer seg gjeldande for dei sjøsamiske interessene.

14 <https://www.fiskarlaget.no/index.php/organisasjonen/om-norges-fiskarlag/details/473/17-norges-fiskarlag>.

15 Temarapport 2016, Sjøsamenes rett til sjøfiske. Gitt ut av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

I kapittel 30 av Movik får vi først ein gjennomgang av det særeigne ved dei samiske fiskerettane som ein rett. Ho peikar mellom anna på at det er sentralt å sjå på samanhengen mellom regulering av fiskeria og rettsgrunnlaget. Movik gir oss også ei framstilling av sentrale knaggar i den historiske utviklinga til dei sjøsamiske fiskerinteressene. Sentralt i kapittelet er analysen av to saker som har sett handteringa av kystsamiske interesser på spissen i kystsonedeforvaltninga.



## 26. Yttergrenser og strandrett – tilgang og bruk av det kystnære sjøområdet før og no

**Ingunn Elise Myklebust**

**Samandrag** I kapittelet vert det gitt ein oversikt over det norske rettssystemet for eigedomsrett i sjø. Som areal på land vert areal i det kystnære sjøområdet i større grad utsett for konkurranse og underlagt offentleg regulering. Samstundes som privatrettslege særrettar i sjøen får mindre rom til å utvikle seg, tek nye konsesjonsordningar plass. Avslutningsvis peikast det på kva for element ved konsesjonsordningar som har likskap med den sedvanebaserte eigedomsretten, og kva for moment som tilseier at dette er ordningar som må tilpasse seg at retten til bruk av sjøarealet berre er «til låns».

**Nøkkelord** eigedomsrett | strandrett | regulering | konsesjon | akvakultur

**Abstract** The article provides an outline over the Norwegian legal system for property rights in marine areas. Like land areas, marine and shoreline areas are increasingly exposed to competition and subjected to governmental regulation. At the same time as private property rights lose ground in marine areas, new licensing schemes are put in place. In closing, the article compares licensing schemes to private property rights, pointing out similar elements and factors implying that these schemes must adapt to the precondition that the right to the use of marine areas are merely a ‘loan’.

**Keywords** property rights | ownership | regulation | planning | licensing | fish-farming

## 26.1 INNLEIING

Eigedomsretten sine yttergrenser, både utover i sjøen, oppover i luft og nedover i undergrunnen, er basert på sedvanerett.<sup>1</sup> Det same gjeld også grensene oppover mot fjellet.<sup>2</sup> Til ein eigedom kan det høyre fleire aksessoriske rettar. I dette kapitlet skal det givast ei kort oversikt over strandeigaren sine rettar i sjøen. Den vanlege læra er at området utafor yttergrensa er eigarlaust, men slik at strandeigaren òg har einskilde særlege rettar.<sup>3</sup> Gjeldande norsk rett for eigedomsrett og andre rettar i sjø byggjer i hovudsak på juridisk teori og rettspraksis frå ca. 1850 og utover.<sup>4</sup> Den særlege rettskjeldesituasjonen krev at ein må ha både forståing for tradisjonar og eit blikk for samfunnsutviklinga.<sup>5</sup> I området for ulovfesta rett har Høgsterett hatt ei heilt sentral rolle i å utvikle og klargjere retten.<sup>6</sup> Det er fleire relativt nye saker frå Høgsterett, men framleis mange uavklara spørsmål. Det er heller ikkje noko mål å avklare retten ein gong for alle her, men tvert om å få fram sentrale kjenneteikn ved retten sin dynamiske karakter. Til slutt ser vi også på om det i dag kan vere grunn til å likestille retten til å bruke ein lokalitet i kraft av konsesjonsordningar, som typisk akvakultur, med dei sedvanebaserte rettane.

## 26.2 HISTORIKK

Frå midten av 1800-talet er det fleire dommar frå Høgsterett som gjeld retten til utnytting av naturressursar i sjøområdet. Dei første klare dommane om eigedomsrett til ressursar i sjøen gjaldt retten til østers.<sup>7</sup> Alle sakene synest å vere avgjort ut

1 Sjå Rt. 1959 s. 1198, Askøydommen, og Rt. 1998 s. 251, Tellnes. Sjå om nyare utfordringar i høve til eigedomsrett i undergrunnen i t.d. Marie Engebakken Kvam og Nikolai K. Winge, «Energibrønner: En rettslig analyse av utnyttelsesmetoder i undergrunnen», Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 2, 2018 s. 178–205.

2 Sjå meir om dette i Øyvind Ravna, «Der eiendommen 'går til høyeste fjell' – om fastlegging av eiendomsgrenser oppad i fjellheimen», *Lov og Rett*, nr. 8, 2011 s. 472–490.

3 Sjå t.d. Thor Falkanger, «Eierløs fast eiendom i våre dagers Norge?», *Lov og Rett*, nr. 1, 2019, s. 3–16 (pkt. 7 med tilvisingar til tidlegare arbeid).

4 Sjå nærare om den historiske utviklinga av eigedomsrett og strandrett, i Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Oslo 2010 s. 78–114.

5 Sjå Ernst Nordtveit og Ingunn Elise Myklebust, «Metodiske utfordringar i tingsretten», i *Rett i Vest: Festskrift til 50-årsjubileet for jurist-utdanningen i Bergen*, Johan Giertsen mfl. (red.), Bergen 2019 s. 461–476 (sjå særleg s. 474). Sjå også Gunnar Eriksen, *Alders tids bruk*, Bergen 2008 s. 38.

6 Sjå Ernst Nordtveit, «Høgsteretts rolle ved utvikling av rettar til fast eigedom», i *Lov, sannhet, rett: Norges Høyesterett 200 år*, Tore Schei mfl. (red.). Oslo 2015 s. 765–801.

7 I m.a. Rt. 1855 s. 41 og Rt. 1855 s. 784 er det lagt til grunn at retten til østers er ein eksklusiv rett for strandeigaren.

frå vektlegging av lokal sedvanerett. I dommane er det også trekt fram at østers ligg fast på sjøbotnen, og at det difor kan vere grunn til å ha andre reglar om østers enn vanleg fiske, som etter kvart vart rekna som fritt.<sup>8</sup> I Rt. 1874 s. 832 kom Høgsterett til same resultatet i høve til oppskyld tare. På bakgrunn av ei generalisering frå NL 5-12-4 om retten til ilanddriven kval og sel kjem Høgsterett til at (på s. 836) det må leggjast til grunn at det «efter Lovgivningen maa opstilles som det Almindelige, at Tang, der opskylles, hører vedkommende Eiendom til». I fleire dommar frå midten av 1800-talet er det føresett at grunneigaren ikkje berre hadde rett til einskildståande naturressursar i det kystnære sjøområdet, men også ein meir allmenn eigedomsrett over sjøbotnen. Dette vart lagt til grunn alt i Rt. 1856 s. 682 (mellomgrense), men vart først lagt til grunn som ei tydeleg og allmenn norm i Rt. 1889 s. 33 (uttak av skjell) og Rt. 1896 s. 500, Brunlanes (uttak av tare).

Ein kan merke seg at Høgsterett, så seint som i HR-2019-280-A, Skjærhalden, som gjaldt tvist om retten til bygging av bryggjeanlegg, startar klargjeringa av det relevante rettsgrunnlaget med tilvising til ei av desse gamle sakene frå slutten av 1800-talet, nemleg Rt. 1896 s. 500, Brunlanes. Høgsterett går også igjennom fleire saker som kan seie noko om strandeigaren sin særlege rett til å unytte naturressursar på sjøbotnen, rett til ferdsle og aktivitet i sjøen.<sup>9</sup> Gjennom generalisering og induksjon trekker så Høgsterett ut kva for norm som kan nyttast for å løyse den konkrete interessekonflikten. Vi kjem tilbake til den konkrete dommen nedanfor i pkt. 26.3. Ved løysing av nye interessekonfliktar som utfordrar rekkjevidda av heimelsgrunnlaget for dei sedvanebaserte rettane, må det gjerast vurderingar av kven som mest effektivt kan gjere seg nytte av ressursen.<sup>10</sup> Som ein del av dette høyrer også rettsøkonomiske analyser.<sup>11</sup> Som vi skal sjå, kan det seiast at Høgsterett gjennom dei siste tiåra har vore varsam med å vidareutvikle sedvanen, og på den måten gitt rom for at styring av ny aktivitet i større grad kan skje gjennom lov og konsesjon som fastset vilkår for tildeling uavhengig av tilknytning til næraste strand eller sjøgrunn.

### 26.3 YTTERGRENSA I SJØ

I dei fleste rettssakene om eigedomsrett i sjø utover 1900-talet ser Høgsterett ut til å ha lagt til grunn at den generelle eigedomsgrensa går ved marbakken. Ei felles

8 Sjå meir om rettsutviklinga for fiske i saltvatn i Jørn Øyrehagen Sunde, «Fiskerettar i saltvatn og *lex non scriptum* i norsk rett og retthistorie», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2006 s. 342–412.

9 Sjå HR-2019-280-A, Skjærhalden, avsnitt 33–48.

10 Sjå t.d. Thomas W. Merrill, «Accession and original ownership», *Journal of Legal Analysis*, nr. 2, 2009 s. 459–510.

11 Sjå Erling Eide og Endre Stavang, *Rettsøkonomi*, 2. utgåve, Oslo 2018 s. 191–192.

oppfatning om marbakke er at dette gjeld eit punkt på sjøbotnen, der denne går frå å vere relativt flat til å helle brattare ned mot djupet.

I Rt. 1889 s. 633 hadde marbakken eit fall på 1:5 (frå 5 meters djup 55 meter frå land til 16,5 meters djup 110 meter frå land). I Rt. 1915 s. 704 (dissens 5–2) vart det lagt til grunn at grensa skulle trekkjast ved marbakken, som her utgjorde eit fall på 1:2,5 (frå 1,88 meters djup 15 meter frå land til 3,23 meters djup 19 meter frå land).<sup>12</sup> Mindretalet meinte at ein i denne saka i staden kunne nytte ein tometersregel. Uavhengig av kva for «regel» ein la til grunn for yttergrensa, var alle dommarane av den oppfatninga at det omtvista båtfestet på 3,23 meter djup og 19 meter frå land var utanfor grensa for privat eigedomsrett.

I samband med lovforslaget om allmenne eigedomsgrenser i 1988 føreslo Sivillovbokutvalet ein allmenn 30-metersregel som yttergrense mot sjø, men slik at grensa framleis skulle gå ved marbakken eller to meters djup dersom dette var lenger ute enn 30 meter frå land.<sup>13</sup> Ei slik grense ville vere lett å teikne inn på eit kart og enklare både for strandeigaren og andre å finne enn ei grense basert på botnformasjonar og djupne. Korkje dette eller nokon av dei andre forslaga om lovfesting av eigedomsgrenser vart vedtatt, men arbeidet frå Sivillovbokutvalet har stor verdi som eit uttrykk for oppfatningar om dei lovfesta normene på denne tida.

I dei siste tretti åra har rettspraksis utvikla seg vidare og – slik eg oppfattar det – i tråd med eldre rettspraksis klargjort at marbakkeregelen er den generelle hovudregelen for yttergrensa, og tometersregelen skal leggjast til grunn der det ikkje finst marbakke.<sup>14</sup> Eit slikt syn er lagt til grunn i t.d. Rt. 2005 s. 1577, Florø hamn (avsnitt 31), Rt. 2011 s. 556, Spellsundet (avsnitt 31), og sist i HR-2019-280-A, Skjærhalden (avsnitt 27).<sup>15</sup>

I dei tilfelle sjøbotnen fell sterkt allereie frå land, er korkje marbakkeregelen eller regelen om to meters djup direkte relevant. Grensa må her setjast ut frå andre kriterium. Juridisk teori har lagt til grunn at grunneigaren må eige eit stykke utover også i desse tilfella.<sup>16</sup> I Sivillovbokutvalet (s. 29) vart det lagt til grunn at ein i slike tilfelle truleg måtte leggje vekt på «botnformasjonane, djupna og kor langt frå land det er naturleg å utnytte sjøområdet».<sup>17</sup> Ofte kan det også vere slik at det langs den

12 Sjå Per Augdahl, *Rettskilder*, 3. utgåve, Oslo 1973 s. 52. Her er Rt. 1915 s. 704 nytta som døme på at dommar kan ha rettskapande karakter.

13 I NOU 1988: 16 s. 77. Sjå lovforslaget til § 13.

14 Sjå t.d. Rt. 1923 II s. 48, Rt. 1927 s. 248, Rt. 1969 s. 613, Rt. 2005 s. 1577, Florø hamn, og Rt. 2011 s. 556, Spellsundet.

15 Sjå også t.d. Falkanger, «Eierløs fast eiendom i våre dagers Norge?», *Lov og Rett*, nr. 1, 2019, s. 3–16 (nr. 1 pkt. 7).

16 Sjå nærare om dette i t.d. Ernst Nordtveit, «Grenser for fast eigedom», *Jussens Venner*, nr. 1, 1990 s. 23–71.

17 Sjå NOU 1988: 16 s. 29.



same egedomen kan vere langgrunt eit stykke, brådjupt eit anna og marbakke ein annan stad. I RG 1952 s. 625 er det lagt til grunn at det i slike tilfelle ofte er tenleg å fastsetje eigedomsgrensa ut frå ei samla vurdering. Slik eg oppfattar det, har ein lagt til grunn ei praktisk og pragmatisk tilnærming, der eit mål er å imøtesjå strandeigaren sine interesser sjølv om botnformasjonane ikkje har gitt klare signal om utstrekninga på retten. Det er då uansett ikkje sjøbotnen i seg sjølv som alltid er avgjerande for retten sin verdi.

I Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, kom Høgsterett likevel til at strandeigaren som grensa til sjø, der det ikkje var marbakke eller langgrunt, i praksis ikkje hadde nokon eksklusiv rett til sjøen. I slike tilfelle måtte ein leggje til grunn to metersregelen, meinte Høgsterett. Det vart lagt vekt på at det ikkje fanst sedvanebaserte reglar om yttergrense ved slike botnformasjonar, og at det heller ikkje var grunnlag for å statuere reglar om dette. I så fall måtte det vere ei oppgåve for lovgivar, meinte Høgsterett. Høgsterett tek ikkje opp spørsmålet om auka press på sjøarealet i denne saka, eller generelt, kunne vere eit argument for å vidareutvikle normene for yttergrenser.

I ei tid med stadig større konkurranse om areala i sjøen finn dermed Høgsterett grunn til å overlate til lovgivar å vidareutvikle privat eigedomsrett. Kanskje har Høgsterett gitt den sedvanebaserte og domstolsskapte rettsutviklinga ein liten «time out»? Ved mindre bruk av sjøen frå strandeigaren si side og stadig større bruk av sjøområde frå andre kan det kanskje vere ein tanke å gå varsamt fram med å løyse einskildsaker som kunne tenkjast å få verknader som ein ikkje hadde oversikt over. Ved den løysinga som Høgsterett valde, stiller dei lovgivar fritt, som også i Rt. 1998 s. 251, Tellnes, om grunnvatnet, der lovgivar likevel kort tid seinare kom til at den beste løysinga for forvaltninga av grunnvatnet var ein form for kombinasjon av styring gjennom eigedomsrett og konsesjonsordningar.<sup>18</sup> Ved den løysinga som er valt i Spellsund-dommen, har Høgsterett heller ikkje bunde seg sjølv til korleis nye arealkonfliktar i sjøen må løysast. Ein kan ikkje sjå vekk frå at Høgsterett seinare kan kome til at ein strandeigar som har sterke behov for å utnytte strandeigedommen eller sjøarealet, bør ha prioritet framfor ein «okkupant» som kanskje har mindre aktverdige mål for sin bruk. Regeldanning i ulovfesta rett kjem til i fleire saker og over tid.<sup>19</sup>

18 Sjå lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressurslova) §§ 44 første ledd og 45 første ledd.

19 Sjå Ernst Nordtveit og Ingunn Elise Myklebust, «Metodiske utfordringar i tingsretten», i *Rett i Vest: Festskrift til 50-årsjubileet for jurist-utdanningen i Bergen*, Johan Giertsen mfl. (red.), Bergen 2019 s. 461–476 (sjå særleg s. 471–472 og 474).

## 26.4 STRANDRETT

### 26.4.1 Innleiing

Strandeigaren har rett til å utnytte areal og ressursar i sjøen ut til yttergrensa, men har i tillegg til dette også retten til utnyttingsmåtar som kan strekkje seg lenger ut. I Rt. 1985 s. 1128, Rugsund, har Høgsterett skildra omgrepet «strandrett» slik (s. 1131–32):

«Strandretten er en rett til uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen. De fordeler som er beskyttet på denne måten er blant annet adgangen til sjøverts adkomst – den såkalte tilflottsrett – og mulighetene for bading og friluftsliv. Også strandeierens rett til visse former for fiske, retten til utfylling ut i sjøen og et visst vern mot forurensing og ulemper av estetisk art, inngår som en del av strandretten.»

Seinare er omgrepet «strandrett» av Høgsterett nytta som eit fellesomgrep for strandeigaren sine rettar eller fordelar med å grense til sjøen i m.a. Rt. 2005 s. 1577, Florøhamn, Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, og HR-2019-280-A, Skjærhalden.<sup>20</sup> I det følgjande nyttar vi omgrepet på same måte som Høgsterett gjer i desse dommane, og vil søkje å klargjere kva som er kjenneteikna ved dei ulike rettane, og kva for vern dei har.

### 26.4.2 Tilflotsretten

Tradisjonelt er *tilflotsretten* rekna som den viktigaste av strandrettane.<sup>21</sup> Det er neppe noko som tilseier å sjå annleis på det i dag.<sup>22</sup> Sjølv om ein oftare i dag vil kunne kome til eigedomen sin over land – med bil – er tilflotsrett framleis viktig, både som ledd i næring og for friluftsliv. Ved kollisjon mellom fleire typar private rettar, som t.d. utfyllingsrett og tilflotsrett, er det tilflotsretten som går først.<sup>23</sup> Poenget med tilflotsretten er at det ikkje er lov å stenge folk ute frå samband med sjøen. Det gjeld både i høve til naboen, akvakulturanlegg og offentlege hamneanlegg.<sup>24</sup>

20 Sjå også t.d. Thor Falkanger, «Eierløs fast eiendom i våre dagers Norge?», *Lov og Rett*, nr. 1, 2019 s. 3–16 (nr. 1 pkt. 7).

21 Sjå m.a. Mons Sandnes Nygard, *Ting og Rettar*, Bergen 1974 s. 133.

22 Sjå m.a. Ernst Nordtveit, «Grenser for fast eigedom», *Jussens Venner*, nr. 1, 1990 s. 23–71 og Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 8. utgåve, Oslo 2016 s. 106.

23 Sjå t.d. Rt. 1987 s. 629, Oksval Båthamn.

24 Sjå t.d. Rt. 1987 s. 629, Oksval Båthamn, Rt. 1985 s. 1128, Rugsunddommen, og Rt. 1983 s. 1154, Ringaskjærskiaia.

Innhaldet i tilflotsretten må kunne endre seg i takt med utviklinga for å sikre ein føremålstenleg bruk av strandeigedomen. På tilsvarande måtar som servituttar over annan mann sin eigedom kan utvikle seg, kan også innhaldet i dei faste tilknytte rettane kunne utvikle seg for å tilpasse seg nye tilhøve.<sup>25</sup> Det avgjerande for kva som inngår i retten, er styrken på dei motståande interessene. I dag er det lite att av lokale fiskarar som treng båt og tilflot som ledd i næring, men mange strandeigarar som har fritidsbåt og stadig større båtar. Ved små strandeigedomar, eller eigedomar med lita strandlinje, kan det verte trongt om plassen. Utnytting på grunnlag av strandretten må alltid skje med omsyn til at grannen skal ha same rettar som ein sjølv. I tråd med rettspraksis har tilflotsretten eit sterkt vern også i møte med nye offentlege infrastrukturtiltak. Ifølgje sikker rett har strandeigaren eit krav på at tilflotsretten ikkje skal verte «vesentleg vanskeleggjort», jf. t.d. Rt. 1962 s. 712, Fuglsetfjorden.

### 26.4.3 Utfylling og utbygging

Strandeigaren har vidare einerett til utfylling og utbygging frå strandlinja si og utover i sjø. Det kan seiast å ligge eit særleg stort verdipotensial i denne retten, men ei realisering av dette føreset at kommunen ønskjer å «opne» for utbyggings-tiltak i sjø gjennom kommune- og eller reguleringsplan. Utfyllingsretten gjeld i strandeigaren sin sjøsektor, som er det arealet mellom grannegrensene utover i sjø som vert trekt slik at kvar stad på botnen tilhøyrer den stranda det ved middels høg vasstand ligg nærast, jf. Rt. 1878 s. 782, Lille Damsgård. Utbyggingsretten er ikkje avgrensa av yttergrensa i sjøen, noko som nettopp kan gi denne retten ein særleg verdi i tillegg til dei allmenne reglane om yttergrensa. Ved utfyllingar i sjøen vert eigedomsgrensa, i tråd med gamal lære, flytta utover i sjøen.<sup>26</sup>

Ei av dei første sakene som uttrykker utbyggingsretten tydeleg, er Rt. 1961 s. 1114, J. Berstad. Høgsterett seier her (s. 1117) at det etter gjeldande rett vert rekna å «eksistere en rettsbeskyttet adgang til i en viss utstrekning å råde over sjøområdet utenfor sjøtomten ved utbygginger eller andre foranstaltninger». Dommen uttrykker at strandeigaren har ein særleg rett til å utnytte sjøområdet framfor eigen eigedom, og at det her *ikkje* gjeld eit prinsipp om først i tid, best i rett. I lagmannsretten, som Høgsterett byggjer på, kjem dette klart til uttrykk (s. 1123):

«Berstad har ved sitt kaianlegg gått utenfor forlengelsen av sin egen grenselinje mot hopen og bygget utenfor nr. 3's sjøgrunn og [...] også et stykke utenfor

25 Tilsvarande som i Rt. 1924 s. 583 (frå hest til bil) må strandeigaren sitt framkomstmiddel på sjøen kunne endre seg i tråd med det som elles er vanleg.

26 Sjå t.d. Rt. 1903 s. 281 og Rt. 1964 s. 261.

Nøsteboders nr. 1's sjøgrunn. På denne måten reduserer Berstads anlegg Bjørges utnyttelsesmuligheter av eiendommen Nøsteboder nr. 1. Dette medfører en verdiforringelse av Bjørges eiendom, som Berstad må erstatte. Det kan ikke spille noen rolle for erstatningsplikten at Berstad har kommet først med sitt kaianlegg. Bjørge må selv kunne bestemme når han vil bygge ut.»

I HR-2019-280-A, Skjærhalden er denne regelen vidareført i Høgsterett. På same måte som i Rt. 1961 s. 1114, J. Berstad, var det to grannar som var i konflikt om retten til å bruke sjøarealet utanfor strandeigedomane. Etter ein gjennomgang av fleire saker, mellom anna Rt. 1961 s. 1114, J. Berstad, slår Høgsterett fast at:

«(50) Utbyggingsretten er en eksklusiv rett for strandeieren til å utnytte sjøområdet utenfor eiendomsgrensen. Så langt eneretten rekker, gir den dermed vern mot inngrep fra eiere eller rettighetshavere på naboeiendommene. Om retten er krenket påvirkes ikke av om inngrepet allerede er gjennomført. I denne forstand gjelder det altså ikke noe prinsipp om først i tid, best i rett.»

Sjølv om løysinga på saka kanskje kan synest opplagt, kan dommen sjåast på som ei klargjering og kanskje ei styrking av private posisjonar etter «tapet» i Rt. 2011 s. 556, Spellsundet. Høgsterett er også tydelegare på at utbyggingsretten er ein rett som har eit visst vern enn den karakteristikken av retten som vart gitt av utbyggingsretten i Rt. 1989 s. 285, Vargavågen. I denne dommen karakteriserte Høgsterett utbyggingsretten – med tilvising til lagmannsretten – som ein rett som «ikke ligger i den sentrale kjerne av grunneierretten».<sup>27</sup> Vargavågdommen gjaldt likevel ikkje, som Berstad og Hvaler, ein konflikt mellom to strandeigarar, men konflikt mellom utfyllingsrett og fiskeinteresser. Etter ei konkret vurdering kom Høgsterett i Vargavågdommen til at utbyggingsretten likevel stod sterkare enn retten til fiske, så heilt utan musklar var utbyggingsretten heller ikkje i ein slik samanheng.

I HR-2019-280-A slår Høgsterett tydeleg fast at utbyggingsretten og sektorprinsippet hindrar ein kamp mellom strandeigarar om å vere førstemann til å fylle ut og bygge i sjøområdet. På same måte som i Rt. 1961 s. 1114, J. Berstad, må ein strandeigar – versus grannen – kunne krevje at sjøområdet i sin sektor er urørt til vedkomande sjølv eventuelt finn at tida er inne for å utnytte sjøarealet. Det må kunne seiast å vere i tråd med omsyna som også kviler bak byggjeforbodet i 100-metersbeltet.<sup>28</sup> Av omsyn til naturmangfaldet og friluftslivet bør mest mogleg av strandareal vere urørt, og det er ingen grunn til å opne for fri konkurranse om

27 I Rt. 1989 s. 285 (på s. 290).

28 Sjå om dette i kapittel 6 i boka.

dette arealet, og i alle fall ikkje grannar imellom der begge har same interessa i bruk og ikkje-bruk av sjøarealet.

Eigedsrettar og avgrensa rettar kan likevel gå tapt ved passivitet eller konkludent åtferd, og det vart det som vart det endeleg utfallet av saka frå Skjærhalden. I dei tilfella rettshavaren av ulike grunnar ikkje kjenner innhaldet av retten, vil retten kunne stå i fare ved å gå tapt. Det avgjerande for om ein rett kan gå tapt, er «saksforholdet [...] er slik at det kan være grunn til å tillegge rette eiers unnlatelyse av å foreta seg noe, rettsvirkning», jf. Rt. 1992 s. 352, Sigdal, på side 356 og Rt. 2015 s. 1157, Fårøya.<sup>29</sup> I HR-2019-280-A kom Høgsterett til at strandeigaren hadde tapt utbyggingsretten sin gjennom konkludent åtferd. I avsnitt 74 seier Høgsterett at: «Syvertsens uttrykte positive mottakelse av planen, familiens aksjetegning og omstendighetene for øvrig må ha ført til at gjestehavnen i 2005 – med god grunn – innrettet seg etter at alt var i orden.» Det er vidare lagt til grunn at «taushet i årene etter at bryggen ble lagt ut og anlegget stadig ble mer etablert må ha bestyrket gjestehavnens forståelse av at hun ikke hadde innvendinger mot etableringen av gjestehavnen». Syvertsen var også «klar over de betydelige investeringene knyttet til anlegget». På bakgrunn av dette kom Høgsterett til (avsnitt 78) at «Syvertsen må anses å ha opptrådt på en slik måte at det er mest nærliggende å konkludere med at hun har tapt sin rett til å gjøre sin utbyggingsrett gjeldende overfor gjestehavnen». Sjølv om ulovfesta rettar kan vere like viktige for innehavaren som dei lovfaste rettane, er det grunn til å tru at mangel på lovregulering av innhald og grenser for eigedsretten gjer slike rettar meir utsette for ulike former for passivitetstap.

Frå gammalt av har utbyggingsretten stått attende for utbygging av offentleg hamneverksemd. Dette er slått fast i m.a. Rt. 1923 II s. 48 og Rt. 1969 s. 613, og m.a. vist til i Rt. 2005 s. 1577, Florø hamn. I denne dommen avsnitt 38 er det sagt at utfyllingsretten «må være vernet så langt den ikke kommer i strid med offentlige interesser». Tilsvarende er også lagt til grunn i premissane i HR-2019-280-A, avsnitt 49, der Høgsterett seier at ei løysing på interessekonflikten kan vere annleis «hvor det er spørsmål om å avgrense en strandrett mot andre former for utnytting eller mot offentlige eller allmenne interesser». Høgsterett understrekar dermed at vernet av utfyllingsretten vil kunne vere ulikt ved ulike konflikhtar eller i ulike relasjonar, utan å freiste å klargjere kva som faktisk er «offentlige eller allmenne interesser» som har prioritet framfor strandeigaren sine presumtivt meir private interesser. Kor sterkt vern utfyllings- og utbyggingsretten har i møte med t.d. planlagde bru- eller vegbyggingsprosjekt, offentlege parkeringsanlegg eller t.d. akvakul-

29 Sjå nærare om denne saka i Maria Veia Lund, «Om passivitet og Rt. 2015 s. 1157 Fårøyadommen», *Jussens Venner*, nr. 1, 2018 s. 33–53.

turtiltak med feste i land, er framleis uklart.<sup>30</sup> I mange tilfelle vil dei private utbyggjarinteressene og allmenne interessene i næringsutvikling kunne gå hand i hand.

#### 26.4.4 Sjøutsikt, vern mot støy m.m.

Kva for fordelar ein reknar som ein del av «strandretten», og kva for fordelar som ein reknar som ein del av den allmenne eigedomsretten, er nok først og fremst eit terminologisk spørsmål. Strandrettane er då nettopp særskilte utnyttingsmåtar som er utleia av den allmenne eigedomsretten til arealet innanfor. I fleire saker frå Høgsterett har ein rekna slikt som vern om retten til å *nyte sjøutsikt* frå strandeigedomen, *vern for høve til å bade* og behov for *vern mot støy*, som ein del av strandeigaren sin særlege rettar, jf. t.d. Rt. 1954 s 213 (s. 216) og Rt. 1985 s. 1128, Rugsund. I møte med akvakulturnæringa – eller andre tiltak frå sjøsida – er nettopp styrken på vernet av slike rettar særleg viktig.

Tilsvarande som rettane som er nemnde over, er innhaldet og vernet av retten avhengig av den konkrete interessekonflikten. Ved konflikt mellom utøvarar av friluftsliv i strand og sjøområde og strandeigaren sine interesser er det friluftsløva som har normer som kan avklare konflikten.<sup>31</sup> Ved konflikhtar mellom grannar er det i denne samanhengen naturleg å bruke granneløva.<sup>32</sup> Ved konflikhtar mellom fleire rettar som alle er utleia av strandeigedomen, som baderettar mot fiskerettar, vil løysing måtte utleiaast frå stiftingsgrunnlaget.<sup>33</sup> Ved kollisjon mellom nye konsesjonsbaserte arealutnyttingar og bruk og vern av strandeigedom kan nok både grannerretten og strandretten danne haldepunkt for løysingar. I begge høve er det ein grunnleggjande føresetnad at etablerte utnyttingar har eit visst vern mot ny aktivitet som er til ulempe for strandeigaren. I forvaltningspraksis i saker som gjeld tildeling av lokalitet til akvakultur, har ein også akseptert at strandeigaren har eit visst vern i slike tilfelle. Sjå Fiskeridirektoratet i klagesak, ref. 15/4388 av 20. november 2015:

30 Sjå om dette i Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentleg styring av arealbruk i sjø*, Oslo 2010 s. 302–341.

31 Sjå lov 28. juli 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløva) §§ 8 og 11. Sjå meir om dette i Marianne Reusch, *Allemannsretten: Friluftslivets rettsgrunnlag*, Oslo 2012 s. 117–119 og s. 137–139.

32 Sjå lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (granneløva) § 2.

33 Sjå t.d. Rt. 1954 s. 213, der løysinga på tvisten ville følge av ei tolking av skjøtet frå 1877, der det var pålagt som ein servitutt om at det på landeigedomen ikkje skulle vere slik aktivitet som «skjønnnes være til Gene for Fisket». Frå landeigedomen var det tildelt baderettar til fleire mindre bruk, og i tida etter lagmannsretten var det «solgt ytterligere 8–9 tomter med baderett». Høgsterett kom likevel etter ei konkret vurdering til at det ikkje var «godtgjort at badning – i det omfang det for tiden er spørsmål om – er til gene for fisket slik at den kan forbys».

«Når det gjelder bl. a. fast eiendom og rettigheter knyttet til pant oppstiller etablert ulovfestet rett prinsippet om ‘først i tid – best i rett’. Prinsippet kan anvendes analogt ved konflikt mellom andre rettigheter, som i dette tilfellet hvor det er snakk om konflikt mellom to ulike interesser, men i samme område. Hytten var etablert før lokaliteten ble søkt klarert og er etter det opplyste i bruk. Fiske-ridirektoratet finner det klart at i dette tilfellet skal den etablerte, utøvde rettigheten til fritidseiendommen gis prioritet foran klareringen av denne delen av lokaliteten»<sup>34</sup>

Saka viser at forvaltningspraksis i slike saker respekterer etablerte private rettar, men brukar korkje granneretten eller strandretten som argument for løysing av interessekonflikten med strandeigarane. Det er kanskje ikkje så underleg. Som eit ledd av det norske tospora systemet er det ein føresetnad at tildeling av konsesjon ikkje skal vere avgjerande for privatrettslege forhold.<sup>35</sup> Ved den tilnærminga som er valt, kan ein likevel kome fram til ei løysing i forvaltninga som potensielt kan stå seg ved ei eventuell etterfølgjande privatrettsleg prøving, der problemstillinga er om private rettar er krenka, og om ulempene overstig den gjeldande tolegrensa.

#### 26.4.5 Retten til einskilde naturressursar

Innleiingsvis er det nemnt at den allmenne yttergrensa kan sjåast på som ei forlenging av retten til einskilde ressursar, som t.d. østers, skjel og oppskyld tare. Medan einskilde ressursar har utvikla seg til å verte frie og opne for alle, er framleis einskilde ressursar underlagt eigedomsrett, anten som individuelle eller kollektive rettar, rettar til urfolk eller busetnad i Finnmark og Troms,<sup>36</sup> eller – som er temaet her – rettar som tilkjem alle som har eigedom som grensar til sjøen.

Diskusjonane omkring hummarfiskelova av 1728 viser at det var ei oppfatning i gamal tid at strandeigarane hadde særlege rettar til fiske utanfor si strand, inkludert hummarfiske. I 1725 hadde sorenskrivaren i Rogaland avsagt ein dom for at nokre grunneigarar hadde einerett til å fiske etter hummar rundt nokre holmar og skjer så langt som ca. 900 meter ut i havet, men motparten fann seg ikkje i dommen og klagar han inn for kongen. Kongen søkte råd hjå statthaldaren, som meinte

34 Vedtak av Fiskeridirektoratet, «Osland Havbruk AS – 920002218 – Endelig avgjørelse av klage på etablering av lokaliteten Torvund 33677 i Høyanger kommune», 20. november 2015, ref. 15/4388, s. 9

35 Sjø m.a. Ingunn Elise Myklebust og Marianne Reusch, «Private rettsforhold i byggesaksbehandlingen», *Lov og Rett*, nr. 5, 2015 s. 287–304.

36 Sjø m.a. Susann Funderud Skogvang, *Samerett*, 2. utgåve, Oslo 2009 s. 144 flg.

at strandeigarane nok hadde rett til fiske etter hummar både etter lokal sedvane og etter Kong Christian Den Femtis Norske Lov 5-11-2 (1687), men at dommen likevel måtte omgjerast fordi reglane var i strid med eit universelt prinsipp om fritt fiske. I hummarfiskelova av 1728, som seinare vart vedteken, vart så prinsippet om fritt fiske innført i Noreg. Det tok likevel fleire år før prinsippet om det frie fisket faktisk fekk gjennomslag.<sup>37</sup> Først ved Lofotlova av 1857 fekk regelen om fritt fiske gjennomslag som det rådande prinsippet i Noreg, men prinsippet har ikkje fått gjennomslag for alle former for fiske, fangst og uttak av naturressursar frå sjøbotnen.

I dag er strandeigaren sine særlege rettar til fiske i stor grad fastfrost og regulert gjennom lover og forskrifter. Retten til å fiske laks med fastståande reiskap er regulert av lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (laksefiskelova) §§ 16 flg. Retten til å fiske med «fastståande bundne redskaper» gjeld innanfor den allmenne eigedomsgrensa, jf. § 16 b), men strandeigaren har også rett til fiske med «kilenot, lakseverp, krogarn, bunnarn med faste pelestikk eller lignende redskap», «ledegarn» og «redskapsfortøyninger» så langt ut i sjøen som det er «naturlig når hensyn tas til de stedlige forhold som bunnformasjoner og avstanden fra grunneierens eiendom til vedkommende fiskeplass, eller den sedvanemessige utøving av fiske», jf. § 16 c). I tråd med gamal lære har også strandeigaren rett til skjel, sand, grus, oppskyld tang og tare.

Det kan spørjast om ein eller fleire av dei gamle rettane har falt bort pga. langvarig ikkje-bruk, men krava til det er strenge, sml. Rt. 2000 s. 1767, som gjaldt hogstrett og rett til seter og beite. Det heiter her (s. 1780) at det krevjast «klare og entydige bevis» for at rettar frå gamal tid har falle bort.<sup>38</sup> Ofte vil det ikkje vere nødvendig å ta stilling til om retten kan ha falle bort, dersom det for resultatet er tilstrekkeleg å kome til at retten er for svak i konkurranse med andre former for bruk eller utnyttingar. Det er lite rettspraksis frå Høgsterett om slike spørsmål, og det er dermed i praksis forvaltninga som sit i førarsetet ved vurderinga av kor stor respekt nyare næringar skal vise i høve til påstandar om kollisjonar med etablert og framtidig bruk av sjøområde til utøving av fiskerettar. I den nettopp nemnde klagesaka frå Fiskeridepartementet, sak. ref. 15/4388, er det lagt til grunn at for-

37 Sjå Jørn Øyrehagen Sunde, «Fiskerettar i saltvatn og lex non scriptum i norsk rett og rettshistorie», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2006 s. 342–412 (på s. 405).

38 Sjå også t.d. HR-2017-2064-A. I ei sak som gjeld spørsmål om etablering av sameigerett i hytte, tek Høgsterett i avsnitt 37 utgangspunkt i at det må føreliggje «sterke grunner» for eiendomsrett «kan tenkes å falle bort på ulovfestet grunnlag». I den konkrete saka var det dermed ikkje etablert sameigerett i ei hytte, sjølv om det var mannen som hadde bygd ei hytte på sameigaren si tomt. Situasjonen er noko annleis enn ved mangel på bruk av ein rett over tid, men er med å illustrere at ein eigedomsretten har sterkt vern i norsk rett.



valtninga ved vedtak om plassering av akvakulturanlegget ikkje plikta å ta omsyn til påstand om kollisjon med lakseverp der klagar ikkje hadde «konkretisert vidare hvor disse ligger eller i hvilken utstrekning verpena er i bruk ut over at det kan bli aktuelt å ta dem i bruk ved en senere anledning».

Korleis ein domstol vil stille seg til spørsmål om krav til utøvd bruk, varigheit, bevis og eventuelle krav til framtidig pårekeleg utnytting, er det vanskeleg å seie noko generelt om, men både Rt. 1985 s. 1128, Rugsund, og Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, kan takast til inntekt for at retten til framtidig utbygging og utnytting av ressursar som ikkje er i bruk – og som ikkje vert rekna som pårekeleg – ikkje kan hindre anna samfunnsnyttig verksemd i det kystnære sjøarealet. I dei tilfelle ein aktivitet er etablert, kan det berre fjernast gjennom ekspropriasjon og mot erstatning. Det vanskelege spørsmålet i dag er nok i kva tilfelle ein kan stille opp eit krav om pårekeleg utnytting, og kva som eventuelt er dei nærare momenta i ei slik vurdering.

#### 26.4.6 Frå sedvanebaserte rettar til planstyring og okkupasjon gjennom offentleg løyve

Vi har til no sett på innhaldet i dei sedvanebaserte rettane og vernet av desse, men i mindre grad korleis nye rettar kan kome til. I Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, såg vi at Høgsterett var lite villig til å vidareutvikle reglane som gjeld yttergrense for eigedomsretten utover i sjø, med det til følge at det opnar seg høve til okkupasjon av sjøareal relativt nær land. Ein noko tilsvarande argumentsasjonslogikk vart ført av Høgsterett allereie i Rt. 1985 s. 1128, Rugsund, som vi starta dette avsnittet med, for å forklare kva for utnyttingar som ofte er subsumerte under samlenemninga «strandrett». Spørsmålet i denne dommen var om strandeigaren – i tillegg til dei rettane som er nemnde over – også hadde einerett til å drive med akvakultur i sjøområdet utanfor eigedomsgrensa. Om dette seier Høgsterett at:

«Fiskeoppdrett er [...] en næring som er knyttet til havet uten noen nødvendig fysisk forbindelse til det nærmeste landområde. Fiskeoppdrett er en ny næring av stor økonomisk betydning. De beføyelser som tradisjonelt hører under strandretten, har gjennomgående et relativt beskjedent verdimessig omfang. En regel om enerett for innenforliggende eiendom til fiskeoppdrett, ville bety en vesentlig endring av strandrettens karakter og økonomiske betydning.»

I denne saka kjem Høgsterett såleis til at det ikkje gjeld ein regel om einerett for strandeigaren til akvakultur, og at strandeigaren heller ikkje har påvist nokon

«aktuell eller påregnelig utnyttelse» som ville kome i konflikt med det etablerte anlegget. Resultatet vart dermed at strandeigaren ikkje kunne rekne akvakultur til sine eksklusive rettar, og at strandeigaren heller ikkje hadde noko krav om at sjøarealet framfor eigeiendomen skulle stå ope til strandeigaren sjølv fann at tida var moden for å setje i gang med noko aktivitet her.

Den største skilnaden i retten før og no er nok at dei fleste former for aktivitet i dag er styrt gjennom planlegging og offentlege løyver. Sjølv om insentivet til å nytte sjøområdet i stor grad kjem frå private aktørar, vil den planlagde aktiviteten ofte vere tilpassa andre aktivitetar gjennom offentlig planstyring og vedtak, der aktiviteten er avmålt og veg opp mot andre interesser som gjer seg gjeldande i det same området. Den grunnleggjande tanken om at ressursen bør leggjast til den som kan utnytte han mest effektivt, er framleis viktig. Strandeigarar driv i dag i mindre grad med fiske og fangst, men kan framleis ha sterke interesser i strandeigedommen og sjøområdet til både rekreasjon, friluftsliv og kanskje utbyggingsprosjekt. Dette kan vere interesser som både skal gagne meir private føremål, men også næringsverksemd – som t.d. campingplass eller båtplass – frå strandeigedommen. Dei konkurrerande interessene er annleis enn før og kan vere både av nabo-rettsleg og meir offentlig rettsleg karakter. I det følgjande skal vi sjå på nokre fel-lestrekk ved dei gamle og dei nye «rettane» sitt innhald og vern.

## 26.5 NYE NÆRINGAR I SJØ – MED UTGANGSPUNKT I PLANSTYRING, KONSESJON OG VISJONSBYGGING

På same måte som ei vidare utvikling av privatrettslege posisjonar kan sikre ei berekraftig utvikling gjennom avgrensa tilgang til areal og ressursar, kan offentlig styring av konsesjonar, tidsavgrensingar, kvoter osv. søkje å finne ein tenleg balanse mellom bruk og vern. I begge høve vil best mogleg utnytting vere eit sentralt mål. Men kva er skilnaden i sjølve karakteren på retten til utnytting? Her kan ein sjå føre seg fleire ulike og kombinerte former for styring, men eg vil berre trekke fram nokon særtrekk ved dei private rettane som er nemnde i dette kapittelet, og samanlikne med kjenneteikn for ein konsesjon for laks etter akvakulturlov-givinga. Andre ville gjort ei slik samanlikning annleis.

Dei rettane som er nemnde i dette kapittelet, er slike som frå gamal tid har lagt til strandeigaren og ofte som ledd i næringsverksemd. Konsesjon til akvakultur kan i prinsippet alle skaffe seg. Mellbye skriv i boka *Rettslig regulering av norsk akvakultur* frå 2018, s. 23–25, at: «Privatrettslig kan enhver etablere et oppdrettsanlegg i sjøen så lenge dette ikke strider mot offentlige reguleringer, etablert bruk eller eiendomsrett i strandsonen.» Som drøfta av Falkanger i «Eierløs fast eiendom

i våre dagers Norge?», *LoR* 2019, er undergrunn og sjøareal område som framleis reknast som eigarlaus, og som dermed i praksis kan vere gjenstand for okkupasjon. Om vi kjem langt nok ned, naturlegvis ...

Det ligg nær å samanlikne tildeling av konsesjon til akvakultur som ei okkupasjonshandling, men det er ei svakare eller inga tilknytning mellom innehavaren av retten og «tingen», som er kjenneteiknet for dei tinglege rettane. Som det framgår av Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 58 har innehavar av løyve berre ein rett til å «forføye over område i medhold av tillatelsen og de til enhver tid gjeldende reguleringer». Det er vidare understreka at løyvet er «ingen eiendomsrett», men «rettigheter og plikter som vederlagsfritt kan forandres gjennom endringer i regelverket» som er knytt til løyvet. Ein konsesjon gir såleis ingen rettar utover det som følgjer med forvaltningsvedtaket, men slik at sjølve bruken av det kystnære området til akvakultur utløyser ei plikt å respektere allereie etablerte rettar og vern av eigedom slik det er skildra i grannelova § 2.

Ein sentral likskap mellom ein etablert privatrettsleg posisjon og ein konsesjon er at det utgjer ein *økonomisk verdi*, eller eit *verdipotensial* på innehavaren si hand. Eit løyve til kommersiell akvakultur skjer mot vederlag og kan omsetjast, jf. akvl § 19, og får rettsvern ved å registrerast i akvakulturregisteret.<sup>39</sup> Omsetjinga kan gjelde løyvet til drift, men også løyve til bruk av ein særskilt lokalitet. Har ein betalt for ein posisjon som ein har eineretten til, oppstår det naturlegvis forventningar om retten berre kan trekkjast eller reduserast, der det kan visast til konkrete grunnar for dette, som t.d. endra tilhøve, ny kunnskap eller nye viktige prioriteringar.

Internasjonale, regionale og nasjonale krav krev stadig større offentleg kontroll med arealbruk og ressursar, sjølv om dei konkrete verkemidla for styring vil variere. Her er det neppe nokon vesentleg skilnad mellom areal og ressursar som har utspring i ein privatrettsleg posisjon eller ein konsesjon. Lovgiving og arealplanlegging er avgjerande for verdien av fast eigedom og sjøgrunn, uavhengig av om den som ønskjer å nytte grunnen eller ressursane, er eigar eller «okkupant». Både rettar som har grunnlag i konsesjon og sedvanebaserte rettar, som t.d. retten til laksefiske, jaktrettar og grunnvatn, er i stor grad regulerte når det gjeld bruken av ressursen i seg sjølv, og kva naturen toler. Det er ikkje noko nytt. Ein skilnad er likevel at høve til å lage fleksibelt styringsverktøy kan vere større ved tilgang til ressursar som «berre» er styrt gjennom konsesjonsordningar, der retten til drift på sett og vis både er skapt og avgrensa gjennom ulike former for offentleg styring og reguleringslovgiving. Dette har samanheng med neste punkt.

39 Sjå forskrift av 28. desember 2005 nr. 1706 om Akvakulturregisteret § 1.

Kva for *rettsleg vern* ein posisjon har, og i denne samanhengen vern mot kolliderande utnytting eller tap av rett, kan vere ulikt for private rettar og konsesjonar. Medan innhaldet i private rettar må tilpassast andre utnyttingsmåtar og rettar etter «tida og tilhøva», er ein konsesjon ein fastare storleik slik han kjem til uttrykk i tildelingsvedtaket.<sup>40</sup> På den andre sida vil dei historiske eller lovfaste private rettane kunne ha eit sterkare vern mot ekspropriasjon etter Grunnlova § 105. Men ingen strukturar er skrivne i stein. Både eigedomsrett, bruksrett og konsesjonar kan vere gjenstand for oreigning eller på andre måtar trekkjast tilbake.<sup>41</sup> For rettar som er stifta gjennom eit einskildvedtak, er omgjerung eit alternativ. Både sedvanebaserte private rettar og rett til utnytting i kraft av tildeling av konsesjon kan ha vern etter EMK P1-1, som oppstiller krav om proporsjonalitet for inngrep i «possession».<sup>42</sup> Kva stiftingsgrunnlaget kan ha å seie for vernet av retten, kan det vere vanskeleg å seie noko generelt om, men ved tildeling av konsesjonar vil det – som nemnt – ofte vere føreset i regelverket eller i løyvet at det kan skje endringar, og då vil naturlegvis den næringsdrivande sitt behov for vern vere mindre eller ikkje-eksisterande.<sup>43</sup>

Det går utover rammene for denne artikkelen å gjere ei inngåande vurdering av søksmålet mot staten i saka som gjeld om vedtaket av 4. februar 2020 om nedjustering til 94 % MTB over to år i produksjonsområde PO4 (Nordhordland til Stadt), er gyldig.<sup>44</sup> I Sogn- og Fjordande Tingrett 17. mars 2021, saksnr. 20109859TVI-SOFT, kom retten, kanskje ikkje overraskande, til at forskrifta om kapasitetsjustering for løyve til akvakultur med matfisk i sjø av laks og aure, korkje var uproporsjonalt eller i strid med Grunnlova §§ 97 og 105. Retten seier på s. 61 at det må leggast vekt på at saka ikkje dreier seg om inndraging av konsesjonar, men «mindre justeringar i eit avgrensa tidsrom» og at «yting mot yting»-elementet i mindre grad gjer seg gjeldande. Retten la også vekt på at det i tildelingsforskriftene (21. juni 2002 nr. 686 § 7 siste ledd) er ein føresetnad at «vederlag ikkje blir tilbakebetalt om

40 Sjå t.d. Rt. 2004 s. 1985 om barns fiskerettar.

41 Sjå t.d. lovendring av akvakulturlova av 21. juni 2019 nr. 872 (i kraft 1. juli 2019) § 9 tredje ledd for å styrke heimelsgrunnlaget for tilbaketrekking av konsesjonar.

42 Sjå om dette i t.d. Stig Harald Solheim, *Eiendomsrettsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*, Oslo 2010 s. 135–141.

43 Sjå t.d. forskrift av 4. februar 2020 nr. 105 om kapasitetsjusteringar for tillatelse til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020, i medhald av akvakulturlova § 5, § 6, § 7, § 9, § 10, § 18, § 26 og § 33a (kapasitetsjusteringsforskrifta) og forskrift av 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskrifta) § 11 og § 12.

44 Vedtak av Nærings- og fiskeridepartementet om nedjustering av kapasitet, 4. februar 2020, teke inn i kapasitetsjusteringsforskrifta kapittel 4.

det skjer endringer eller inndragning» og at oppdrettarane ikkje har hatt «grunnlag for å innrette seg på uendra rammevilkår». På s. 64 er det understreka at formålet med inngrepet er relevant i proporsjonalitetsvurderinga etter EMK P-1-1 og at når «formålet er vern av miljøet gjer dei samfunnsmessige interessene seg særleg gjeldande og skjønnsmarginen er særleg stor». Endeleg finn retten (s. 64) at Grunnlova § 105 ikkje er aktuell i saka ettersom dette er ein regel som gjeld rett til erstatning ved ekspropriasjon, og elles berre i saker der inngrepet etter ei «helhetsvurdering fremstår som sterkt urimelig om det må tåles», som er terskelen som lagt til grunn i Rt. 2005 s. 469. Sogn- og Fjordande tingrett finn det «klart» at dette vilkåret ikkje er oppfylt. Som innehavar av konsesjon som potensielt kan få store verknader på miljøet, må ein vere budd på endringar. Eit noko anna spørsmål i saka er om forvaltninga har følgd dei lovfesta krava – og overordna rettslege prinsippa – om forsvarleg sakshandsaming og medverking frå aktørane ved utarbeiding av vedtaksgrunnlaget. Underretten finn også her at forvaltninga har handla innanfor fullmaktene. Så får vi sjå om også denne delen av dommen står seg. Det er ikkje rom for å gå nærare inn på denne diskusjonen her.

Den største skilnaden mellom ein rett som ligg til strandeigaren, og ein rett til tildeling av lokalitet er nok – som vi har nemnt – tilknytninga mellom rettshavaren og arealet der aktiviteten skjer. Ved tildeling av konsesjon og lokalitet vil det kunne oppstå *konkurranse* mellom fleire søkjarar om den same lokaliteten.<sup>45</sup> Ved å opne sjøallmenningen for okkupasjon av areal kan det såleis oppstå ein ny interessekonflikt.

I kapittel 16 i boka her om utfordringar for regelverket ved akvakulturtur skildrar Frode Hovland at fleire søkjarar kan kome til å søkje om dispensasjon frå kommuneplanen for å kome i «posisjon» til å søkje om løyve til bruk av konsesjon på lokalitet. Plan- og bygningslova har i dag ingen reglar om korleis forvaltninga skal prioritere mellom søkjarar i ein slik situasjon. Mellbye skriv at fordeling av knappe ressursar kan løysast ved at styresmaktene «inngå[r] en avtale med de involverte oppdretterne om å la myndighetene løse konflikten».<sup>46</sup> Men korleis skal verdiar fordelast? Utan eigedomsrett som grunnlag for prioritering oppstår nye spørsmål om korleis forvaltninga skal møte nye krav til likskap, forsvarleg sakshandsaming og berekraftig forvaltning.

Men kvar hentar så forvaltninga fullmaktene sine frå? Eller ein kan spørje: Kven er «eigarorganet» i det eigarause sjøområdet? Er det akvakulturstyresmaktene – fylkeskommunen – som sit på nøkkelen her? Eller er det kommunen? Lovgivinga gir ikkje svar på kva for offentleg forvaltningsorgan som har kompetanse til å

45 Sjå nærare om denne problemstillinga i denne boka, Frode Hovland, kap. 16.

46 Sjå Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Bergen 2018 s. 146.

inngå denne typen avtalar for sjøområda. Eit anna spørsmål er kva for krav som skal stillast til avtale, og kva for eventuelle bindingar slike disposisjonar kan føre til mellom forvaltninga og den næringsdrivande. Endå vanskelegare er spørsmålet om rettstryggleiken til dei som *ikkje* får napp i konkurransen om areal, eller vert høyrte i diskusjonar som skjer. Kva for rettstryggleik har så desse? Situasjonen er i så måte ikkje så ulik den vi kan møte mellom kommunen og fleire private aktørar som kan ha interesse av å fremje private planforslag i det same området.<sup>47</sup> Likskapen løyser neppe noko, men i begge høve er det tale om vanskelege prioriteringar, der det er behov for ein viss fleksibilitet, men også system som skapar rettstryggleik for etablerte posisjonar, og ikkje minst offentlege diskusjonar og gjenomsiktige løysingar.<sup>48</sup> Her er det mange uløyste spørsmål.

## 26.6 AVSLUTNING

I Noreg, som i Sverige og Finland, har ein lagt til grunn at det tradisjonelt gjeld eit «privatrettsleg» system, noko som inneber at grunneigaren har fleire private rettar i sjø og vassdrag. Dette altså i motsetning til det «offentlegrettslege systemet», der staten har ein eigedomsrett eller ei form for «høgheitsrett» for tilstøytande vassdrag og sjø.<sup>49</sup> Gjennom dei siste 40 åra kan det sjå ut som om lovgiving og rettspraksis er lite villig til å vidareutvikle dei private rettane, eller det privatrettslege systemet, men i staden legg opp til styring gjennom reguleringslovgiving. I både Rt. 1985 s. 1128, Rugsund, og Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, er konklusjonen at strandeigaren sine interesser i det kystnære sjøområdet måtte stå attende i høve til nye tiltak, høvesvis akvakultur og ei heilt vanleg bryggje, som hadde fått rettar gjennom offentlig løyve. I den første saka vart dette, som vi hugsar, grunnlagt med det viktige verdipotensialet i nye former for næringsverksemd. I den andre saka, Rt. 2011 s. 556, Spellsundet, var det mindre fokus på behovet for – skal vi seie – tilrettelegging for ny viktig aktivitet i sjø, men snarare stilt eit strengare krav til kva som inngår i dei sedvanebaserte rettane. Synsmåten kan føre til eit sterkare kappløp om ressursane nær land. Det kan seiast å vere ein viss inkonsekvens i at det skal vere byggjeforbod i 100-metersbeltet, men at det i tilfelle av brådjup i prinsippet er fritt fram for alle å etablere varige tiltak her.

47 Sjå om behovet for styring av private aktørar i planlegging i Gro Sandkjær Hanssen og Ragnhild Skogheim, «Styring av arealutvikling på områdenivå», By og regionforskningsinstituttet NIBR, NIBR-RAPPORT 2019:23, særleg på s. 65–66.

48 Sjå også Ole Kristian Fauchald, «Miljøprinsipper og strategiske beslutningar – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2020 s. 264–305, særleg kap. 4.

49 Sjå Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Oslo 2010 s. 69–77 med vidare tilvisingar.

## KJELDER

### Litteratur

- Augdahl**, Per, *Rettskilder*, 3. utgåve, Oslo 1973.
- Eide**, Erling og Endre Stavang, *Rettsøkonomi*, 2. utgåve, Oslo 2018.
- Eriksen**, Gunnar, *Alders tids bruk*, Bergen 2008.
- Falkanger**, Thor, «Eierløs fast eiendom i våre dagers Norge?», *Lov og Rett*, nr. 1, 2019 s. 3–16.
- Falkanger**, Thor og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, 8. utgåve, Oslo 2016.
- Fauchald**, Ole Kristian, «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2020.
- Kvam**, Marie Engebakken og Nikolai K. Winge, «Energibrønner: En rettslig analyse av utnyttelsesmetoder i undergrunnen», *Tidsskrift for eiendomsrett*, nr. 2, 2018 s. 178–205.
- Lund**, Maria Vea, «Om passivitet og Rt. 2015 s. 1157 Fårøyadommen», *Jussens Venner*, nr. 1, 2018 s. 33–53.
- Mellbye**, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Bergen 2018.
- Merrill**, Thomas W., «Accession and original ownership», *Journal of Legal Analysis*, nr. 2, 2009 s. 459–510.
- Myklebust**, Ingunn Elise og Marianne Reusch, «Private rettsforhold i byggesaksbehandlingen», *Lov og Rett*, nr. 5, 2015 s. 287–304.
- Myklebust**, Ingunn Elise, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Oslo 2010.
- Nordtveit**, Ernst, «Grenser for fast eigedom», *Jussens Venner*, nr. 1, 1990 s. 23–71.
- Nordtveit**, Ernst, «Høgsteretts rolle ved utvikling av rettar til fast eigedom», i *Lov, sannhet, rett: Norges Høyesterett 200 år*, Oslo 2015 s. 765–801.
- Nordtveit**, Ernst og Ingunn Elise Myklebust, «Metodiske utfordringar i tingsretten», i *Rett i Vest: Festskrift til 50-årsjubileet for jurist-utdanningen i Bergen*, Johan Giertsen, Berte-Elen Reinertsen Konow, Erling Johannes Husabø og Øystein L. Iversen (red.), Bergen 2019 s. 461–476.
- Nygaard**, Mons Sandnes, *Ting og Rettar*, Bergen 1974.
- Ravna**, Øyvind, «Der eiendommen 'går til høyeste fjell' – om fastlegging av eiendomsgrenser oppad i fjellheimen», *Lov og Rett*, nr. 8, 2011 s. 472–490.
- Reusch**, Marianne, *Allemannsretten: Friluftslivets rettsgrunnlag*, Oslo 2012.
- Skogvang**, Susann Funderud, *Samerett*, 2. utgåve, Oslo 2009.
- Solheim**, Stig Harald, *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskeretskonvensjon*, Oslo 2010.
- Sunde**, Jørn Øyrehaugen, «Fiskerettar i saltvatn og lex non scriptum i norsk rett og rettshistorie», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, nr. 2–3, 2006 s. 342–412.

### Førearbeid og andre offentlege dokument

- Hanssen, Gro Sandkjær og Ranghild Skogheim, «Styring av arealutvikling på områdenivå», By- og regionforskningsinstituttet NIBR, NIBR-RAPPORT 2019:23.
- NOU 1988: 16 *Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser*
- Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*
- Vedtak av Nærings- og fiskeridepartementet om nedjustering av kapasitet, 4. februar 2020.
- Vedtak av Fiskeridirektoratet, «Osland Havbruk AS – 920002218 – Endelig avgjørelse av klage på etablering av lokaliteten Torvund 33677 i Høyanger kommune», 20. november 2015, ref. 15/4388.

### **Rettspraksis**

HR-2017-2064-A

HR-2019-280-A (Skjærhalden)

RG 1952 s. 625

Rt. 1855 s. 41

Rt. 1855 s. 784

Rt. 1856 s. 682

Rt. 1878 s. 782 (Lille Damsgård)

Rt. 1889 s. 33

Rt. 1889 s. 633

Rt. 1896 s. 500 (Brunlanes)

Rt. 1903 s. 281

Rt. 1915 s. 704

Rt. 1923 II s. 48

Rt. 1924 s. 583

Rt. 1927 s. 248

Rt. 1954 s. 213

Rt. 1959 s. 1198 (Askøydommen)

Rt. 1961 s. 1114 (J. Berstad)

Rt. 1962 s. 712 (Fuglsetfjorden)

Rt. 1964 s. 261

Rt. 1969 s. 613

Rt. 1983 s. 1154 (Ringaskjærskai)

Rt. 1985 s. 1128 (Rugsunddommen)

Rt. 1987 s. 629 (Oksval Båthamn)

Rt. 1989 s. 285 (Vargavågen)

Rt. 1992 s. 352 (Sigdal)

Rt. 1998 s. 251 (Tellnes)

Rt. 200 s. 1767

Rt. 2004 s. 1985

Rt. 2005 s. 1577 (Florø hamn)

Rt. 2011 s. 556 (Spellsundet)

Rt. 2015 s. 1157 (Fårøya)

Sogn- og Fjordande Tingrett 17. mars 2021, saksnr. 20109859TVI-SOFT.

### **Lovgivning**

Forskrift av 28. desember 2005 nr. 1706 om Akvakulturregisteret

Forskrift av 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskrifta)

Forskrift av 4. februar 2020 nr. 105 om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020

Kong Christian Den Femtis Norske Lov 15. april 1687



Lov 28. juli 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftslvslova)

Lov 16 juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova)

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (laksefiskelova)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressurslova)

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturlova)

### **Traktatar og andre internasjonale kjelder**

Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom of 4  
November 1950, Paris, 20. mars 1952 (EMK P1-1).



# 27. Auksjoner i teori og praksis – frekvenser og havbruk

Erling Eide, Gideon Parchomovsky og Endre Stavang

**Sammendrag** Myndighetene i forskjellige land bruker ofte auksjoner for å tildele konsesjoner for utnyttelse av naturressurser. Auksjoner av bl.a. frekvenslisenser for fjernsyn, radio og mobiltelefoner har i visse tilfeller vært mislykkede. Erfaringene har ledet til utarbeidelse retningslinjer for slike auksjoner. En gjennomgåelse av havbruksauksjonen som ble gjennomført i 2018, viser at valg av auksjonstype og prosedyrer for gjennomføring av auksjonen var i overensstemmelse med disse retningslinjene.

**Nøkkelord** auksjoner | havbruk | naturressurser | grunnrente

**Abstract** Auctions are often used to allocate concessions to exploit natural resources. Experience from using various types of auctions in a number of countries reveals several possible problems or weaknesses. Guidelines for well-designed auctions are presented. An examination of a Norwegian auction of concessions to establish fish farms concludes that the procedure was in accordance with these guidelines.

**Keywords** auctions | natural resources | fish farms | resource rent

## 27.1 INTRODUKSJON

En viktig faktor i utviklingen av kystsonen er akvakulturloven. Den har som formål å fremme lønnsomhet i akvakulturnæringen og å bidra til verdiskaping på kysten. Tillatelse til å drive akvakultur gis av departementet. En havbrukskonsesjon gir adgang til å etablere en viss produksjonskapasitet innenfor en nærmere bestemt geografisk region. Den konkrete lokaliseringen avgjøres i henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser.

Mens tillatelser til å etablere havbruk tidligere ble gitt etter søknad, ble tildelingen i 2018 foretatt på grunnlag av auksjoner. Auksjoner brukes i økende grad i

mange land for å allokere rettigheter til utnyttelse av naturressurser. Eksempler er oljeutvinning, bruk av radiofrekvenser, utnyttelse av vannkilder og jakttillatelse. I Norge er auksjoner brukt i forbindelse med mobilkonsesjoner, importlisenser for matvarer og havbrukskonsesjoner. Enkelte auksjoner i andre land, blant annet auksjoner av frekvenser for mobil, har ført til uønskede resultater. Auksjonene har endt opp med enten altfor lave eller altfor høye priser. I denne artikkelen gjennomgås hvilke forutsetninger som bør være oppfylt for at auksjoner skal være vellykkede, og deretter vurderes det om disse forutsetningene har vært lagt til grunn i den siste auksjonen av havbrukskonsesjoner.

Auksjoner er en form for markeder der reglene som deltagerne må følge, er klart definert.<sup>1</sup> Veldefinerte auksjonsprosesser vil gi deltagerne insentiv til å avsløre sine sanne verdsettelse av auksjonsobjektet og på den måten bidra til at ressursene blir effektivt utnyttet. Nettopp av denne grunn utgjør auksjoner et effektivt verktøy for å overkomme problemet med asymmetrisk informasjon, der noen aktører har bedre informasjon enn andre. Denne egenskapen gjør auksjoner særlig egnet for markeder med få transaksjoner hvor priser ikke er lette å få tak i.

Det er særlig to grunner som gjør auksjoner til et viktig verktøy for myndighetene, både på lokalt og nasjonalt plan. For det første, fra et økonomisk ståsted, vil en korrekt administrert auksjon gi myndighetene den høyeste prisen. For det andre er myndighetene i mange tilfeller forpliktet til å gjennomføre auksjoner slik at ressursene blir effektivt utnyttet til beste for befolkningen. At bruk av auksjoner er lovbestemt, skulle ikke overraske noen. Økonomisk teori tilsier at korrekte auksjonsprosedyrer vil gi budgivere (de som byr på auksjonsobjektet) et insentiv til å avsløre sine sanne verdsettelse,<sup>2</sup> samtidig som selgerens inntekt blir størst mulig.<sup>3</sup> Vel så viktig kan det være at auksjoner reduserer risikoen for at myndighetene forfordeler ressurser slik at resultatet ikke blir optimalt. Auksjoner begrenser myndighetenes muligheter for å tildele konsesjoner mv. til egne politiske tilhengere, og i stedet fokusere på fellesskapet. Videre vil auksjoner begrense ressursløsning og dessuten øke inntektene som auksjonen skaper.<sup>4</sup> Endelig vil auksjoner, når de gjen-

1 Eric Rasmussen, *Games and Information: An Introduction to Game Theory*, 2. utgave, 1994 s. 293.

2 Jason F. Shogren et al., «Bid Sensitivity and Structure of the Vickrey Auction», *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 76, No. 5, 1994 s. 1089–1095. (Beskriver auksjoner som standard verdsettelse av goder som ikke omsettes på markeder.)

3 Roger B. Myerson, «Optimal Auction Design», *Mathematics of Operations Research*, Vol. 6, 1981 s. 58–73. (Undersøker en rekke typer auksjoner med sikte på å gjøre salgssummen størst mulig.)

4 Peter Cramton, *Lessons Learned from UK 3G Spectrum Auction*, 2001 s. 47–55, s. 47. <http://www.cramton.umd.edu/papers2000-2004/01nao-cramton-report-on-uk-3g-auction.pdf>

nomføres i overensstemmelse med kjente regler, innebære full transparens. Budgiverne vil dessuten på en enkel måte forstå hvorfor vinneren vant.<sup>5</sup>

## 27.2 TERMINOLOGI OG TYPOLOGI

Auksjoner kan klassifiseres på forskjellige måter.<sup>6</sup> For det første kan auksjoner bli klassifisert etter hvordan auksjonsobjektet verdsettes.<sup>7</sup> Det skilles her mellom privatverdsettelse, fellesverdsettelse og korrelert verdsettelse.<sup>8</sup>

I auksjoner med privatverdsettelse vil den enkelte budgiver verdsette auksjonsobjektet utelukkende ut fra egne vurderinger og uavhengig av verdsettelsene til andre deltagere.<sup>9</sup> Et eksempel på dette er en kunstauksjon hvor budgiverne ikke har til hensikt å selge på et senere tidspunkt.<sup>10</sup> I teorien skal en budgivers verdsettelse være uavhengig av informasjon om andre budgiveres verdsettelse.

I auksjoner med fellesverdsettelse er den «objektive» verdien av auksjonsobjektet den samme for alle, men verdsettelsene til de enkelte budgivere varierer på grunn av ulik privat informasjon.<sup>11</sup> Et eksempel her kan være en auksjon over en tillatelse til utvinning av olje. Verdien av tillatelsen avhenger av omfanget av olje i reservoaret. Hver budgiver har i utgangspunktet et estimat på dette omfanget, men estimatet kan bli justert som resultat av signaler fra andre budgivere.

I en auksjon med korrelert verdsettelse vil de enkelte budgivere kjenne hverandres verdsettelse, men den verdien de tillegger auksjonsobjektet, kan være forskjellig.<sup>12</sup> I praksis vil alle auksjoner mellom private aktører være av denne typen.<sup>13</sup>

En annen måte å klassifisere auksjoner på bygger på auksjonsprosedyren. Her skilles det mellom to typer: auksjoner med åpne bud og auksjoner med lukkede bud.<sup>14</sup>

5 Cramton, *ibid.*

6 For generelle diskusjoner se Rasmussen (1994) s. 385–387 og Paul Klemperer, «Auction Theory: A Guide to the Literature», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, 1999 s. 227 og s. 229–231.

7 Rasmussen, *ibid.* s. 386.

8 Rasmussen, *ibid.* s. 386–387.

9 Rasmussen, *ibid.*

10 Rasmussen, *ibid.*

11 Klemperer, *ibid.* s. 229–230.

12 Rasmussen, *ibid.* s. 387.

13 Rasmussen, *ibid.*

14 Se Klemperer, *ibid.* s. 229, hvor auksjoner inndeles i fire kategorier: (1) Engelsk («first-price open-cry»); (2) «First-price, sealed-bid»; (3) Vickrey («second-price, sealed bid»; og Hollandsk (avtagende).

I en auksjon med åpne bud annonserer budgiverne sitt bud offentlig.<sup>15</sup> Det typiske er en muntlig auksjon. Når budene er åpne, vil budgiverne få oppdatert informasjon om andre deltageres verdsettelse, og hver budgiver får anledning til å justere sine bud på grunnlag av slik informasjon.

I en auksjon med lukkede bud får budgiveren kun én mulighet for å by.<sup>16</sup>

Auksjoner med åpne bud er av to slag: auksjoner med stigende bud og auksjoner med fallende bud.<sup>17</sup>

I en auksjon med stigende bud økes prisene (budene) helt til én av budgiverne kommer med det høyeste beløpet. Det finnes forskjellige varianter av denne typen auksjon. En auksjon med stigende priser kalles normalt en engelsk auksjon. I en japansk auksjon,<sup>18</sup> populær blant auksjonsteoretikere, blir prisen økt med forutbestemte tillegg som annonseres av auksjonsadministrator. Ingen budgiver kan hoppe over den annonserte prisen og senere tilby en høyere pris.<sup>19</sup> Budgivere vil etter hvert falle ut av auksjonen, og når en budgiver først forlater budgivningen, er han ute av auksjonen. Budgiveren med det høyeste budet må derfor vente til alle andre har meldt seg ut. Den optimale strategien for budgivere er å by i det øyeblikk budgiveren med det nest høyeste budet forlater auksjonen.<sup>20</sup>

En auksjon med fallende priser er et speilbilde av en auksjon med stigende priser. I en auksjon med fallende priser vil prisene gå jevnt nedover. Budgivere venter til prisen er kommet under deres reservasjonspris, dvs. den prisen som er lik deres egen verdsettelse.<sup>21</sup>

En tredje måte å klassifisere auksjoner på er ved den prisen vinneren av auksjonen må betale.<sup>22</sup> Det skiller mellom auksjoner der vinneren må betale et beløp lik det høyeste budet («first price auctions»), og auksjoner der vinneren, den som kommer med det høyeste budet, betaler et beløp lik det nest høyeste budet («second price auctions»). Klassifikasjonen gjelder bare auksjoner med lukkede bud. Den beste strategien for en budgiver (som ikke gir seg underveis) er her å

---

15 Klemperer, *ibid.*

16 Klemperer, *ibid.*

17 Klemperer (1999) s. 229.

18 Klemperer (1999) s. 229; Mikhael Shor, «Japanese Auction», i *Dictionary of Game Theory Terms, Game Theory*. <http://www.gametheory.net/dictionary/Auctions/JapaneseAuction.html> (sist lest 12. april 2021). («... type of sequential second price auction, similar to an English auction in which an auctioneer regularly raises the current price. Participants must signal at every price level their willingness to stay on the auction and pay the current price.»)

19 Klemperer, *ibid.* s. 229.

20 Klemperer, *ibid.* s. 230.

21 Klemperer, *ibid.*

22 Klemperer, *ibid.* s. 229.

overby budgiveren med det nest høyeste bud. Auksjoner med lukkede bud der vinneren må betale sitt (høyeste) bud, brukes for å tildele utvinningstillatelser av offentlig eide mineralforekomster. De brukes også ved auksjoner av kunstverk og eiendom.<sup>23</sup> Hovedproblemet med denne typen auksjon er at den ikke gir budgiverne noe insentiv til å avsløre sin reservasjonspris. Siden et bud bestemmer både vinneren og prisen som må betales, har budgiverne et insentiv til å by et beløp som ligger minst mulig over det nest høyeste budet. Ved å gjøre dette kan en budgiver slippe unna med den lavest mulige pris. Sagt på en annen måte, en budgiver vil oppnå den størst mulige fordel av auksjonen ikke ved å by sin reservasjonspris, men det forventede beløpet som den skarpeste konkurrenten vil by, pluss et ørlite beløp. Men siden andre budgiveres verdsettelse er ukjent, vil det alltid være en risiko for å ta feil. Hver budgiver vil vite at heller ikke de andre budgiverne vil by sin reservasjonspris. Når hver og én baserer sine bud på gjetning av andre budgiveres bud, kan det lett hende at tilslaget ikke går til den som har den høyeste reservasjonsprisen (dvs. den som verdsetter godet høyest), men til den som er best til å gjette.

En nest-høyeste-pris lukket auksjon vil løse dette problemet. I denne typen auksjon, også kjent som en «Vickrey-auksjon»,<sup>24</sup> vil budgiveren med det høyeste budet kun betale den nest høyeste prisen som er budt. I denne typen auksjon vil en budgivers beste strategi være å by en pris tilsvarende reservasjonsprisen, dvs. den sanne verdsettelsen. Dette skyldes at budet kun bestemmer hvem som får tilslaget, men ikke hva som må betales.<sup>25</sup> En Vickrey-auksjon vil derfor både eliminere insentivet til å by strategisk og gi insentiv til å by i overensstemmelse med egne, sanne verdsettelser.<sup>26</sup>

Senere forskning har vist at den nevnte strategien er den beste uansett hvilken holdning til risiko budgiveren måtte ha, hvor mange budgivere som måtte delta, og om hvorvidt budgivernes verdsettelse er gjensidig avhengige av hverandre. Resultatene holder bl.a. i modeller hvor budgiverne har ikke-standard risikopreferanser (for eksempel ved aversjon mot usikkerhet).<sup>27</sup>

23 Klemperer, *ibid.* s. 229, note 14.

24 Klemperer, *ibid.* s. 229.

25 Michael H. Rothkopf, Thomas J. Teisberg og Edward P. Kahn, «Why are Vickrey Auctions Rare?», *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 1990, 94–109, s. 95. («Because they are dominant strategies, they do not require the gathering or analysis of any information about the situation or intentions of competitors.»)

26 Rothkopf et al., *ibid.* («... the equilibrium strategy is that the bidder bids his or her true cost or value»)

27 Antonio Rosato og Agnieszka A. Tymula, «Loss Aversion and Competition in Vickrey Auctions: Money Ain't No Good», Economics Working Paper Series, 2016-09, available at <http://econwpseries.com/2016/201609.pdf>.

Det finnes noen varianter av nest-høyeste-pris auksjoner. Den mest kjent er kanskje den som brukes av nettauksjonsstedet eBay. eBay anvender en proxy budgiverauksjon. Dette innebærer at budgiverne opplyser eBay om sin hemmelige maksimumspris, og eBay har et program som med faste trinn øker budene helt til det nest høyeste (hemmelige) budet så vidt overskrides, men uten å overskride den høyeste maksimumsprisen.<sup>28</sup> Resultatet vil ligge nær resultatet ved nest-høyeste-pris auksjoner. Budgivere bør melde inn sin sanne reservasjonspris, vel vitende om at prisen som må betales bestemmes av det nest høyeste innmeldte bud.

Det er interessant å notere at flere empiriske studier har vist at budgivere på eBay ikke byr slik modellen skulle tilsi, men i stedet sender en rekke hemmelige maksimumspriser til eBay og øker antallet i løpet av de siste minuttene før auksjonen avsluttes.<sup>29</sup> Grunnen til dette er at auksjonsreglene gjør det verdt å gjemme egen reservasjonspris henimot avslutningen for eventuelt å dra nytte av at konkurrentene glemmer å sende inn et konkurrerende bud i tide.<sup>30</sup>

## 27.3 MANGLER OG BEGRENSNINGER

### 27.3.1 Budgiveres utnyttelse av sviktende auksjonsprosedyre

På tross av Vickrey-modellens sterke teoretiske sider har den en svakhet som begrenser dens praktiske bruk. Mekanismen inviterer til samarbeid mellom budgiverne.<sup>31</sup> Hvis det ikke er for dyrt å koordinere budene, kan budgiverne tilsløre sine sanne verdsettelse, oppnå det resultatet de ønsker, og komme ut av auksjonen med lave totale kostnader. Kort sagt hvis kostnadene ved koordinering er tilstrekkelig lave, kan auksjonen «rigges».

Problemet som oppstår i nest-høyeste-pris-auksjoner, er godt kjent i litteraturen. I 1993 ble en slik auksjon med lukkede bud gjennomført av australske myndigheter i forbindelse med salg av to lisenser for satellittfjernsyn. Til manges overraskelse ble de antatte favorittene utkonkurrert av to ukjente bedrifter, Hi Vision Ltd. og Ucom Pty. Ltd. Myndighetene kalte auksjonen er stor suksess, helt til det

28 AutomaticBidding, eBay help page, available at <http://pages.ebay.com/help/buy/automatic-bidding.html> (lest 19. februar, 2011).

29 Alvin E. Roth og Axel Ockenfels, «Last-Minute Bidding and the Rules for Ending Second-Price Auctions: Evidence from eBay and Amazon Auctions on the Internet», *The American Economic Review*, Vol. 92, s. 1093–1103, s. 1093.

30 Axel Ockenfels og Alvin E. Roth, «The Timing of Bids in Internet Auctions: Market Design, Bidder Behavior, and Artificial Agents», *AI Magazine*, Vol. 23, Fall 2002, s. 79–87, s. 83.

31 Paul Milgrom og Laurence M. Ausubel, «The Lovely but Lonely Vickrey Auction», i P. Cramton, Y. Shoham og R. Steinberg (red.), *Combinatorial Auctions*, 2006, s. 17–40, s. 26.

ble klart at de to bedriftene på ingen måte hadde planer om å betale i overensstemmelse med sine bud. Som John McMillan malende noterte: De to bedriftene hadde kastet blå i øynene på myndighetene.<sup>32</sup> Den ene bedriften hadde i virkeligheten en kapital på usle 100 australske dollar. Det ble videre klarlagt at de to bedriftene, i tillegg til sine vinnerbud, hadde lagt inn en rekke lavere bud med intervaller på fem millioner australske dollar.<sup>33</sup> Etter avslutningen på auksjonsprosedyren trakk de seg så fra sine høyeste bud, hvilket innebar at lisensene ble gitt til det nest høyeste budet, som også stammet fra de to bedriftene. Disse trakk seg videre fra sine bud helt til prisen var kommet ned på et nivå de ville godta.<sup>34</sup> De to bedriftene endte opp med å få lisensene til en pris som var mindre enn 40 % av deres høyeste bud. Den mislykkede prosessen førte til en utsettelse av betalingsfjernsyn i Australia på minst et år.<sup>35</sup> Problemet kunne lett ha vært løst hvis myndighetene hadde stilt som krav at budgiverne skulle bli avkrevd et depositum og dessuten ikke tillate noen å trekke seg.

### 27.3.2 Uakseptabel lav pris

En ulempe med en Vickrey-auksjon kan være at den prisen den vinnende budgiver må betale, er lavere enn det auksjonstilbyderen finner akseptabelt. (Det samme kan for øvrig være tilfelle også med andre typer av auksjoner.) Problemet kan bli særlig påtrengende hvis det nest høyeste budet er vesentlig lavere enn det høyeste. Et eksempel på dette er en auksjon av frekvenser for radio, fjernsyn og mobiltelefoner på New Zealand i 1990.<sup>36</sup> Myndighetene fulgte rådet fra økonomiske eksperter og satset på en nest-høyeste-pris auksjon. Resultatet var fatalt:

«I et ekstremt tilfelle hvor en bedrift bød NZ\$ 100 000, var det nest høyeste budet bare NZ\$ 6. I et annet, hvor det høyeste budet var NZ\$ 27 000 000, var det nest høyeste budet NZ\$ 5000. En student ved Otago University bød NZ\$ 1 for en fjernsynslisens, men siden ingen andre bød, fikk han lisensen gratis.»<sup>37</sup>

I disse tilfellene var det få budgivere, og det var stor avstand mellom høyeste og nest høyeste bud.<sup>38</sup> Resultatet ble at auksjonen innbrakte et langt lavere beløp enn

32 John McMillan, «Selling Spectrum Rights», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 3, 1994, 145–162, s. 149.

33 McMillan, *ibid.*

34 McMillan, *ibid.*

35 McMillan, *ibid.*

36 McMillan, *ibid.*

37 McMillan, *ibid.* (Oversatt av forf.)

38 McMillan, *ibid.*



det myndighetene hadde håpet på: Lisensene innbrakte NZ\$ 36 000 000, dvs. en syvendedel av de NZ\$ 240 000 000 som National Research Association hadde prognostisert.<sup>39</sup> Enda verre: Auksjonen skapte et politisk problem. Ved at det høyeste budet ble gjort kjent, ble myndighetene kritisert for at den som fikk lisensen, betalte vesentlig mindre enn hva man kunne anta at den var verdt.<sup>40</sup> Sagt på en annen måte, folk trodde at myndighetene ga bort offentlig eiendom. Som vi kommer tilbake til nedenfor, var problemet at myndighetene ikke hadde annonsert en reservasjonspris, dvs. en minimumspris. Hvis det hadde vært gjort, ville mye kritikk ha vært unngått.

### 27.3.3 Budgiveres adgang til å trekke seg

Et problem som kan underminere en vellykket auksjon, er den eventuelle muligheten budgivere har til å trekke seg fra budet. Hvis budgiverne har denne muligheten, kan den benyttes strategisk til ulempe for dem som organiserer auksjonen. Hvis budgivere kan kansellere sine bud, kan de uten å bli straffet by uhemmet høyt. Det var dette som skjedde med den australske lisensauksjonen. Ikke bare unnlot myndighetene å undersøke om budgiverne hadde tilstrekkelig kapital til å betale auksjonsprisen, men de tillot også deltagerne å melde inn flere forskjellige bud, som de så kunne trekke tilbake etter eget forogdtbefinnende. Enda verre, myndighetene unnlot å kreve et depositum fra dem som ville delta i auksjonen.

Disse manglene ved auksjonsprosedyren førte til at auksjonene sviktet på flere vis. For det første innbrakte ikke auksjonen de forventede inntektene. For det andre kom de australske myndighetene i et dårlig lys. Det ble til og med krevet at statsråden som hadde ansvaret for avdelingen som hadde gjennomført auksjonen, måtte gå av.<sup>41</sup> For det tredje ble som nevnt innføringen av betalingsfjernsyn utsatt. Lærdommen som kan trekkes fra det australske eksemplet, er tydelig og enkel: Ved å stille visse krav til deltagerne kunne rekken av uheldige resultater ha vært unngått. Myndighetene skulle ha stilt krav til deltagerens økonomiske status, forlangt depositum og ikke gitt dem anledning til å trekke seg fra budene.

---

39 McMillan, *ibid.*

40 McMillan, *ibid.*

41 McMillan, *ibid.* s. 149.

## 27.4 FREKVENSAUKSJONER

Siden auksjoner av frekvenser er blitt den vanlige måten å allokere TV- og mobilrettigheter på, vil vi i dette avsnittet se spesielt på slike auksjoner. Siden prøving og feiling med denne typen auksjoner har gitt verdifull innsikt, er det grunn til å studere dem nærmere med tanke på auksjoner også på andre områder, for eksempel rettigheter til fiskeoppdrett. Drøftelsen vil bli konsentrert om resultatene fra den kjente auksjonen i 2000 over lisenser til tredje generasjons (3G) trådløse mobilnett, da den kan gi en oppskrift på hvordan andre auksjoner bør utføres.

Siden midten av 1990-tallet har auksjoner i vid utstrekning blitt brukt for å allokere frekvenser i USA. Australia, New Zealand, Canada, Mexico og Brasil har fulgt etter.<sup>42</sup> En vanlig metode for å auksjonere frekvenser er en simultant stigende auksjon.<sup>43</sup> Dette er en auksjon hvor budgiverne blir invitert til å komme med stadig høyere bud, og hvor alle budgivere blir orientert om hvor høyt andre budgivere etter hvert går. I år 2000 gjennomførte Radiocommunications Agency i Storbritannia en auksjon av 3G mobil-lisenser og innkasserte 22,5 milliarder pund. Auksjonen oppfattes som en suksesshistorie og en modell for hvordan auksjoner bør gjennomføres.

Det er antatt at grunnen til de høye inntektene av den britiske auksjonen skyldtes beslutningen om å tilby flere lisenser enn antall bedrifter som allerede var i bransjen. Da auksjonen ble gjennomført, var det fire deltagere i markedet, og Radiocommunications Agency valgte bevisst å auksjonere bort fem lisenser. Denne beslutningen viste seg å være av avgjørende betydning. Den tiltrakk nye aktører. Den sikret at minst én ny aktør ville få en lisens. Dette ført i sin tur til at andre aktører fikk et insentiv til å delta i auksjonen, noe som førte til konkurranse i markedet. Ingen budgiver kunne få mer enn én lisens.

Alle de fem lisensene ble utlyst samtidig. Auksjonen besto i en serie av runder der budgiverne i hver runde kunne øke sitt bud med et forutbestemt minstebeløp (eller mer). Prosessen fortsatte helt til ingen budgiver økte sitt bud for noen av lisensene. Som auksjonsteoretikeren Peter Cramton forklarte det, var prosedyren en naturlig forlengelse av den vanlige engelske auksjonen der et objekt som tilbys, verdsettes ulikt blant budgiverne.<sup>44</sup>

Budgiverne ble avkrevet et depositum på 50 millioner pund før de kunne delta i auksjonen, og de måtte deponere ytterligere 50 millioner pund så snart budene passerte 400 millioner pund. Poenget med depositum var å sikre oppfyllelse. Bud-

42 Se Jeremy Bulow, Jonathan Levine og Paul Milgrom, *Winning Play in Spectrum Auctions* (working paper, 2009).

43 Se Peter Cramton, *ibid.*, s. 47.

44 Cramton, *ibid.* s. 49.

givere som ikke fikk tilslag, fikk sitt depositum refundert umiddelbart.<sup>45</sup> De budgiverne som vant, kunne velge mellom å betale hele summen med det samme eller i avdrag. Men avdragsalternativet ble dyrere, og alle valgte å betale alt med en gang. Deltagerne måtte øke sine bud i forhåndsbestemte trinn. Økningene ble beregnet som en prosent av foregående bud.<sup>46</sup> Videre avtok minimumsøkningen med antall budgivere.<sup>47</sup> Reglene krevet dessuten at budgiverne i utgangspunktet måtte være aktive i alle runder, men de fikk anledning til å la være å komme med bud i opptil tre av rundene.<sup>48</sup> Prosessen ble stoppet når det i en runde ikke var noen bud eller «waivers» for noen av lisensene. Prosessen var fullt ut transparent.<sup>49</sup> Bud kunne ikke bli trukket tilbake.<sup>50</sup>

Den norske auksjonen av havbrukstillatelser fulgte i hovedsak det samme opplegget som denne frekvensauksjonen.

## 27.5 NORGES AUKSJONERING AV HAVBRUKSTILLATELSER

Et av statens sentrale styringsmidler er konsesjonsordninger. Det som etablerer et konsesjonssystem for havbruk, er at havbruk er forbudt, med mindre det er gitt offentlig tillatelse (akvakulturloven §§ 6, 7). Myndighetene kan da styre aktivitetsnivået i næringen og dermed kontrollere nivået på virksomhetenes negative eksterne effekter ved å begrense antall tillatelser eller konsesjoner. Samtidig kan myndighetene allokere tillatelsene på den måten som de finner hensiktsmessig.

Et annet aspekt ved konsesjonssystemer av ovennevnte slag er at det blir ekstra lønnsomt å drive næring basert på konsesjoner, grunnet deres begrensede antall. Det gjør det nærliggende å knytte tyngende vilkår til konsesjonene (som begunstigende vedtak), særlig i form av et økonomisk vederlag (lovens § 7 e)). I Norge har slike vederlagsprovenyer blitt overført til et fond, for så å bli fordelt videre til de kommunene der havbruk foregår.<sup>51</sup>

I den aller siste tiden har vederlagsordningen blitt videreutviklet til et auksjonssystem (se forskrifter gitt med hjemmel i lov). Ved å selge konsesjoner til høystbydende har myndighetene fremmet to formål. For det første har allokeringen av

45 Cramton, *ibid.*

46 Cramton, *ibid.*

47 Cramton, *ibid.*

48 Cramton, *ibid.*

49 Cramton, *ibid.*

50 Cramton, *ibid.*

51 Om Havbruksfondet se: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>.

konsesjoner skjedd til de aktørene som kan drive best. For det andre har provenyet fra vederlagsordningen blitt maksimalisert.

Vi har sett litt på designet av auksjonsordningen og sammenlignet det med vurderinger i auksjonslitteraturen. Ordningen er beskrevet i en egen forskrift<sup>52</sup> (heretter kalt «Forskriften») med tilhørende regelverk<sup>53</sup> (heretter kalt «Regelverket»). Vårt hovedinntrykk er at erfaringene fra auksjoner i andre land, slik de er beskrevet ovenfor, ble vel varetatt i auksjonen av havbrukskonsesjoner i 2018.

Utgangspunktet for auksjonen var Nærings- og fiskeridepartementets tildeling av produksjonskapasitet (i tonn) til geografisk avgrensede produksjonsområder langs kysten.<sup>54</sup> De viktigste målsetningene for auksjonen må antas å ha vært:<sup>55</sup>

- (i) Salg av all tildelt produksjonskapasitet
- (ii) Verdiskaping langs kysten
- (iii) Fordeling av tillatelser til de budgiverne som mest effektivt kan utnytte tillatelsene
- (iv) Høyest mulig total salgsverdi

Innenfor hvert produksjonsområde ble det tildelte antallet tonn auksjonert gjennom en nettbasert, simultan auksjon.<sup>56</sup> Antall tilsagn om tillatelser og størrelsen på disse ble bestemt gjennom auksjonen.

Innenfor hvert produksjonsområde ble det satt en startpris per tonn produksjonskapasitet. Hver budgiver kunne så melde inn på nettet (i løpet av et begrenset tidsintervall) hvor mange tonn produksjonskapasitet vedkommende ønsket å kjøpe i forskjellige produksjonsområder til de angitte prisene. Dersom etterspørselen i tonn ble høyere enn antall tonn tilgjengelig i ett eller flere produksjonsområder, ble en ny budrunde initiert med en høyere pris per tonn i områder med overskuddsetterspørsel. Nye slike runder ble gjennomført inntil etterspørselen i alle produksjonsområdene ble redusert til nivå med den tilgjengelige produksjonskapasiteten (eller litt lavere).

Erfaringer fra auksjoner i andre land tilsier at det bør gis klare definisjoner av budgivernes rettigheter og plikter for å unngå konflikter med auksjonstilbyderen.

52 Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-15-731>.

53 Regelverk for gjennomføring av auksjon av nye tillatelser til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 23. mai 2018. Endret 25. mai 2018.

54 Forskriften § 3.

55 Forskriften § 1.

56 Forskriften § 5.

I 2018-auksjonen ble det formulert en rekke krav for å sikre at budgiver skulle kunne gjøre opp for seg.

1. I forskriften § 10. *Krav for å bli registrert som budgiver* ble det stilt krav om bl.a. bankgaranti og egenerklæring om finansiell situasjon. I § 11 ble kravet om bankgaranti fastsatt til NOK 2 millioner. I § 12 ble det listet opp hva egenerklæringen om budgivers finansielle situasjon skulle inneholde.<sup>57</sup>
2. Forskriften § 16 omhandler budvinnerens plikt til å betale budsummen. Hvis budsummen ikke ble betalt innen fristen, kunne bankgarantien bli utløst.
3. Faren for at auksjonen kunne ende med en urimelig lav pris, ble søkt unngått ved at det innenfor hvert produksjonsområde ble satt en startpris (reservasjonspris) på 120 000 kroner per tonn (Forskriften § 5 og Regelverket art. 9).
4. For å unngå forstyrrelser i auksjonsprosedyren ble det forbudt for budgiverne å trekke tilbake et inngitt bud.<sup>58</sup>

Et viktig element i en auksjonsprosedyre er å gi budgiverne et insentiv til å gi bud tilsvarende deres betalingsvillighet (verdsettelse av tillatelsen), slik at auksjonstilbyderen oppnår en høyest mulig pris. Dette ble tilstrebet ved at prisøkningen i hver budrunde ble tilpasset den registrerte overskuddsetterspørselen. Reservasjonsprisen var satt så vidt lavt at man fikk overskuddsetterspørsel i første budrunde. En høyere annonsert pris i budrunde nummer to førte til en reduksjon i overskuddsetterspørselen. En gradvis økning i prisen i videre budrunder eliminerte etter hvert overskuddsetterspørselen i samtlige produksjonsområder.

Auksjonen resulterte i 41 tillatelser fordelt på åtte produksjonsområder og 14 små og store selskaper.<sup>59</sup> Samlet salg: 2,9 milliarder kroner. Prisen per tonn for de forskjellige tillatelsene ble liggende mellom NOK 132 000 og NOK 252 000.

Var auksjonen vellykket?

57 § 12 Finansiell situasjon lyder:

En budgiver kan ikke

- a) være ute av stand til å oppfylle sine forpliktelser,
- b) ha åpnet gjeldsforhandlinger,
- c) være insolvent eller være underlagt begjæring om konkurs eller opphør,
- d) begjært frivillig opphør, eller
- e) være gjenstand for konkursbehandling eller være konkurs.

58 Regelverket, art. 10.

59 Resultater av auksjonen finnes i <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-juni-2018>.

Målsetningen om å få solgt alle de tildelte produksjonskvantaene ble tilfredsstillende oppfylt; om lag 97 prosent av alt som var til salgs, ble solgt.

Målsetningen om verdiskaping langs kysten ble oppfylt i den forstand at så godt som all tildelt produksjonskapasitet i alle produksjonsområder ble solgt.

Målsetningen om effektiv ressursutnyttelse kan antas å ha blitt oppfylt gjennom auksjonsprosessen. Det må kunne antas at budgiverne som ut fra egne forutsetninger hadde de høyeste (for andre ukjente) verdsettelsene av tillatelsene, også hadde de høyeste budene. Tillatelsene havnet derfor hos dem som best kunne utnytte tillatelsene.

Målsetningen om høyest mulig total salgsinntekt kan også antas å ha blitt oppfylt gjennom auksjonsprosessen. Prosessen med økning av prisen gjennom successive budrunder må antas å ha lokket frem budgiverne med de høyeste verdsettelsene av tillatelsene.

Man kan imidlertid ikke se bort fra at antall budgivere var i minste laget til at konkurransen ledet til et høyeste bud helt på linje med budgivernes verdsettelse. Det kan hende at overskuddsetterspørselen i siste budrunde ble eliminert uten at den vinnende budgiveren måtte betale et beløp helt på høyde med budgiverens egen verdsettelse av tillatsen.

Den vinnende budgiverens verdsettelse må antas å være bygget på en vurdering av fordelene ved å kunne drive virksomhet på et avgrenset havområde (grunnrenten), samt den fordelene det eventuelt ville være å få adgang til et marked med begrenset konkurranse og derfor uvanlig høy profitt. Auksjonsprosedyren kan derfor antas å ha bidratt til at verdien av disse fordelene ble overført til staten.

Alt i alt synes det som om auksjonsprosedyren og de kravene som ble stilt til budgiverne, har forhindret problemer som har oppstått i enkelte auksjoner internasjonalt.

## **27.6 NOEN AVSLUTTENDE MERKNADER OM FORHOLDET MELLOM AUKSJON OG SKATT SOM MIDLER TIL Å TREKKE INN GRUNNRENTE**

Sammenlignet med andre næringer er lønnsomheten i havbruk ekstraordinært høy. Det er derfor et aktuelt spørsmål om selve det ekstraordinære overskuddet burde skattlegges, på samme måte som såkalt grunnrenteskatt i petroleumsnæringen og i kraftsektoren.

Mellom skatt og auksjon er det interessante sammenhenger. Noen vil kanskje si at det bør være et enten-eller: Enten får staten trekke inn forventet grunnrente på forhånd gjennom en godt designet auksjon, eller så kan staten trekke inn grunn-

rente løpende ettersom inntektene kommer. Etter vårt skjønn er det imidlertid mest realistisk å si at skatt og auksjon bør virke side om side. De aller fleste konsesjoner har jo allerede blitt tildelt gratis eller til et lavt forhåndsbestemt vederlag. Skatt er da et naturlig supplement. Og når nye konsesjoner auksjoneres ut, kan det meget vel tenkes at overskuddet i næringen senere, i tiden etter auksjonen, blir større enn prediksjonene på budgivningstidspunktet. I så fall blir det jo et fruktbart samspill mellom skatt og auksjon for å trekke inn grunnrente.

Mot dette kan det innvendes at staten ikke burde unødig tyngre en næring som kommer distriktene til gode i form av arbeidsplasser og økonomiske ringvirkninger. Vårt syn er at havbruksfondet bør brukes for å møte denne innvendingen. Som nevnt pløyes vederlagsprovenyet fra en konsesjonsordning tilbake til kystkommuner, også der auksjonen bidrar til en viss inndragning av grunnrenten. En tilsvarende bruk av havbruksfondet er like nærliggende når det gjelder et proveny fra en grunnrenteskatt.

## KILDER

### Litteratur

- Bulow, Jeremy, Jonathan Levine and Paul Milgrom, *Winning Play in Spectrum Auctions*, Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research, 2009. (Working Paper, NBER w14765). w14765.pdf (nber.org)
- Cramton, Peter, «Lessons Learned from UK 3G Spectrum Auction», i: *The Auction of Radio Spectrum for the Third Generation of Mobile Telephones. Appendix 3*, s. 47–55. NAO report (HC 233 2001–2002): Auction of Radio Spectrum for the Third Generation of Mobile Telephones (umd.edu)
- Klemperer, Paul, «Auction Theory: A Guide to the Literature», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, No. 3, 1999, s. 227–280.
- McMillan, John, «Selling Spectrum Rights», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 3, 1994, s. 145–162.
- Milgrom, Paul and Laurence M. Ausubel, «The Lovely but Lonely Vickrey Auction», i: Peter Crampton, Yoav Shoham and Richard Steinberg (red.), *Combinatorial Auctions*, Boston: MIT Press, 2006, s. 17–40.
- Myerson, Roger B., «Optimal Auction Design», *Mathematics of Operations Research*, Vol. 6, 1981, s. 58–73.
- Ockenfels, Axel and Alvin E. Roth, «The Timing of Bids in Internet Auctions: Market Design, Bidder Behavior, and Artificial Agents», *AI Magazine*, Vol. 23, 2002, s. 79–87.
- Rasmussen, Eric, *Games and Information: An Introduction to Game Theory*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge Mass.: B. Blackwell, 1994.

- Rosato, Antonio and Agnieszka A. Tymula, *Loss Aversion and Competition in Vickrey Auctions: Money Ain't No Good*, Sidney: University of Sidney, School of Economics, 2016. (Economics Working Paper Series, 2016-09), <http://econ-wpseries.com/2016/201609.pdf>.
- Roth, Alvin E. and Axel Ockenfels, «Last-Minute Bidding and the Rules for Ending Second-Price Auctions: Evidence from eBay and Amazon Auctions on the Internet», *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 4, 2002, s. 1093–1103.
- Rothkopf, Michael, Thomas J. Teisberg and Edward P. Kahn, «Why are Vickrey Auctions Rare?» *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 1990, s. 94–109.
- Shogren, Jason F. et al., «Bid Sensitivity and Structure of the Vickrey Auction», *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 76, No 5, 1994, s. 1089–1095.
- Shor, Mikhael, «Japanese Auction», i: *Dictionary of Game Theory*. <http://www.gametheory.net/dictionary/Auctions/JapaneseAuction.html> (sist lest 12. april 2021).

### **Forskrift og regelverk**

- Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-15-731>
- Regelverk for gjennomføring av auksjon av nye tillatelser til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 23. mai 2018. Endret 25. mai 2018.

### **Diverse**

- Automatic Bidding, eBay help page, available at <http://pages.ebay.com/help/buy/automatic-bidding.html> (lest 12 April 2021).
- Havbruksfondet se: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>.





# 28. Fiskeri i kystsonoplanleggingen sett fra Norges Fiskarlag sitt perspektiv

**Jan Henrik Sandberg**

**Sammendrag** Norge har gjennom svært mange år vært en av verdens viktigste produsenter og eksportører av sjømat. Fiske er derfor også et av arealformålene kommunene kan prioritere i sine planer. I dette kapitlet omtales hvilken status og rettigheter fiskeriinteressene har i arealplanleggingen. Samtidig beskrives forholdet til andre næringer og interesser, sett fra fiskerne sitt perspektiv. Det gis også råd om hvordan en best kan planlegge for å ivareta og videreutvikle fiskeriene langs kysten.

**Nøkkelord** kystsonoplanlegging | kystsoneforvaltning | fiskeri | fiskeområder | sameksistens

**Abstract** Norway has been a major producer of seafood for the global market for centuries. Coastal zone planning is therefore one of the most important tools for protecting fishing grounds and marine resources. In this chapter we discuss the status and legal rights of the fishing interests in spatial planning processes and the relationship to other industries and interests, seen from the fisherman's perspective. Finally, advice is given on how to plan to safeguard and further develop the fishing industry.

**Keywords** Coastal Zone Planning | Coastal Zona Management | Fisheries | Fishing Areas | Coexistence

## 28.1 INNLEDNING

Kystsonplanlegging er et viktig verktøy for å ivareta både fiskeområder og selve naturgrunnlaget for fiskerinæringen. Hensynet til fiske er derfor også et av de arealformålene kommunene kan prioritere i sine arealplaner. Fiskeområder kan legges ut som enbruksområder eller som flerbruksområder sammen med ett eller flere av de andre underformålene plan- og bygningsloven (pbl) viser til. Men hvilken status og rettigheter har egentlig fiskeriinteressene i arealplanleggingen dersom de kommer i konflikt med andre hensyn?

I dette kapitlet blir spørsmålet ovenfor belyst, sett fra Norges Fiskarlag sitt perspektiv. Norges Fiskarlag er en politisk uavhengig faglig organisasjon for yrkesfiskere, som bygger på frivillig medlemskap. Norges Fiskarlag består av mannskap og båteiere, med små og store fiskefartøy i både hav- og kystflåten. Fiskarlaget skal arbeide for å fremme fiskernes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. En viktig del av dette er å fremme fiskernes interesser med hensyn til forvaltning, planlegging og sameksistens i kystsonen.

I dette kapitlet fokuserer jeg på arealmessige spørsmål, og i mindre grad på selve utøvelsen og reguleringen av fiskeriene. Dette er forhold som reguleres av havresursloven, og ikke av pbl.

## 28.2 OM NORSK FISKERINÆRING

Fiskeriene har vært avgjørende for utvikling og bosetting langs kysten gjennom hele vår historie og er fortsatt en bærebjelke for vår økonomi og samfunnsutvikling. Fiskeriene er basert på fornybar biologisk produksjon, og fiskerne er derfor også grunnleggende avhengige av et rent og rikt hav. Det skiller fiskerinæringen fra mange andre brukere av hav og kyst.

Fiskerinæringens sentrale plass i det norske samfunnet er på ingen måte tilfeldig. Norges lange og varierte kyst gir gode vilkår for fiskeri. I tillegg gir tilstrømming av næringsrikt og relativt varmt havvann med Golfstrømmen svært høy biologisk produksjon. Norskekysten har derfor gyte- og oppvekstområder for noen av verdens største og viktigste kommersielle bestander, ikke minst norsk-arktisk torsk og norsk vårgytende sild (NVG-sild).

Det er registrert over 300 fiskearter i norske farvann. Om lag 30 av dem blir utnyttet kommersielt. I tillegg kommer høsting av krepsdyr, bløtdyr, tang og tare. Den totale fangsten av fisk og skalldyr i norske farvann har normalt variert mellom 2,0 og 2,5 mill. tonn per år. Det tilsvarer om lag 3 % av verdensfangsten.

Det overordnede målet for norsk fiskeripolitikk er å legge til rette for en lønnsom og bærekraftig utvikling av næringen, til beste for samfunnet. Fiskerinæringen i Norge gir store ringvirkninger. Sintef har beregnet at våre flere enn 10 000 fiskere bidrar til ytterligere 18 600 årsverk i Norge, inkludert ringvirkninger.<sup>1</sup> Den totale verdiskapingen (bidrag til BNP) var på ca. 37 milliarder kroner, inklusive ringvirkningseffekter. Mer enn 90 % av all norsk sjømat blir solgt til andre land, og det ble i 2018 eksportert villfanget fisk og skalldyr for om lag 28 milliarder kroner.

Norske fiskerier er også en viktig forutsetning for at vi i dag har råderett, og mulighet til også å drive petroleumsutvinning og annen næringsvirksomhet, i et sjøareal på om lag 2 millioner kvadratkilometer. Dette utgjør mer enn seks ganger Norges landareal.

### 28.3 OM FORVALTNINGEN AV DE MARINE RESSURSENE

Fram til 1950-tallet ble havet av mange ansett som «utømmelig». Da begynte fiskeflåten å få en fangstkapasitet som overgikk bestandenes evne til produksjon og rekruttering. Bestandsutviklingen for NVG-sild, som kollapset på 1960-tallet, viste med all tydelighet at bestander kunne fiskes nesten helt ned. Fiskeriforvaltningen, i samarbeid med fiskerne sine organisasjoner, har siden satt i verk tiltak som skal sikre at vi høster innenfor mer sikre biologiske grenser, bl.a. gjennom lukking av mange fiskerier, kvotereguleringer og redskaps- og områdebegrensninger.

Norsk fiskeriforvaltning regnes generelt for å være vellykket, ikke minst i et internasjonalt perspektiv. De fleste av våre kommersielt viktige fiskebestander er i dag i god forfatning. Disse bestandene har stor utbredelse, og de høstes og forvaltes som regel i samarbeid med andre land. Det er derfor viktig at vi har en sentral forvaltning av fiskeriene i Norge, der fordeling, kvoter, reguleringer og selve utøvelsen av fisket kan koordineres på et overordnet nivå.

Havressursloven, som trådte i kraft i 2009, skal sikre en ansvarlig og helhetlig forvaltning av de viltlevende marine ressursene. Loven legger vekt på både føre var-prinsippet og hensynet til gyteområder, biologisk mangfold, verdiskaping, selsesetting, bosetting og det materielle grunnlaget for samisk kultur. Loven slår også fast at de viltlevende marine ressursene tilhører det norske fellesskapet, og at høstingen av disse skal forvaltes av staten.<sup>2</sup>

---

1 Roger Richardsen mfl., Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapings- og ringvirkningsanalyse med data fra 2016 og 2017, Trondheim 2018 s. 3.

2 Se også innledningen til denne bolken i kapittel 25.

Havressursloven gir grunnlag for både midlertidige og permanente tiltak som skal verne om sårbare bestander og habitater. For eksempel kan områder lukkes for fiske på grunn av innblanding av fiskeyngel. Det kan også opprettes bevaringsområder for bl.a. hummer og områder for å beskytte korallrev. Areal- og brukskonflikter mellom ulike fiskerier reguleres også av havressursloven.

Havressursloven er en særlov som normalt ikke kan overstyres av planer etter pbl. Det står heller ingenting i havressursloven om samordning med pbl. På den andre siden stod det allerede i forarbeidene til den forrige plan- og bygningsloven fra 1985:

«Loven tar ikke sikte på å regulere fiske, men vil indirekte få betydning for slik virksomhet. Ved at havbunn og havoverflate blir gjort til gjenstand for planlegging er en sikret at etablering av faste anlegg og virksomhet i sjøen ikke skjer tilfeldig, men etter en samlet vurdering hvor også fiskeriinteressene må tillegges betydelig vekt. Det vil også være hjemmel til å verne viktige gyte- og yngleplasser mot annen virksomhet»,

jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–85). Det er derfor helt nødvendig at planmyndigheter og fiskeriforvaltningen har en god dialog i kystsoneplanleggingen.

## 28.4 INFORMASJON OM FISKERIINTERESSER TIL BRUK I KYSTSONEPLANLEGGINGEN

Fiskeriaktivitet kan foregå mer eller mindre overalt i sjøen. Alle fiskeområder er imidlertid ikke like verdifulle. Aktiviteten varierer med tid på året og etter hvilken type fiskeri som foregår. Det er derfor nødvendig å foreta en prioritering og kartfesting av hvilke fiskeområder som er de viktigste. Dette kan være et vanskelig arbeid, også fordi slike områder som regel ikke har noen tydelig avgrensning. Samtidig vil betydningen av fiske-, gyte- og oppvekstområdene variere over tid, med tanke på bestandsstørrelse, utbredelse/vandringer og fiskeaktivitet. Selv om en ofte bruker uttrykket «tradisjonelle fiskeriinteresser» i kystsoneplanleggingen, er det viktig å huske at også fiskeriene er en næring i stadig utvikling og endring.

Det er Fiskeridirektoratet som har forvaltningsansvaret for registrering og dokumentasjon av fiskeriinteresser og fiskeområder. I kystsoneplanleggingen er det derfor særlig viktig å legge Fiskeridirektoratets database over såkalte *kystnære fiskeridata* til grunn. Dette datasettet er basert på systematiske intervjuundersøkelser med norske fiskere, helt fra 1980-tallet og fram til i dag. Denne informasjonen er ikke like oppdatert i alle områder og regioner, og det har også vist seg at det

iblant kan ta tid før kartlagte områder blir gjort tilgjengelige. Fiskeridirektoratets database over kystnære fiskeridata kan derfor ikke brukes helt uten forbehold.

Databasen over kystnære fiskeridata omfatter disse karttemaene:

- Gyteområder. (Områder hvor fiskerne over tid har rapportert fisk med rennende rogn, eller områder hvor det ved visuell observasjon er registrert fiskerogn på havbunnen.)
- Oppvekst/beiteområder. (Områder der det over tid er observert større tetthet av yngel og/eller småfisk enn i andre områder.)
- Fiskeplasser for passive redskaper. (Gode områder for fiske med bl.a. garn, teine, ruse og/eller line.)
- Fiskeplasser for aktive redskaper. (Gode områder for fiske med bl.a. trål, snurrevad og/eller not.)
- Rekefelt – aktive redskap. (Rekehabitat og gode områder for fiske med reketrål.)
- Låsettingsplasser. (Avgrensede områder nær strandlinjen, hvor topografiske og hydrografiske forhold gjør området særlig egnet for mellomlagring av fisk i notsteng. En god låsettingsplass karakteriseres av at den er skjermet for vær og vind, at det er passe med strøm, og at det er tilstrekkelig dybde og god vannkvalitet. Det må også være tilstrekkelig plass til å navigere notstengene inn til låsettingsplassen.)

Alle de ovennevnte fiskeområdene vises i Fiskeridirektoratets kartløsning (kalt Yggdrasil), som ligger lett tilgjengelig på direktoratets hjemmesider.<sup>3</sup>

I Fiskeridirektoratets kartløsning vises også sjøkart og annen arealinformasjon som er viktig å kjenne til i kystzoneplanleggingen. Det omfatter bl.a.:

- Gytefelt torsk MB. (Dette datasettet beskriver Havforskningsinstituttets kartlegging av gytefelt for kysttorsk, gjennomført i «*Nasjonalt program for kartlegging av marine naturtyper*». Gytefelt torsk MB identifiseres gjennom en kombinasjon av intervjuundersøkelser og verifisering i felt, eggteillinger og modellering av havstrømmer. Utslipp av legemidler mot lakselus er også underlagt visse restriksjoner i disse gytefeltene. Tilsvarende restriksjoner er per dags dato fortsatt ikke innført i dokumenterte gyteområder, jf. kystnære fiskeridata ovenfor. Havforskningsinstituttets kartlegginger av gytefelt er fortsatt ikke landsdekkende og omfatter bl.a. ikke hele Lofoten og Vesterålen.

---

3 Se Fiskeridirektoratets kartløsning – Yggdrasil (<https://kart.fiskeridir.no/fiskeri>).

- Fiskeredskap – faststående bruk. (Datasettet gir oversikt i sann tid over faststående bruk (line, garn, teiner og not) som er meldt inn til Kystvaktsentralen. En kan også se historiske data fra slutten av 2014 og fram til i dag.)
- Plandata. (Dette datasettet, som er hentet fra Geonorge,<sup>4</sup> inneholder planstatus og detaljerte arealplaner i sjø for kommuner i hele landet. Her kan en også se om/hvordan kystsonerplanene er samordnet med hverandre.)
- AIS-data. (AIS, automatisk identifikasjonssystem for fartøy over 15 m, er hentet fra Kystverket. Slike data kan med visse forbehold gi et godt bilde av deler av fiskeriaktiviteten både langs kysten og i havet.)

På sikt kan elektronisk fangstrapportering og den såkalte kystfiskeappen (der yrkesfiskere med fartøy under 15 meters lengde skal rapportere sine fangster) kanskje også bidra til å dokumentere fiskeriaktivitet og viktige fiskeområder, og slik bli et hjelpemiddel i kystsonerplanleggingen. Man må allikevel være oppmerksom på at områdene som brukes til fiske, er avhengige av hvor fisken til enhver tid er tilgjengelig. Det er derfor viktig å planlegge slik at fiskeområder også i framtida kan opprettholde sin funksjon og verdi.

## 28.5 NYE MARINE GRUNNKART

Hittil har områder i sjø i stor grad blitt planlagt og regulert uten noe godt kartgrunnlag. Multistråleekkolodd og annen ny teknologi har gjort det mulig å produsere såkalte *nye marine grunnkart*, som gir detaljert informasjon om sjøbunnen. Nærmere bestemt omfatter dette detaljerte dybdeforhold, «bunnhardhet» og sedimentutbredelse, til dels også informasjon om korallrev, tareskog og enkelte andre marine naturtyper.

Innenfor norsk territorialfarvann er det i utgangspunktet relativt strenge begrensninger på tilgangen til detaljerte dybdedata av forsvarshensyn. Også her er det enkelte steder gitt dispensasjon fra disse restriksjonene, slik at detaljert sjøbunnsinformasjon er gjort tilgjengelig for allmennheten. Der *nye marine grunnkart* er tilgjengelig i kystnære områder, slik som på Sunnmøre, i Ryfylke og i store deler av Troms og Finnmark, vil disse kartleggingene være et svært godt verktøy i kystsonerplanleggingen.

Uttesting av nye marine grunnkart på kartplottere som brukes i fiskeflåten, har vist at detaljert kunnskap om sjøbunnen også er til stor nytte for fiskerne. Tilbakemeldingene viser at tilgangen til slike kart bidrar til et mer presist og effektivt fiske,

---

4 Se Geonorge – Kartkatalogen (<https://kartkatalog.geonorge.no/>).

redusert forbruk av drivstoff og reduserte utslipp av klimagasser. De gjør det også lettere å unngå korallrev og andre sårbare naturtyper samt å unngå brukstap og såkalt spøkelsesfiske (utslippt fiske med tapte redskaper).

## 28.6 FISKERI I KYSTSONEPLANLEGGINGEN

Kystsonenplanlegging skal se arealbruk på land og sjø i sammenheng og bidra til å koordinere ulike næringer og arealinteresser. Utenfor marbakken (2 meters dyp) eksisterer ikke privat eiendomsrett (med et særegent unntak innerst i Yrkjefjorden i Ryfylke). I sjøen planlegger en derfor i praksis i en felles allmenning med mange uklart definerte rettigheter, bl.a. den såkalte strandretten<sup>5</sup> og fiskernes «hevd» på bruken av viktige fiskeområder.

Kystsonenplanlegging etter pbl startet for alvor opp i Norge etter at den forrige plan- og bygningsloven ble innført i 1989. Kystsonenplanleggingen har deretter først og fremst blitt drevet fram av utviklingen i oppdrettsnæringen, selv om en rekke andre interesser også har kommet på banen. Staten forventer at kommunene sikrer tilstrekkelig areal til både fiskeri og havbruksnæringen i kystsonenplanene sine og avveier dette mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser.

Kommunene kan drive kystsonenplanlegging ut til en nautisk mil fra grunnlinja, jf. pbl § 1-2 annet ledd. Det eksisterer naturligvis også viktige fiskeområder utenfor pbl sitt virkeområde, men her er det i første rekke de såkalte havforvaltningsplanene som skal forsøke å legge til rette for sameksistens mellom ulike næringer og interesser. Havforvaltningsplanene har en mer veiledende karakter, og de har ikke formelle koplinger til sektorlovgivningen.

Fiske og sjøtransport var lenge de viktigste aktivitetene i de kystnære sjøarealene, og det var sjelden behov for å lage arealplaner for regulering av disse aktivitetene. Etter hvert har konkurransen om kystarealene blitt stadig større. Selv om fiskerne kom «først», så må også fiskernes områder og interesser derfor dokumenteres, kartlegges og prioriteres. Å planlegge for fiskeri er å planlegge for en eksisterende virksomhet. Etter Norges Fiskarlags oppfatning synes mange kommuner å «glemme» de etablerte fiskeriene i kystsonenplanleggingen og stort sett fokusere på ny virksomhet.

Plan- og bygningsloven legger også opp til interkommunalt plansamarbeid, jf. pbl kap. 9. I utgangspunktet er slik interkommunal kystsonenplanlegging en god ide. Blant annet gir slik planlegging mulighet til å se større arealer og fjordsystem i sammenheng. Fiskerne har imidlertid erfart at ivaretagelse av viktige fiske-, gyte-

---

5 Se Myklebust, kapittel 26.

og oppvekstområder ikke har blitt høyt prioritert i de fleste slike interkommunale planprosesser.

### 28.6.1 Enbruk eller flerbruk

I sjø kan områder i kommuneplanen/kystzoneplanen legges ut til hovedformålet «*bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*», jf. pbl § 11-7 nr. 6. Premissene for arealbruken er da ikke satt, og området er i realiteten uplanlagt. Der arealplanen kun angir hovedformålet, bør kommunen derfor også utarbeide bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av disse arealene.<sup>6</sup> Det kan for eksempel stilles vilkår om at det ikke skal legges kabler eller fortøyninger i kartlagte fiskeområder, eller andre bestemmelser som bidrar til å sikre fiskeriene, jf. pbl § 11-11 nr. 3.

Områder i sjø kan også planlegges til ulike underformål, nærmere bestemt ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, naturområder og friluftsområder. En kan planlegge for disse formålene hver for seg eller i ulike kombinasjoner. Det er vanlig å kombinere disse underformålene. Det krever kunnskap om hvilke aktiviteter som går sammen eller ikke. Akvakultur er det eneste av disse andre underformålene som i praksis vil være til hinder for fiske.

Der det er viktige kartlagte fiskeområder er det hensiktsmessig å legge ut disse med arealformål «*bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*» og underformål «*fiske*» (enbruk). Underformålet «*fiske*» kan ikke differensieres ytterligere i plan, da fiskeriene reguleres av havressursloven, ikke av pbl. Plankartet er juridisk bindende, så fiskeinteressene i slike enbruksområder vil i praksis være ivaretatt, selv om det ikke er knyttet bestemmelser til dem.

Kystzoneplanlegging der store områder settes av til hovedformålet («*bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*»), ev. som flerbruksområder der akvakulturformålet inngår, omtales ofte som *omvendt planprinsipp*. Det har fungert mindre godt, sett fra fiskerinæringens perspektiv. Der det er planlagt på denne måten, har det i tillegg vist seg at kommunen i praksis har mistet retten til å avgjøre om/hvor akvakultur skal tillates. Her regnes søknader om akvakultur som planavklart, og kommunen blir formelt sett kun høringspart.

Dette forholdet ble tydeliggjort i en sak om klarering av oppdrettslokaliteten «*Salatskjæra*» i Frøya kommune i 2015. I kommuneplanens arealdel var området avsatt til flerbruk, hvor også akvakulturformålet inngikk. Når det her ble søkt om etablering av et nytt oppdrettsanlegg, argumenterte både fiskeriorganisasjonene,

6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder, Rundskriv H-6/18 s 10.



Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen og kommunen selv imot dette. Det fordi den omsøkte oppdrettslokaliteten lå i et viktig og kartlagt område for fiske etter taskekrabbe og svært nær et gyteområde for torsk. Lokaliteten ble allikevel klarert, mot kommunens ønske. Etter denne avgjørelsen frarår fiskeriorganisasjonene generelt kommunene å bruke *omvendt planprinsipp* (å legge ut flerbruksområder der akvakulturformålet inngår), der det er dokumentert fiskeriinteresser av betydning.

En god måte å planlegge på er etter fiskeriorganisasjonenes oppfatning å sette av relativt romslige enbruksområder for akvakultur, der det er egnede forhold for dette (uten for store konflikter med andre eksisterende interesser i området). På denne måten vil en ha tilstrekkelig rom for å kunne gjøre nødvendige justeringer av anleggene innenfor de avsatte akvakulturområdene, og dermed slippe å søke om dispensasjon fra gjeldende plan. I tillegg kan det innføres en planbestemmelse om at fortøyninger *kan* legges ut i (flerbruks)områder som ikke er avsatt til akvakultur, dersom disse ikke ødelegger for utøvelsen av fiske. Da vil også kommunen og oppdrettselskapene kunne unngå en del tidkrevende dispensasjonssaker.<sup>7</sup>

## 28.6.2 Reguleringsplaner

Det er også mulighet til å lage detaljerte reguleringsplaner i sjø. Reguleringsplaner kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering, jf. pbl kap. 12. Områderegulering utarbeides av kommunen for å følge opp kommuneplanens arealdel. Detaljregulering kan også fremmes av private eller andre offentlige myndigheter.

Detaljregulering for å beskytte fiskeområder er sjelden nødvendig, kanskje bortsett fra å ivareta enkelte låssettingsplasser. En låssettingsplass er et særlig egnet område nær land hvor en not med mellomlagret fisk (som regel sild, makrell, sei eller brisling) kan fortøyes inntil fangsten er klar for levering. Havressursloven § 27 gir fiskere rett til slik låssettingsplass. Miljøverndepartementets avgjørelser i to innsigelsessaker i Stryn<sup>8</sup> og Vestby<sup>9</sup> kommuner tilsier at kommunene skal strekke seg langt for å søke å ivareta slike viktige låssettingsplasser i kystsonenplanleggingen. Også de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen viser til at viktige fiske-, kaste- og låssettingsplasser bør opprettholdes og være frie for faste innretninger som kan være til ulempe for fiske.

---

7 Karoline Stramrud Bech, Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane, Ås 2018 s. 52–53.

8 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Stryn kommune. Innsigelse til Kommunedelplan for kystsonen, Avgjørelse i innsigelsesak 22. desember 2009.

9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Vestby kommune. Innsigelse til kommunedelplan for Son, Avgjørelse i innsigelsesak 10. mars 2011.

Gode fiskerihavner, og et godt nettverk av mottaksstasjoner, er også en viktig forutsetning for fiskerinæringen. Dette er derfor også hensyn som kommunene må inkludere i planarbeidet. På landsiden kan det for eksempel være aktuelt å regulere til fiskebruk og/eller fiskerihavn.

### 28.6.3 Innsigelse

Fiskeridirektoratet har hovedansvaret for å ivareta viktige fiskeområder i arealplanleggingen. Dersom en kommune planlegger i strid med nasjonalt eller regionalt viktige fiskeriinteresser, har direktoratet mulighet til å komme med innsigelse. Bruken av innsigelse skal begrenses til de viktigste sakene, og det er opp til Fiskeridirektoratets regionkontorer å avgjøre hva som er av slik nasjonal eller vesentlig regional betydning. Et viktig kriterium for denne vurderingen er i hvor stor grad området også er viktig for fiskefartøy fra andre regioner.

Fiskeridirektoratet har i utgangspunktet ikke mulighet til å fremme innsigelse overfor arealdisponering som kan gå ut over lokalt viktige fiskeområder. Fiskeridirektoratet vil her i stedet kunne gi innspill om hvordan fiskeriinteressene kan bli best mulig ivarettatt. Dette medfører at kommunene har en nøkkelrolle for å ivareta de lokalt viktige fiskeområdene.

Hvorvidt regionale eller nasjonale fiskeriinteresser er så viktige at de bør ha fortrinnsrett i forhold til andre interesser, lar seg vanskelig avgjøre ut fra en ren fiskefaglig vurdering. Dette avgjøres gjennom mekling, ev. i siste instans av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### 28.6.4 Dispensasjon

Dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad kan gis unntak fra planer og bestemmelser, jf. pbl kap. 19. Det er ingen innsigelsesadgang i dispensasjonssaker. Et dispensasjonsvedtak kan imidlertid påklages til Statsforvalteren, som eventuelt kan oppheve vedtaket.

Pbl's utgangspunkt er at all byggeaktivitet i strandsonen er forbudt, jf. § 1-8. Byggeforsbudet gjelder imidlertid ikke i områder som er avsatt til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs gjennom egne bestemmelser til kommuneplanen, jf. pbl § 11-11 nr. 4. Yrkesfiskerne er ofte helt avhengige av kai/brygge og naust for å utøve sitt yrke. Svært få kommuner har imidlertid gitt egne bestemmelser om dette i kommuneplanen, og da må det som regel søkes dispensasjon.

I tidligere plan- og bygningslov (1985-06-14) hadde anlegg/innretninger som var nødvendige for fangst- og fiskerinæring, et generelt unntak fra forbudet mot

bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Forarbeidene til dagens plan- og bygningslov la derfor også stor vekt på viktigheten av å legge til rette for fortsatt utvikling i fiskerinæringen. Dette gjennom at kommunene fikk signaler om at de burde legge til rette for å tillate mindre anlegg til yrkesfiskeformål. Så godt som alle norske kystkommuner følger opp dette og ønsker å bidra til at yrkesfiskerne får tilgang til nødvendig kai/brygge og naust for å kunne utøve sitt yrke. Det er normalt ikke rasjonelt å stille reguleringskrav for slike tiltak, og der det ikke er til hinder eller ulempe for miljø- og friluftsinnteresser, innvilges derfor som regel søknader om dispensasjon til slike formål.

Det er også eksempler på at søknader om dispensasjon har blitt avslått av hensyn til fiskeriinteressene. I Kvæangen kommune i Troms omgjorde for eksempel Fylkesmannen i 2015 kommunens vedtak om å innvilge dispensasjon fra kystsoneplanen for å etablere en oppdrettslokalitet nær øya Spildra.<sup>10</sup> Fylkesmannen viste til at vilkårene for å innvilge dispensasjon ikke var oppfylt, ettersom det ville medføre en vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak arealformålet «fiskeområde», som det omsøkte området var avsatt til. Det ble også vist til at kystsoneplanen nylig var vedtatt, og at en slik dispensasjon ville undergrave kystsoneplanen som styringsverktøy.

### 28.6.5 Konsekvensutredninger

En konsekvensutredning (KU) er et av de mest sentrale beslutningsverktøyene i samfunnsplanleggingen. En KU skal bidra til enklere, åpnere og mer kunnskapsbaserte plan- og utbyggingsprosesser. Det er sjelden eller aldri aktuelt å konsekvensutrede for tradisjonell fiskerivirksomhet. Mange tiltak som kan komme i konflikt med fiskeriene, sjømattrygghet og/eller viktige gyte- og oppvekstområder, kan det derimot være nødvendig å konsekvensutrede.

En konsekvensutredning skal sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og ev. på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres. Konsekvensutredninger skal i utgangspunktet basere seg på kjent kunnskap. Tilstrekkelig kunnskap, særlig om forhold i sjøen, er ofte mangelfull og må iblant framskaffes underveis i prosessen. Det kan være problematisk og tidkrevende, både for tiltakshaver, ansvarlig myndighet og for berørte parter.

Den nye forskriften om konsekvensutredninger, som ble gjeldende fra 2017, stiller krav om at også hensynet til såkalte økosystemtjenester (de godene, produktene

---

10 Se også kapitlene 29 og 30, der denne saken blir omtalt.

og tjenestene naturen i området gir) skal utredes. Rene fjorder, velfungerende økosystemer og intakte gyte- og oppvekstområder er å regne blant våre viktigste økosystemtjenester.

En konsekvensutredning utarbeides vanligvis med utgangspunkt i metodikken som er fastsatt i Statens vegvesen sin håndbok (Håndbok V712)<sup>11</sup>. Norges Fiskarlag har lang erfaring med bruk av denne veilederen, først og fremst som berørt part. I utgangspunktet beskriver Vegvesenets håndbok en god og ryddig metodikk. Fiskarlagets erfaring over tid er imidlertid at denne metodikken har blitt brukt på en måte som systematisk har undervurdert hensynet til fjordmiljø, gyte- og oppvekstområder, sjømattrygghet og fiskerinæring. På den andre siden opplever fiskerne at positive effekter av det omsøkte tiltaket synes å bli overvurdert. Konklusjonen er at Vegvesenet sin håndbok, slik den vanligvis har blitt brukt, ikke er veldig godt egnet til å vurdere hensynet til marint miljø, sjømattrygghet, gyte- og oppvekstområder og fiskerier.

### 28.6.6 Dialog og informasjonsutveksling

Fiskerne har som regel svært god førstehåndskunnskap om fiskeriene, bestandene, fiske-, gyte- og oppvekstområder og andre marine og maritime forhold. Dette er svært nyttig kunnskap i kystsonerplanleggingen. Planmyndigheten, som regel kommunen, har samtidig formell plikt til å sikre god og reell medvirkning i planprosessene. Oppstart av planarbeid skal derfor kunngjøres slik at både fiskere og andre berørte tidlig blir kjent med saken.

Fiskerne utøver ikke bare sitt yrke i egen kommune. Svært mange fiskeområder blir også brukt av fiskere fra andre kommuner og landsdeler. Det er helt nødvendig å ta hensyn til dette i kystsonerplanleggingen. For å få tilgang på god informasjon om hvilke områder som er viktige for fiskerne, er det derfor viktig å involvere fiskerierorganisasjonene, særlig de regionale lagene i Norges Fiskarlag, tidlig i planprosessene. I tillegg er det naturligvis nødvendig å få innspill fra Fiskeridirektoratet og gjøre bruk av direktoratets kartdatabase.

Fiskeridirektoratets regionkontorer har som regel rutine for å sende kopi av søknader og uttalelser som kan påvirke fiskeriinteressene, slik som plansaker og søknader om klarering av oppdrettslokaliteter, til fiskerierorganisasjonene. Da kan direktoratet få mulighet til å inkludere relevant informasjon om fiskeriene i sine uttalelser. Samtidig sender lokale og regionale fiskarlag tilsluttet Norges Fiskarlag som regel kopi av sine uttalelser til Fiskeridirektoratet. Dette bidrar til god infor-

11 Statens vegvesen, Konsekvensanalyser. Håndbok V712, Oslo 2018.

masjonsflyt, men det endrer verken fiskerierorganisasjonenes eller Fiskeridirektoratets ansvar for å bidra til og delta i planprosesser på selvstendig grunnlag. Også kommunene skal normalt sende aktuelle saker på høring til berørte parter, inkludert de regionale medlemslagene i Norges Fiskarlag (fylkesfiskarlagene) og eventuelt Fiskebåt (som organiserer havfiskeflåten).

Fiskeridirektoratets «*Retningslinjer for arbeid med kystsonenplanlegging i Fiskeridirektoratet*» gir en god innføring i de fleste juridiske og praktiske sider av kystsonenplanleggingen, inkludert råd for dialogen med fiskerierorganisasjoner og andre. Denne veilederen ligger tilgjengelig på Fiskeridirektoratets hjemmesider.<sup>12</sup>

## 28.7 FISKERI OG FORHOLDET TIL ANDRE INTERESSER I PLANLEGGINGEN

Fiskerne er i utgangspunktet positivt innstilt til andre næringer og aktiviteter, både langs kysten og til havs. Forutsetningen er at dette ikke ødelegger for sjømattrygghet, hav- og fjordmiljø og/eller for selve utøvelsen av fisket. Disse andre næringene og interessene må derfor koordineres med fiskerierne i kystsonenplanleggingen. Vi vil nedenfor kort omtale noen av de andre viktigste næringene og interessene i kystsonen, sett fra Norges Fiskarlag sitt ståsted.

### 28.7.1 Akvakultur

Forholdet mellom fiskeriernæringen og akvakulturnæringen er både nært og relativt komplisert. På den ene siden samarbeider næringene godt om handelspolitikk, markedsføring, rekruttering, sjømattrygghet, forskning og utvikling (FoU). På den andre siden opplever fiskerne at oppdrett fører til arealkonflikter, og at utslipp kan påvirke miljøet, krepsdyrbestandene og fiskerier negativt.

Arealkonflikter mellom fiskerier- og akvakulturnæringen kan i stor grad forebygges gjennom god og næringsnøytral arealplanlegging. Mange arealsaker har også vært mulige å løse gjennom direkte dialog og gjensidig respekt mellom næringsutøverne. Oppdrettsanlegg kan for eksempel ha ganske omfattende fortøyningsystem (inntil 1–2 km unna overflateanlegget). Slike anleggsfortøyninger er ikke forenelig med for eksempel reketråling. Det er flere eksempler på at fortøyningsystem er justert, slik at rekefiske har kunnet fortsette. Det har også vært problemer knyttet til manglende fjerning av utrangerte anlegg, ikke minst

---

<sup>12</sup> Fiskeridirektoratet, *Retningslinjer for arbeid med kystsonenplanlegging i Fiskeridirektoratet*, Revidert utgave Bergen 2021.

for skjell dyrking. Det er særlig problematisk når de forlatte anleggene, eller for-  
tøyningene fra disse, ligger «usynlig» i vannsøylen eller på bunnen der de kan  
ødelegge for fiske og ferdsl.

De største utfordringene mellom norsk fiskerinæring og oppdrettsnæring går  
ikke lenger på direkte arealkonflikter, men på hvordan utslipp av kjemikalier/lege-  
midler, fôr og næringssalter kan påvirke det marine miljøet, og dermed også fiske-  
riene.

Det er nå sannsynliggjort at utslipp av kjemikalier/legemidler mot lakselus også  
kan ta livet av andre marine krepsdyr, som for eksempel raudåte, krill, reke og hum-  
mer, relativt langt unna utslippspunktet (inntil flere km). Disse artene har vist seg å  
ta skade av langt lavere konsentrasjoner enn det som brukes i selve behandlingen.  
Hvilke andre langsiktige effekter (såkalt subletale effekter) disse kjemikaliene kan ha  
på krepsdyrbestandene, er det fortsatt lite kunnskap om. Etter fiskeriorganisasjone-  
nes oppfatning fungerer fortsatt ikke forurensnings- og legemiddelregelverket godt  
nok med tanke på å ivareta det marine miljøet og de ville krepsdyrbestandene mot  
skade fra legemidler mot lakselus.

Det er stilt spørsmål ved om/hvordan oppdrett kan påvirke vandringer, gyteat-  
ferd og bestandsutvikling for ulike fiskearter, ikke minst torsk. Det er fortsatt lite  
forskningsbasert kunnskap om dette. Et prosjekt som søker å få mer kunnskap om  
tematikken, er under gjennomføring ved Smøla. Det er også startet opp et større  
prosjekt i Finnmark i 2019 som skal gi ny kunnskap. Resultatene fra disse prosjek-  
tene kan på sikt bli viktige i kystsonoplanleggingen.

Det er vist at villfisk (sei og torsk) som oppholder seg ved/under oppdretts-  
anlegg, spiser spillfôr og partikler fra anlegget. Dette kan påvirke kvalitet og  
holdbarhet på villfisken, særlig i sommerhalvåret (problemstillingen ligner  
noe på kvalitetsproblematikken hos «fospist» loddetorsk). De siste årene er  
det gjennomført en del forskning og tiltak som har bidratt til å redusere pro-  
blemet noe.

De ovennevnte problemstillingene reguleres i liten grad av pbl, men etter særlo-  
ver forvaltet av Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet/Statsforvalteren og Mattilsy-  
net. Hvordan disse reguleringene utvikles og praktiseres videre, er først og fremst  
et nasjonalt politisk spørsmål.

Normal forvaltningspraksis har inntil nå vært at det *ikke* skal legges til rette for  
oppdrett i viktige gyteområder. De fleste kystkommuner har derfor også vært  
flinke til å følge opp dette i sin planlegging. Det synes imidlertid som om vernet av  
gyteområder i praksis begynte å bli noe svekket etter at det fra 2010 ble innført et  
formelt forbud mot oppdrett av torsk i kartlagte gyteområder for vill torsk. Flere  
synes fra da av å mene at oppdrett av laksefisk i disse gyteområdene var lite pro-

blematisk. Fiskerne opplever nå stadig flere konflikter knyttet til søknader om oppdrett i kartlagte gyteområder.

Dyrking av tare er i utgangspunktet en svært arealkrevende næring og regnes formelt som en form for akvakultur. Produksjonen i Norge er fortsatt svært beskjeden, men flere mener det kan forventes en svært stor økning i årene som kommer. I så fall vil det kunne oppstå betydelige arealkonflikter, ikke minst med fiskerinæringen. Dette er noe som også kommunene i framtida kan bidra til å håndtere, gjennom god arealplanlegging.

Per i dag er det en sone med fiskeforbud 100 meter ut fra alle anlegg for akvakultur (i overflaten), jf. akvakulturdriftsforskriften § 18. Disse restriksjonene gjelder også anlegg for tare dyrking. Fiskeforbudssonen har som hovedformål å redusere risikoen for uhell og rømming av fisk. I forhold til tare dyrking har slike soner liten funksjon, og det bør derfor være aktuelt å kunne dispensere fra denne bestemmelsen, jf. akvakulturdriftsforskriften § 68.

### 28.7.2 Tarehøsting

Høsting av vill tare reguleres gjennom havressursloven. Hvor, når og hvor ofte taren kan høstes, blir regulert gjennom egne regionale høstingsforskrifter. Disse utarbeides av fylkeskommunen og fastsettes av Fiskeridirektoratet. Normalt høstingsintervall på tarefeltene har inntil nå vært fem år. Det høstes i dag om lag 150 000 tonn stortare per år langs kysten fra Rogaland til Nordland. I tillegg høstes om lag 20 000 tonn grisetang per år.

Vi har rimelig god kunnskap om bestander og tilvekst av stortare. Det er imidlertid mindre kunnskap om årsaker til nedbeiting og tilbakekomst av tareskog, tareskogens funksjon som oppvekstområde og effekter av taretråling på fiskeyngel og ville bestander. Fiskerne er særlig bekymret for effekter av taretråling i oppvekstområder for torsk og andre arter, ikke minst nær de viktige gyteområdene for torsk ved Vikna i Trøndelag og utenfor Helgeland.

Kystsoneplanlegging etter pbl regulerer i utgangspunktet ikke høsting av tang og tare, da dette forvaltes etter havressurslovens bestemmelser. Roan kommune (nå en del av Åfjord kommune) foreslo i 2015 allikevel å innføre en bestemmelse til kommuneplanens arealdel om at det ikke skulle tillates taretråling i områder avsatt til fiske. Dette var begrunnet med viktigheten av å bevare viktige oppvekstområder for yngel, beiteområder for sjøfugl og biologisk mangfold i sjø. Forslaget var imidlertid i konflikt med en nylig innført forskrift om høsting av tare i Sør-Trøndelag fylke. Kommunens forslag til bestemmelse ble derfor ikke godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunen ble i ste-

det oppfordret til å utarbeide retningslinjer for høsting av tare som ikke ville få direkte virkning for den gjeldende forskriften om tarehøsting.<sup>13</sup> Departementet viste til at slike retningslinjer da i stedet kunne tas hensyn til ved neste revisjon av tarehøstingsforskriften.

### 28.7.3 Vindkraft til havs

Det tas nå til orde for en omfattende utbygging av vindkraftverk til havs i Norge, bl.a. i regjeringens havstrategi og i den nye stortingsmeldingen om langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser. Slike vindkraftanlegg, både med bunnfaste og flytende turbiner, søkes som regel plassert på forholdsvis grunt vann. Slike grunner vil ofte sammenfalle med våre beste fiskebanker og våre viktigste gyteområder. Eventuell etablering av vindkraft i slike verdifulle områder vil føre til store arealkonflikter. I tillegg kan vindkraftanlegg lage støy (lavfrekvent lyd) under vann, som kan påvirke gyteatferd, ikke minst for vandrende pelagiske fiskebestander slik som sild og makrell.

Det synes å være mest aktuelt å lokalisere vindkraftanlegg langt ute i havet, utenfor pbl sitt virkeområde. Virksomheten vil da i utgangspunktet bli regulert av havenergiloven og den nye havenergilovforskriften. Der vindkraftanlegg i perioder også skal levere kraft til petroleumsinstallasjoner, kan Olje- og energidepartementet imidlertid bestemme at tiltaket i stedet skal konsekvensutredes og behandles etter petroleumslovens bestemmelser. Dette kan være økonomisk svært gunstig for utbygger, som da kan få kostnadsrefusjon gjennom petroleumsskatteregleverket, i tillegg til annen eventuell statsstøtte. Det åpnes også for at havenergiloverket kan komme til anvendelse i indre farvann, der pbl gjelder, jf. havenergilovens § 1-2 syvende ledd.

Havenergiloven har et eget kapittel som regulerer forholdet til fiskerinæringen, jf. kap. 9. Under behandlingen av havenergiloven i Stortinget ble det også slått fast: «Det er avgjørende at en satsing på havenergi lar seg forene med god sameksistens med fiskeriinteressene.» Fiskerne forventer på den bakgrunn at *all* utbygging av vindkraft i sjøen blir koordinert best mulig med fiskeriene, også utbygging av anlegg som skjer etter petroleumslovens bestemmelser.

Det ble i 2008 gitt konsesjon til bygging et stort vindkraftanlegg (Havsul I) delvis innenfor pbl sitt virkeområde i Sandøy kommune (nå en del av Ålesund kommune) i Møre og Romsdal. Det var her særlig stor usikkerhet i forhold til om støy

13 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Roan kommune. Innsigelse til bestemmelse om forbud mot taretråling i kommuneplanens arealdel, Avgjørelse i innsigelsesak 7. juni 2016.



fra et ev. vindkraftanlegg kunne påvirke bestanden av norsk vårgytende sild negativt. Denne bestanden har sine viktigste gyteområder på Mørebankene, som lå rett på utsiden av det planlagte vindkraftverket. I påvente av bedre økonomiske rammevilkår ble ikke dette anlegget bygd ut som planlagt. Opprinnelig frist for idriftsettelse var i 2013. NVE utvidet senere denne fristen til 2020, og deretter til 2025. Olje og energidepartementet omgjorde i mars 2021 NVEs siste vedtak, og Havsul I fikk ikke lenger utsatt frist for idriftsettelse. Departements avgjørelse vektla ikke bare hensynet til fiskeriene, men også at den opprinnelige konsesjonen og konsekvensutredningen var blitt utdatert.

Det har også vært omsøkt et stort vindkraftanlegg på Siragrunden, som ligger utenfor Sokndal kommune i Rogaland og Flekkefjord kommune i Vest-Agder. Dette anlegget lå innenfor pbl sitt virkeområde. Siragrunden regnes som et nasjonalt viktig fiskeområde og gyteområde. Søknaden om etablering av vindkraftverk på Siragrunden ble endelig avslått i 2016 fordi et vindkraftanlegg på denne lokaliteten ikke ville være økonomisk rasjonelt, samtidig som det kunne bli ødeleggende for fiskeriene og for trekkende fugl.

Der det kommer nye søknader om vindkraftanlegg, både til havs og i kystsonen, vil Fiskeridirektoratet og fiskeriorganisasjonene kunne gi verdifull informasjon til bruk i de aktuelle plan- og konsekvensutredningsprosessene.

#### 28.7.4 Forurensende tiltak

Norsk fiskerinæring er en svært viktig matprodusent, også på internasjonalt nivå. Et rent hav, mest mulig fri for tungmetaller og andre miljøgifter, er avgjørende for kvalitet, omdømme og markedsverdi for norsk sjømat. Nye tiltak og utslipp må derfor ikke utgjøre en risiko for sjømattryggheten, verken på kort eller lang sikt.

Mye har blitt bedre når det gjelder «gamle miljøgifter», men det dukker stadig opp nye miljøgifter og såkalte fremmedstoffer. Fiskeriorganisasjonene har særlig lagt vekt på at problematiske utslipp må forebygges. Det er naturligvis mye vanskeligere å rydde opp i etterkant. Det viser for eksempel områdene med kostholdsråd langs kysten og den vanskelige håndteringen av kvikksølvlasten i Ubåt 864, som ble senket mellom Fedje og Øygarden i Hordaland i 1945.

Nye større tiltak som vil medføre stor forurensning, for eksempel gruvevirksomhet med sjødeponi, vil som regel kreve konsekvensutredning, detaljregulering og behandling etter pbl, i tillegg til konsesjon etter mineralloven. Her skal også hensynet til fiskerinæringen, sjømattrygghet og det marine miljøet bli vurdert og tatt hensyn til. Selv om det de siste årene er gitt kontroversielle tillatelser til utslipp av gruveavfall i henholdsvis Førdefjorden i Sogn og Fjordane og Repparfjorden i

Finnmark, så har vilkårene blitt strengere enn før. Regjeringen har også slått fast at hensynet til fiskeri, sjømattrygghet og viktige gyteområder skal ha førsteprioritet. Nærmere bestemt er det stilt vilkår om at gruveavfall og prosesskjemikalier ikke skal spre seg ut over fastsatt deponiområde, ikke ha giftvirkning på det marine miljøet, ikke gå ut over sjømattryggheten og ikke ødelegge for gyting og rekruttering i viktige gyteområder for bl.a. kysttorsk.

Tillatelser og vilkår for forurensende utslipp reguleres i hovedsak av forurensningsloven, selv om også pbl, havressursloven, matloven og den såkalte vannforskriften (som gjennomfører EUs vanndirektiv i norsk rett) har en viss betydning for forurensningsmyndighetenes skjønnsutøvelse.<sup>14</sup> Fiskeriorganisasjonene har i en årrekke arbeidet for at også hensynet til fiskerinæring og sjømattrygghet skal vektlegges når forurensningsmyndighetene gir/stiller vilkår for utslippstillatelser. Dette betinger et godt samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og miljøforvaltningen.

Selv om fiskerinæringen er helt avhengig av et rent hav, så kan også fiskerne bidra til forurensning og forsøpling. Det blir produsert flere hundre tusen tonn plastavfall i Norge per år. Av dette bidrar fiskerinæringen med om lag 3000 tonn per år. Det finnes per i dag ingen god statistikk som viser hvor mye fiskerirelatert avfall som kommer på avveie. Deler av forsøplingen fra fiskerinæringen er også særlig problematisk for miljøet. Ikke minst gjelder det såkalt spøkelsesfiske (utilstikket fiske i tapte fiskeredskaper). Tapte fiskeredskaper som ikke gjenfinnes, skal derfor meldes til Kystvaksentralen. Fiskerne er samtidig pålagt å bringe alt avfall til land. Næringen skal selv finansiere sortering, mottak og gjenvinning av eget avfall, mens håndteringen av eierløst avfall i utgangspunktet er et offentlig ansvar.

Norges Fiskarlag vedtok i 2018 en egen strategi mot marint avfall. Denne slår bl.a. fast at fiskerinæringen skal være ansvarlig for å redusere marin forsøpling fra egen virksomhet, også utover juridiske krav og forventninger. Det arbeides for tiden også med en egen produsentansvarsordning/bransjeavtale for fiskeredskaper og en internasjonal ISO-standard for håndtering av avfall om bord på fiskefartøy.

### 28.7.5 Marint vern

Fiskerne er helt avhengige av velfungerende økosystemer, intakte gyte- og oppvekstområder, et rent hav- og fjordmiljø og godt forvaltede fiskebestander. Fiskeriorganisasjonene er derfor grunnleggende positivt innstilte til marint vern. Dette må imidlertid bygge på et godt faglig grunnlag og en god og tidlig dialog med fiskerne og andre brukere av kysten. Fiskerne har som nevnt svært god kunnskap om

---

14 Se Hauge, kapittel 2 og Platjouw, kapittel 3.

havet, kysten, bestandene og det marine miljøet. Dette er også viktig informasjon i arbeidet med marint vern.

Det er mange former for marint vern som påvirker fiskeriene. Noen av dem er forankret i naturmangfoldloven, mens andre er hjemlet i havressursloven. De viktigste verneformene er:

- **Marin verneplan:** Marin verneplan er fortsatt under gjennomføring, med hjemmel i naturmangfoldloven. Mange av de marine verneområdene er ukontroversielle mens andre er mer krevende. Det siste gjelder ikke minst de store marine verneområdene Lophavet og Andfjorden. Der det er stor fiskeriaktivitet, kan det være vanskelig å finne fram til egnede referanseområder (der det vil være forbudt å bruke bunnfiskeredskaper) innenfor de marine verneområdene. Selve hensikten med disse referanseområdene er først og fremst å gi økt kunnskap om effektene av bunnfiske på miljøet, gjennom å sammenligne status og utvikling i påvirkede områder med utviklingen i referanseområdene.
- **Nasjonalparker i sjø:** Det er etablert flere nasjonalparker som omfatter kystnære sjøområder, bl.a. Ytre Hvaler, Færder, Jomfruland og Raet. Disse nasjonalparkene er også hjemlet i naturmangfoldlovens bestemmelser. Inntil nå har nasjonalparkene vært relativt ukontroversielle for fiskerinæringen, og det har stort sett vært god dialog mellom miljømyndighetene, fiskerimyndighetene og fiskeriorganisasjonene i verneprosessen.
- **Beskyttelse av korallrev:** Det er med utgangspunkt i havressursloven utarbeidet en egen forskrift om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet, jf. forskrift om beskyttelse av korallrev. I tillegg er fiskerne pålagt å vise særlig hensyn ved fiske i nærheten av kjente korallrev, jf. utøvelsesforskriften § 66.
- **Fredningsområder for hummer:** Det er for tiden etablert 10 fredningsområder for hummer i Hordaland, 16 i Sogn og Fjordane og 10 på Sør- og Østlandet. Antallet øker stadig. Hummerfredningsområdene er fredet gjennom en egen forskrift, som er forankret i havressursloven, jf. forskrift om fredningsområder for hummer.
- **Bevaringssoner i Tvedestrand og Lindesnes:** Det er fastsatt fem tidsavgrensede forbudssoner i Tvedestrand kommune og en slik sone i Lindesnes. Her er fiske etter hummer, til dels også fiske med andre redskaper enn fiskestang (dvs. alt yrkesfiske) forbudt. Områdene ble opprinnelig etablert i forbindelse med «Aktiv forvaltning-prosjektet» og «Tvedestrandsmodellen» for regulering av fritidsbebyggelse i strandsonen. Disse bevaringssonene har nå først og fremst til hensikt å fungere som grunnlag for forskning.

- Redskapsbegrensninger og reguleringer: Fiskeriforvaltningen kan innføre forskrifter som stenger fiskefelt og/eller innfører redskapsbegrensninger med hjemmel i havressursloven, når det anses som nødvendig. Slike tiltak kan bl.a. omfatte områder med yngelfredning og kysttorskvern/fjordlinjer. I 2019 ble det også innført kysttorskvern og forbud mot fiske i gyteområder på Sør- og Østlandet.
- Vern mot bunntåling: Gjennom «forskrift om regulering av fiske for å beskytte sårbare marine økosystemer», hjemlet i havressursloven, ble et stort område i Norskehavet på 800 000 km<sup>2</sup> (mer enn det dobbelte av Norges landareal) beskyttet mot bunntåling allerede i 2011.

Det kan også nevnes at Norges Fiskarlag har gitt sin tilslutning til FNs bærekraftsmål nr. 14, som slår fast viktigheten av å bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling. Her slås det også fast at vi skal verne minst 10 % av kyst- og havområdene våre.

### 28.7.6 Bit for bit-utbygging

Store deler av kysten, særlig i Sør-Norge, er sterkt preget av fritidsbebyggelse og andre tiltak i strandsonen. Dette utbyggingspresset fører igjen til mange spredte tiltak i sjøen, bl.a. brygger, småbåthavner, mudring, dumping, rør, kabler, bøyer og noen steder utlegging av kunstige sandstrender. Mange av disse tiltakene skjer fortsatt bit for bit, uten noen helhetlig plan. Det er nå vist at dette i sum kan få betydelige konsekvenser for ålegrasenger og andre viktige gyte- og oppvekstområder. I tillegg kan det gå ut over utøvelsen av fiske og låssetting. Etter fiskeriorganisasjonens oppfatning bør kommunene ta større styring over slik bit for bit-utbygging gjennom god kystsonoplanlegging.

## LITTERATUR

- Bech, Karoline Stramrud, Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane (Ås 2018).
- Fiskeridirektoratets kartløsning – Yggdrasil (<https://kart.fiskeridir.no/fiskeri>).
- Fiskeridirektoratet, Retningslinjer for arbeid med kystsonoplanlegging i Fiskeridirektoratet, Revidert utgave (Bergen 2021).
- Geonorge – Kartkatalogen (<https://kartkatalog.geonorge.no/>).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder, Rundskriv H-6/18.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Roan kommune. Innsigelse til bestemmelse om forbud mot taretråling i kommuneplanens arealdel, Avgjørelse i innsigelsessak 7. juni 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Stryn kommune. Innsigelse til Kommunedelplan for kystsonen, Avgjørelse i innsigelsessak 22. desember 2009.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Vestby kommune. Innsigelse til kommunedelplan for Son, Avgjørelse i innsigelsessak 10. mars 2011.
- Richardsen, Roger mfl., Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapings- og ringvirkingsanalyse med data fra 2016 og 2017 (Trondheim 2018).
- Statens vegvesen, Konsekvensanalyser. Håndbok V712 (Oslo 2018).



## 29. Urfolksperspektiv og planlegging i sjø

**Katrine Broch Hauge**

**Samandrag** I dette kapitlet ser eg nærare på korleis urfolksinteresser, rettare sagt sjøsamiske interesser, kan sikrast ved planlegging i sjø. Temaet er aktuelt fordi havbruksnæringa stadig rykker nordover i landet. Eg studerer først status for sentrale folkerettslege kjelder på området i plan- og bygningslova. Deretter ser eg nærare på dei praktiske moglegheitene for å vareta urfolksinteresser i det kommunale planarbeidet. Kapitlet viser at det er ei spenning mellom dei overordna formåla på dette området i lova og dei praktiske moglegheitene for å sikra interessene.

**Nøkkelord** urfolksinteresser | sjøsamiske interesser | arealplan i sjø | folkerett | akvakultur | motsegn | Sametinget

**Abstract** In this article, I take a closer look at how indigenous peoples' interests, or rather Sámi interests, can be secured when municipal plans are adopted in sea areas. The topic is relevant because the aquaculture industry is constantly moving north. Firstly, I study the legal status of important rules in international law in the Planning and Building Act. Then, I take a closer look at the practical possibilities for safeguarding indigenous peoples' interests in the municipal planning. The article shows that there is a tension between the overriding purposes in this area of the law, and the practical possibilities for securing these interests.

**Keywords** indigenous rights and interests | sea Sami interests | land-use plan | fish-farming | Sámi Parliament | objections to land-use planning

### 29.1 INNLEIING OG PROBLEMSTILLING

I dette kapitlet vil eg med ein juridisk ståstad adressere utfordringar for kommunal arealplanlegging i sjø, og med det mogleg tilrettelegging for akvakultur i område der det potensielt kan vera urfolksinteresser. Spørsmålet er særleg aktuelt

i område der styresmaktene vurderer å opna for akvakultur i arealplanane, og det er eit etablert kystfiske i området. Spørsmålet er i kva grad plan- og bygningslova (pbl) er eigna til å fange opp og ta omsyn til eventuelle urfolksinteresser i området. I kapittel 30 av Movik kan de lesa meir om korleis sjøsamiske interesser er varette i praksis.

Med kystfiske meiner eg fiske som går føre seg i fjordar, langs kysten og på det som gjerne er omtala som nære kystbankar.<sup>1</sup> Når ein talar om kystfiske i dei nordlegaste fylka våre, involverer det gjerne også urfolksinteresser, nærare bestemt sjøsamiske interesser. Historisk har ein truleg hatt sjøsamisk folkesetnad langs relativt store delar av kysten nord i landet. Samane er eitt av to folk i Noreg.<sup>2</sup> I dag er dei viktigaste sjøsamiske folkesetnadene å finne langs kysten og på øyar i Troms og Finnmark. Det tradisjonelle næringsgrunnlaget sjøfiske og småskala landbruk er rekna som trua.<sup>3</sup>

Korleis urfolksperspektivet eller rettare sagt sjøsamiske interesser melder seg, må kort omtalast. Tilgang på landareal og anna ressursgrunnlag er naudsynt for at eit urfolk kan eksistera, og er grunnlaget for livsforma og kulturen til eit urfolk.<sup>4</sup> Den særleg oppretta Fjordfiskenemnda, som skal representera dei sjøsamiske interessene, kan vi sjå både som eit uttrykk for at det er trong for å halde auge med rammevilkåra for fjordfisket, og kor mykje dette fisket har å seia for den samiske folkesetnaden.<sup>5</sup> Nemnda er oppretta med grunnlag i havressurslova § 8b.<sup>6</sup>

Fjordfiskenemnda har mellom anna i oppgåve å vurdere plassering av fjordlinene som bestemmer kor det er forbode å fiske for fartøy over 15 meter, samt kva unntak frå forbodet som er tenlege. Ei anna sentral oppgåve er å vurdere det årlege behovet for tilleggskvantum av torsk i sokalla open gruppe, og korleis dette skal fordelast for å styrke det lokale fjordfisket. I vurderinga skal nemnda leggja «vesentleg vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn». I dag er det slik at nærare bestemte område er omfatta av denne ordninga. Kva område som per i dag er teke inn i forskrifta for tildeling av slik tilleggskvote, kan ein dermed nytta som indikator på kvar det også *kan* vera urfolksinteresser knytte til fiskeriinteressene.

1 [www.snl.no](http://www.snl.no). Formålet med undersøkinga er altså ikkje å seia noko om eventuelt privatrettslege grunnlag for fisket. Sml. Susann Funderud Skogvang, Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann, Universitetsforlaget, 2012.

2 Øyvind Ravna, Same- og reindriftrrett, 2019, s. 19.

3 [www.snl.no](http://www.snl.no), Susann Funderud Skogvang, Samerett, 2017, s. 304.

4 Skogvang, Samerett, 2017 s. 133.

5 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskenemnda-bli-oppretta/mandat-for-fjordfiskenemnda-/id748027/>.

6 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltelevande marine ressurser (havressurslova).

Finnmarkslova vart vedteken i 2005 og har verkeområde så langt ut som den private eigedomsretten strekkjer seg, jf. Finnmarkslova § 2.<sup>7</sup> Etter Finnmarkslova § 29 første ledd andre punktum har Finnmarkskommisjonen likevel kompetanse til å greia ut kollektive eller individuelle rettar til fiskeplassar i sjø- og fjordområde i Finnmark om nokon med rettslege interesser set fram eit slikt krav. Endringa i Finnmarkslova kom på bakgrunn av arbeidet til kystfiskeutvalet for Finnmark. Endringa medfører at krav om rett til lokalitet som aleine kunne setjast fram for dei alminnelege domstolane, no kan fremjast for Finnmarkskommisjonen.<sup>8</sup>

Uvisse rundt den rettslege statusen til dei sjøsamiske interessene var bakgrunnen for at Kystfiskeutvalet i si tid vart sett ned.<sup>9</sup> Eit resultat av arbeidet til Kystfiskeutvalet er den særlege regelen i deltakarlova § 21 tredje ledd som skal sikra tilgang på fiskeria for personar frå område der det gjerne er sjøsamiske interesser. Eg går ikkje nærare inn på utforminga av regelen her.

Så seint som i 2017 kom Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar (NIM) med temarapporten «Sjøsamenes rett til sjøfiske».

I innleiinga til rapporten skriv NIM mellom anna:

«Vi er av den oppfatning at sjøsamenes rett til fiske bør sikres bedre i regelverket enn hva som er tilfellet i dag. Dette gjelder yrkesfiskeres rett til fiske, vern mot andre typer inngrep, samt rett til deltakelse i bruk og forvaltning av marine ressurser.»<sup>10</sup>

Temaet i dette kapitlet er dei rettslege rammene for vernet mot *andre typar inngrep* for sjøsamiske interesser i samband med etablering av nye fiskeoppdrettsanlegg. Temaet grensar nær opp til spørsmålet om rett til deltaking i forvaltning av marine ressursar. I kapitlet her er det likevel kva kompetanse og plikt plan- og bygningslova gir kommunane med omsyn til å verne om dei sjøsamiske interessene i møte med etablering av akvakulturanlegg eg ser nærare på.<sup>11</sup>

7 Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

8 Prop. 70 L (2011–2012) (Merknad til dei enkelte føresegnene. Ny føresegn i finnmarkslova § 29 første ledd andre punktum). Finnmarkskommisjonen har som oppgåve å kartleggja eksisterande bruks- og eigarrettar som folk i Finnmark har erverva på grunnlag av langvarig bruk.

9 NOU 2008: 5.

10 Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, s. 7.

11 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).



## 29.2 AKVAKULTURNÆRINGA TREKKJER NORDOVER

Akvakulturnæringa og styresmaktene har ambisjonar om vekst. Noko av denne veksten blir realisert gjennom fleire etableringar nordover langs kysten. Ein viktig grunn til at areal lenger nord i landet er attraktive, er trafikklssystemet, som set grenser for kor mykje næringa kan vekse i område som har utfordringar med lakselus.<sup>12</sup>

Etablering av Havbruksfondet vil truleg også, og i tråd med intensjonen med ordninga, medverka til at fleire kommunar vurderer å leggja til rette for akvakulturnæring gjennom arealplanar.<sup>13</sup> I 2018 vart ca. 2,7 milliardar kroner frå fondet fordelt på kommunar og fylkeskommunar med klarert lokalitetsbiomasse. Klarert lokalitetsbiomasse betyr at det i den aktuelle kommunen er registrerte lokalitetar i Akvakulturregisteret. Kva kommunar som har fått utbetalingar frå Havbruksfondet, er tilgjengeleg på heimesidene til Fiskeridirektoratet.<sup>14</sup> I framtida vil kommunane og fylkeskommunane i staden få inntekter delvis gjennom ei produksjonsavgift, og delvis gjennom inntekter frå Havbruksfondet.<sup>15</sup>

I drøftinga av varetaking av urfolksinteresser i møte med akvakulturnæringa er det sjølvstans interessant å sjå på samanhengar mellom utbetaling frå fondet og kommunar der urfolksinteresser kan vera til stades. 19 kommunar i (tidlegare) Finnmark er omfatta av ordninga med Fjordfiskeremnd. Av desse kommunane fekk ti kommunar midlar utbetalt frå Havbruksfondet i 2018. I (tidlegare) Troms er 14 kommunar med i ordninga med Fjordfiskeremnd.<sup>16</sup> Av desse kommunane fekk heile 12 kommunar midlar utbetalt frå Havbruksfondet i 2018. I Nordland er fire kommunar omfatta av ordninga med Fjordfiskeremnd. Alle desse har fått utbetalingar frå Havbruksfondet. Tala kan illustrera at akvakulturnæringa og kystsamsiske interesser gjerne er til stades i dei same områda, og det er eit interessant bakteppe for diskusjonen i det vidare.

Tilrettelegging for akvakultur gjennom arealplanar legg grunnlaget for utbetaling gjennom Havbruksfondet. Planlegging etter plan- og bygningslova er normalt også det viktigaste verkemiddelet for å kontrollere areal- og ressursutnyttinga i ein kommune. Lova legg opp til at kommunen sjølv styrer kva område som kan nyttast for ulike arealformål. Heilt fritt står kommunen likevel ikkje. Kommunen må sjå

12 Forskrift 20. februar 2019 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskrifta).

13 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>.

14 <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>.

15 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havbruk/id2702028/>.

16 Berre enkelte område i Tromsø kommune er omfatta av ordninga med Fjordfiskeremnda.

til regionale og statlege føringar der slike finst, sjå til dømes Myklebust kapittel 17, Stokke kapittel 18 og Myklebust, Lund Iversen og Hauge kapittel 19 i denne boka.

Urfolksinteresser kan varetakast i arealplanlegginga i kommunen både gjennom vedtak av arealplan og reguleringsplan, og kunnskap kan kome fram gjennom tilhøyrande konsekvensutgreiingar. Sametinget kan dessutan fremja urfolksinteresser ved å gjere bruk av kompetansen til å fremja motsegn i plansaker, jf. plan- og bygningslova § 5-4 tredje ledd. Vedteken plan i kommunen er grunnlag for at fylkeskommunen seinare kan gi naudsynt løyve til å nytta ein konkret lokalitet til å etablere akvakulturverksemd etter akvakulturlova, sjå akvakulturlova § 6, jf. § 15.<sup>17</sup>

### 29.3 FOLKERETTSLEGE KRAV OG GRUNNLOVA § 108

Ei overordna rettesnor for forvaltning av urfolksinteresser er nedfelt i Grunnlova § 108. I Grunnlova § 108 heiter det: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

Grunnlova § 108 kan få ulike rettslege verknader. Føresegna kan for det første verke som ei rettesnor for *lovgivar*. For det andre legg føresegna band på skjønnsutøvinga til *forvaltninga* i samesaker. For det tredje vil føresegna vera eit moment ved *tolking* av samerettslege reglar, og til slutt kan Grunnlova § 108 fungera som *sjølvstendig rettsgrunnlag* der andre kjelder ikkje gir svar.<sup>18</sup> Det siste er også sagt av Høgsterett i HR-2018-872-A avsnitt 39, med tilvising til Skogvang. Utsegna må reknast som eit obiter dictum, for i den konkrete saka blir ikkje Grunnlova § 108 nytta som sjølvstendig rettsgrunnlag for å løysa dei aktuelle rettsspørsmåla.

Grunnlova § 108 byggjer på Konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 27, sjå til dømes Høgsterett i HR-2017-2247-A avsnitt 118.

SP artikkel 27 lyder:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exists, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.»

17 Lov 17. juni 2005 nr. 9 om akvakultur (akvakulturlova).

18 Skogvang 2017 s. 188; Ravna s. 150.

SP artikkel 27 er altså relevant som tolkingsmoment ved fastlegging av innhaldet i Grunnlova § 108.<sup>19</sup>

I grunnlovstolkinga kan ein leggja til grunn praksis frå internasjonale handhevingsorgan som fanst då Grunnlova vart revidert i 2014, men Høgsterett er ikkje bunden av seinare praksis frå internasjonale organ.<sup>20</sup> Poenget er at det er Høgsterett som har ansvaret for å tolke, avklara og utvikla menneskerettane slik dei er nedfelte i Grunnlova, og ikkje dei internasjonale handhevingsorganana.<sup>21</sup>

I forståinga av dei ulike konvensjonsføresegnene er nyare praksis uansett relevant. Grunnlova § 108 byggjer altså på SP artikkel 27. SP er ein konvensjon som er inkorporert og har forrang ved eventuell motstrid med norske rettskilder, jf. menneskerettslova § 2 nr. 3 og § 3.<sup>22</sup> I praksis vil dermed også nyare praksis frå internasjonale handhevingsorgan vera relevant for fastlegging av kva vern samiske interesser har i desse sakene i medhald av SP artikkel 27.

Når ein diskuterer vernet av urfolksrettar i Noreg, er sjølvsagt også Grunnlova § 92 og menneskerettslova sentral. Etter Grunnlova § 92 skal norske styresmakter respektera og tryggja menneskerettane slik dei er fastsette i Grunnlova, og i traktatar om menneskerettar som er bindande for Noreg.

I plenumssaka HR-2016-2554-P, Holship-saken, sa fleirtalet i Høgsterett i avsnitt 70 om denne føresegna:

«(70) På denne bakgrunn finner jeg det klart at Grunnloven § 92 ikke kan tolkes som en inkorporasjonsbestemmelse, men må forstås som et pålegg om til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett.»

Mindretalet i Holship-saka slutta seg i avsnitt 140 til fleirtalet i forståinga av Grunnlova § 92. Og i HR-2018-456-P, Nesseby-saka, avsnitt 92 og 93 uttala Høgsterett at:

«(92) Grunnloven § 92 pålegger statens myndigheter å 'respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter'. Dette omfatter også traktater som sikrer samenes rettigheter.

19 Skogvang s. 188; Ravna s. 152.

20 Skogvang s. 188. Standpunktet fylgjer av Rt. 2015 s. 93, Maria-saka, avsnitt 57.

21 Rt. 2015 s. 93, Maria-saka, avsnitt 57.

22 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova).

(93) Ved Høyesteretts plenumsdom i Holship-saken, HR-2016-2554-P, ble det klarlagt at Grunnloven § 92 ikke innebærer at de traktatene bestemmelsen viser til, skal ha grunnlovs trinnhøyde. Det bestemmelsen innebærer, er et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett, se dommen avsnitt 70.»

I sak HR-2018-872-A i avsnitt 42 uttala Høgsterett på same måte:

«(42) Jeg nevner også Grunnloven § 92, som pålegger statens myndigheter, herunder domstolene, å 'respekttere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter'. Traktatene skal håndheves på det nivå de er gjennomført i norsk rett, jf. Høyesteretts plenumsdommer i Holshipsaken HR-2016-2554-P-avsnitt 70 og Nessebysaken, HR-2018-456 avsnittene 92 og 93.»

Det er altså ikkje tvil om at Grunnlova § 92 *ikkje* er å rekna som ei eiga inkorporasjonsføresegn i seg sjølv, men at menneskerettane skal handhevast på det nivået dei er gjennomførte i norsk rett.

Formålet med menneskerettslova er å styrke menneskerettane i norsk rett, jf. § 1. Menneskerettslova § 3 bestemmer som nemnt at konvensjonar inkorporert gjennom menneskerettslova § 2 ved motstrid går føre føresegner i anna lovgiving. Etter menneskerettslova § 2 første ledd nr. 3 er FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar av 16. desember 1966 (SP) ein av dei inkorporerte konvensjonane.

ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk som også er særleg viktig på urfolksområdet, er derimot *ikkje* inkorporert gjennom menneskerettslova.

I den nemnde rapporten frå NIM, «Sjøsamenes rett til sjøfiske», blir det peika på at fleire internasjonale menneskerettsorgan gir uttrykk for at norske styresmakter må vareta sjøsamiske interesser. Noregs nasjonale institusjon for menneskerettar har gitt ein oversikt over desse tilhøva i rapporten.

Vi har altså ikkje ei generell føresegn i norsk rett om at ILO nr. 169 skal gjelde som norsk lov. ILO nr. 169 må derfor vera særskild inkorporert i norsk rett for å kunne bli brukt av norske domstolar og styresmakter.<sup>23</sup> Presumsjonsprinsippet, om at norsk rett bør tolkast på ein måte som er i samsvar med folkeretten, gjeld likevel fullt ut. Akvakulturlova har på den andre sida ikkje særskilde føresegner om tilhø-

23 Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, s. 13

vet til folkeretten. Så langt har vi altså sett at samiske interesser har eit særleg vern gjennom i Grunnlova § 108, og at SP-konvensjonen i motsetnad til ILO-konvensjon nr. 169 er inkorporert gjennom menneskerettslova.

Eit viktig spørsmål i denne samanhengen er korleis vi skal forstå plan- og bygningslova § 3-1 fjerde ledd, og kva rettsleg status denne føresegna gir ILO-konvensjonen i norsk rett. Etter plan- og bygningslova § 3-1 fjerde ledd skal «[p]laner ... bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde». ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk (ILO nr. 169) vart vedteken i 1989. Noreg ratifiserte konvensjonen den 20. juni 1990. Hovudmålsetjinga med ILO nr. 169 er å gi urfolk rett til å ta vare på eigen identitet som folkegruppe, og at urfolket skal ha rett til å ta vare på og vidareutvikla livsform og kultur på eigne premisser. Etter konvensjonen har styresmaktene plikt til aktivt å støtta dette arbeidet. ILO nr. 169 er altså ikkje generelt inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettslova § 2. I Finnmark er konvensjonen delvis inkorporert gjennom Finnmarkslova § 3. Etter forarbeida skal dette bety at:

«ILO-konvensjonen går foran finnmarksloven hvis det skulle vise seg at bestemmelser i loven står i motstrid til bestemmelser i ILO-konvensjonen. Hvis man derimot kommer til, på bakgrunn av ILO-konvensjonen, at loven mangler bestemmelser av et visst innhold, vil dette være en oppgave for lovgiver. Domstolen skal med andre ikke bruke ILO-konvensjonen til å bygge ut finnmarksloven. Det vil være enklere å forutse konsekvensene av en slik begrenset inkorporering enn om man skulle gi ILO-konvensjonen generell forrang over all norsk lovgivning.»<sup>24</sup>

Denne delvise inkorporeringa vil ikkje påverka arealforvaltninga av sjøområda i Finnmark i særleg grad. Etter Finnmarkslova § 2 er verkeområdet til lova som nemnt så langt ut i sjøen som den private eigedomsretten strekk seg.

I spørsmålet om kva gjennomslagskraft ILO-konvensjonen bør ha på område der han *ikkje* er inkorporert, må ein også sjå til Grunnlova § 108. Skogvang peikar på at sidan Finnmarkslova § 3 delvis inkorporer ILO nr. 169, så kan konsekvens- og harmonisynspunkt tala for at ILO nr. 169 blir lagt til grunn i liknande retts-spørsmål også i andre delar av landet med samisk busetnad. Synspunktet må nok likevel vegast mot andre rettskjeldefaktorar i den konkrete konteksten. Lønning-utvalet, eller om ein vil Menneskerettsutvalet, uttalar med tilvising til Samerettsutvalget II at «dens [ILO-169] hovedprinsipper [kan] anses som uttrykk for almin-

24 Innst. O. nr. 80 (2004–2005) s. 33. Spørsmålet er drøfta hjå Skogvang (2017) s. 121.

nelig internasjonal urfolksrett». <sup>25</sup> Konvensjonen må derfor ha «betydelig rettskildemessig vekt i norsk rett». <sup>26</sup> I denne sammenhengen må ein dessutan også kunne vise til Grunnlova § 98, der det er bestemt at «Alle er like for lova. Ikkje noko menneske må utsetjast for usakleg eller mishøveleg forskjellsbehandling.»

For arealforvaltningsretten er eit viktig spørsmål altså korleis ein skal forstå pbl § 3-1 fjerde ledd. Etter denne føresegna skal «planar» bidra til norsk gjennomføring av internasjonale konvensjonar og avtalar innanfor sitt verkeområde. I forarbeida er det framheva at føresegna er teke inn i lova for å markere at Noreg har internasjonale plikter på felt som er omfatta av plan- og bygningslova, og at mange av desse pliktene må ein vareta heilt eller delvis gjennom denne lova og praktiseringa av ho. Dei internasjonale reglane kan etter forarbeida også ha mykje å seia for kva som gyldig kan vedtakast med heimel i lova, og for tolkinga av føresegner i lova. <sup>27</sup> Vidare peikar ein i forarbeida på at det er ei lang rekke folkerettslege reglar som direkte og indirekte må vurderast i samband med reglane om arealplanlegging og ressursforvaltning. Det mest interessante i denne sammenhengen er at ein i forarbeida saman med ei tilvising til SP artikkel 27, og for så vidt andre konvensjonsplikter, også særleg nemner ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar, især artiklane 14 og 15.

Problemstillinga er dermed om ordlyden i pbl § 3-1 fjerde ledd aleine eller saman med denne utsegna i forarbeida medfører at ILO-konvensjonen må reknast som inkorporert på området for plan- og bygningslova. Dermed er spørsmålet kva status denne lovgivingsteknikken gir ILO-konvensjonen på området for plan- og bygningsretten.

Lese i samanheng med utsegna i forarbeida er det likevel ikkje noko som tyder på at ein *ikkje* har tenkt å sørge for at arealforvaltningsretten er i samsvar med den folkeretten Noreg har bunde seg til. Dermed er spørsmålet om plan- og bygningslova § 3-1 fjerde ledd skal lesast som ei tydeleggjering av presumsjonsprinsippet, eller om det er tale om ei inkorporasjonsføresegn på området for plan- og bygningsretten. Presumsjonsprinsippet vil gjelde uansett. <sup>28</sup> Det kan tale mot at lov-

25 Menneskerettsutvalet eller Lønning-utvalet var eit utval nedsett av presidentskapet i Stortinget 18. juni 2009. Utvalet hadde til oppgåve å greia ut og fremja forslag til endringar i Grunnlova med formål om å styrka stillinga til menneskerettane i norsk rett. Utvalet fremja sine forslag i Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.

26 Skogvang, 2017, s. 123

27 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 180.

28 Presumsjonsprinsippet gir uttrykk for den grunnleggjande haldninga at ein går ut frå at norsk rett er meint å vera i samsvar med folkeretten. Sjå til dømes Erik Boe, Innføring i juss, 2010, s. 111 og s. 113; Finn Arnesen og Are Stenvik, Internasjonalisering og juridisk metode, 2015, s. 64 flg.

givar har tenkt at føresegna aleine peikar på dette prinsippet. Høgsterett slutta seg til presumsjonsprinsippet alt i Finnanger I-dommen, Rt. 2000 s. 1811. Føresegna halde saman med utsegner i forarbeida kan nok like gjerne lesast som ei påminning til norske planstyresmakter om å sikra gjennomføring av folkerettslege plikter gjennom våre planverktøy.

Føresegna er vedteken etter at menneskerettslova kom på plass, og lovgivar var dermed kjent med at ILO-konvensjonen ikkje er inkorporert og gitt forrang gjennom menneskerettslova §§ 2 og 3, slik som SP-konvensjonen. I forarbeida til plan- og bygningslova er altså desse konvensjonane likevel omtala på lik måte.

Spørsmålet er altså om det kan argumenterast for at når det kjem til utarbeiding av arealplanar, så har lovgivar gitt uttrykk for at desse må vera i samsvar også med ILO-konvensjonen. Ei slik meir offensiv tilnærming kan ein kanskje finne støtte for i dei generelle merknadene i lovforarbeida til plan- og bygningslova om urfolksspørsmålet:

«Samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet på mange måter, men kan varetas og fremmes gjennom en aktiv og bevisst planlegging i kommuner og fylker. **Plan- og bygningslovens regler, og hvordan loven blir praktisert, har derfor en stor betydning for hvordan de samiske interessene blir varetatt i vårt land.** [Mi utheving.] Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dette vil gjelde i de kommuner og regioner der det er tydelige samiske interesser, og ellers i plansaker som berører den samiske befolkningen spesielt. De samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen. Hensynet må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevares eller fremmes gjennom planene, og ikke trues. I kommuner med en betydelig samisk befolkning bør kommuneplanleggingen offensivt ta opp oppgaver for å legge til rette for vern og utvikling av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Tilsvarende bør slike spørsmål tas opp i den regionale planleggingen. Hensynet til samiske interesser skal kunne varetas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen. Det er først og fremst Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng. Imidlertid vil det kunne være en plikt for planmyndighetene å konsultere andre interesser. Dette gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften. Det er reindriften styrings- og

forvaltningsorganer som har kompetanse og myndighet til å vareta reindriftens interesser i plansammenheng. Representanter for samiske interesser må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner.»<sup>29</sup>

I motsett retning trekkjer handteringa av det opphavelige kravet frå Sametinget om at det skulle vera ei eiga føresegn i kapittel 1 tilsvarande Finnmarkslova § 3 som inkorporerer nettopp ILO-konvensjonen på området for plan- og bygningslova.<sup>30</sup> Dette valde lovgivar ikkje å foreslå:

«Departementet mener en slik bestemmelse er unaturlig i plan- og bygningsloven, siden dette ikke er en rettighetslov, men en nøytral lov om blant annet arealdisponering. Sametinget har på sin side vist til at ILO-konvensjonen også har en rekke prosessuelle regler som uansett vil være viktige i tolkningen av plan- og bygningsloven. Forholdet til ILO-konvensjonen nr. 169 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27 er imidlertid særskilt kommentert til lovens § 3-1.»<sup>31</sup>

Logvivar har særleg uttrykt at plan- og bygningslova er viktig for å sikre folkerettslege plikter på området for arealforvaltningsretten. Etter denne utsegna er det likevel vanskeleg å konkludera med at lovgivar har meint at pbl § 3-1 fjerde ledd skulle vera ei inkorporasjonsføresegn for ILO-konvensjonen.

### 29.3.1 Nærare om innhaldet i SP artikkel 27

ILO-konvensjon nr. 169 er altså ikkje inkorporert på området for plan- og bygningslova. SP-konvensjonen er derimot inkorporert og har forrang etter menneskerettslova § 2 nr. 3 og § 3. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar artikkel 27 gir til forskjell frå ILO-konvensjonen ikkje eit særskilt urfolksvern, men gir eit generelt vern for etniske, religiøse og språklege *minoritetar*. Det er ikkje tvil om at det samiske folket både er ein etnisk minoritet og ein språkleg minoritet.<sup>32</sup>

SP artikkel 27 lyder i norsk oversetjing:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre med-

29 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 32–33.

30 *Ibid.*, s. 34

31 *Ibid.*, s. 34.

32 Ot.prp. nr. 53 (2003–2003) s. 84. Sjå til dømes Rt. 1982 s. 241 (Altasaken).



lemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

SP-artikkel 27 gir eit vern på individnivå. Enkeltindivid som høyrer til ei minoritetsgruppe, kan også ha vern etter føresegna («være rettighetssubjekt») i tilfelle der interessene til individet er i strid med interessene til gruppa.<sup>33</sup> Det betyr at eit inn-grep kan vera i strid med SP artikkel 27 utan at heile den samiske kulturen er trua.<sup>34</sup> Også ei gruppe innanfor minoriteten kan vera rettssubjekt.<sup>35</sup> Eit sentralt poeng er det dessutan at minoritetar i ein stat skal iveratakast gjennom positiv forskjellsbehandling, slik at ein på den måten kan få likskap mellom minoriteten og folkesetnaden elles.<sup>36</sup>

Kva som skal reknast som kultur etter SP artikkel 27, er ikkje heilt opplagt. Praxis frå menneskerettskomiteen skal ha vesentleg vekt i tolkinga av SP. Og med grunnlag i praksis frå menneskerettskomiteen til FN er det klart at også *næringsutøvinga* til eit urfolk kan vera beskytta av SP artikkel 27.<sup>37</sup> Kravet er at den økonomiske aktiviteten er ein essensiell del av kulturen til den aktuelle gruppa («community»)<sup>38</sup> Kulturvernet i SP artikkel 27 omfattar naturressursar, inkludert retten til fiske, og føresegna gir staten eit ansvar for vidareføring av samisk kultur.<sup>39</sup> SP artikkel 27 har vidare mest å seia i område der tradisjonelle samiske næringar er utøvd.

Fiske er rekna som ei slik næring saman med reindrift og enkelte andre tradisjonelle næringsvegar.<sup>40</sup> Høgsterett har også lagt til grunn at samisk reindrift er å rekna som kultur, jf. SP artikkel 27, jf. HR-2017-2247-A. NIM peikar på at når det først er semje om at den tradisjonelle levevegen til sjøsamane med fjord- og kystfiske er verna etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar artikkel 27, medfører dette også ei godtaking av sjøsamisk rett til fiske i fjordar og langs kysten i dei sjøsamiske områda. Vernet etter artikkel 27 av historisk bruk av fjordar og kystnære strøk til fiske som del av sjøsamisk kultur eksisterer etter oppfatninga til NIM dessutan uavhengig av om vilkåra for ein rett til fiske etter reglane for sedvane eller

33 NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 194 (avsnitt 5.5.3.4).

34 NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 194 (avsnitt 5.5.3.4); Skogvang s. 166.

35 Skogvang s. 167.

36 Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift? Temarapport 2-2019, Ida Sofie Mienna Olsen, s. 32.

37 NOU 2007: 3 A Den nye sameretten, s. 197 (avsnitt 5.5.3.6); Funderud Skogvang s. 171.

38 *Apirana Mahuika v. New Zealand*, Communication No 574/1992, avsnitt 9.3.

39 Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, s. 23.

40 Funderud Skogvang s. 168.

alders tids bruk er oppfylt, eller om ein slik rett til fiske er lovfesta, og legg vidare til grunn at det er det sokalla «hjemmebaserte» kyst- og fjordfisket i sjøsamiske område, med mindre fartøy og med passive reiskapar, som er verna av artikkel 27.<sup>41</sup> Om fisket fjernar seg mykje frå dette utgangspunktet og får karakter av eit moderne industrielt fiske, så kan det hevdast at det ikkje lenger har den kulturtilknytninga som det er krav om, for å nyte vern etter artikkel 27. Langt på veg kan eg vera samd i dette synspunktet. På den andre sida er det slik at også urfolk har krav på ei viss utvikling i næringsutøvinga.<sup>42</sup>

Skogvang syner til saka Apirana Mahuika mot New Zealand til støtte for synspunktet om rett til utvikling av næringsutøvinga. Ho peikar på at dersom næringsutøvinga kan oppfattast som ei lenging av den opphavelege aktiviteten, vil ho dekkast av artikkel 27, sjølv om ho i dag skjer med moderne reiskapar. Det blir presisert at det også gjeld om verksemda blir utført på same måte hjå andre folkegrupper.<sup>43</sup> Tiltærminga synest særleg praktisk når det gjeld utøvinga av kystfiske der det kan vera vanskeleg eller umogleg å skilja mellom aktiviteten til ulike grupper. Eit anna poeng i denne samanhengen er at det ikkje er til hinder for å nyte vern etter artikkel 27 at ein har inntekter også frå verksemd som er ikkje-samisk.<sup>44</sup>

I handhevinga av artikkel 27 skal det heller ikkje opererast med nokon skjønsmargin.<sup>45</sup> SP artikkel 27 er forstått også på denne måten i intern norsk rett. Det er likevel ikkje slik at føresegna gir eit absolutt vern mot inngrep i kulturutøvinga til ein minoritet. Høgsterett samanfattar etter ein gjennomgang av praksis frå Menneskerettskomiteen i Reinøya-saken at det skal «en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket».<sup>46</sup> Det er først når kulturutøving blir nekta at dette absolutte vernet kjem i spel. Synspunktet vart tillagt avgjerande vekt i eit vedtak av Olje- og energidepartementet frå 2016 i ei sak som gjaldt spørsmålet om løyve til vindkraftverk.<sup>47</sup> Minoritetsaktiviteten det er tale om, treng heller ikkje bli fullstendig forhindra for at det kan vera tale om eit brot på artikkel 27. Praksis frå menneskerettskomiteen syner likevel at ein

41 Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, s. 23.

42 Funderud Skogvang s. 173. Sjå omtale av saka Ilmari Länsman v. Finland, Communication No. 511/1992, i NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 197–198, som illustrerer dette poenget.

43 Skogvang s. 173. Sjå også Mari Therese Andersen, Terskelen for krenkelse av SP artikkel 28 – med utgangspunkt i samisk naturbruk, 2017, s. 25.

44 NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 199.

45 NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 196 (avsnitt 5.5.3.5).

46 HR-2017-2247-A, avsnitt 128.

47 Temarapport 2016, *Sjøsamenes rett til sjøfiske*, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, s. 30.

må over ein viss terskel for at ulempene for minoritetsaktiviteten skal koma i strid med artikkel 27.

«For these reasons, the Committee concludes that the effects of logging carried out in the ... areas have not been shown to be serious enough as to amount to a denial of the authors' right to enjoy their own culture in community with the members of their group under article 27 of the Covenant.»<sup>48</sup>

Eit anna viktig poeng er at i vurderinga av om det ligg føre eit brot på SP art. 27, må ein sjå på den samla effekten av ulike inngrep med negativ verknad for minoriteten. Også om desse har ramma minoriteten ulikt i tid og på ulike stader.<sup>49</sup> På den andre sida syner praksis frå menneskerettskomiteen at for å verne økonomisk viktig aktivitet for minoriteten, må aktiviteten også vera kulturelt viktig.<sup>50</sup> I den samla vurderinga av om eit inngrep er ei krenking av artikkel 27, er det dessutan sentralt om minoriteten har hatt ei effektiv og aktiv deltaking i vedtaksprosessen fram mot avgjerda dei er råka av.<sup>51</sup> Eller med andre ord at det er gjennomført konsultasjonar undervegs i sakshandsaminga.

### 29.3.2 Kort om sentrale føresegner i ILO-konvensjonen nr. 169

I dette kapittelet ynskjer eg å seia noko om varetaking av urfolksrettar, eller vern mot inngrep, ved arealplanlegging i sjø. Som vi har sett, er ikkje ILO-konvensjonen nr. 169 inkorporert verken generelt med heimel i menneskerettslova eller gjennom plan- og bygningslova. Eg skal likevel heilt kort sjå på nokon sentrale føresegner i konvensjonen. Spørsmålet er altså ikkje korleis ein kan få anerkjent private rettार med grunnlag i utøvd samisk bruk. ILO nr. 169 har både reglar som er relevante for spørsmålet om kva rettार urfolk har krav på å få anerkjent, og reglar av meir prosesuell karakter. Etter ILO-konvensjonen artikkel 6 har staten ei konsultasjonsplikt. Konsultasjonsplikta gjeld lovgiving og administrative plikter som kan få direkte påverknad på urfolket, jf. artikkel 6 nr. 1 a. Staten skal også sørge for at urfolk kan delta i minst same utstrekning som andre i folkevalde, administrative og andre organ med ansvar for politikk og program som gjeld dei, jf. artikkel 6 nr. 1 b. I norsk rett er konsultasjonsplikta fylgt opp gjennom konsultasjonsavtalen mellom regjering og

48 Länsmann II-saka, Communication No 1023/2001, avsnitt 10.3. Saka er også drøfta i Andersen, 2017, s. 37.

49 Länsmann II-saka, Communication No 1023/2001, avsnitt 10.2.

50 Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift? Temarapport 2-2019, Ida Sofie Mienna Olsen, s. 32.

51 NOU 2007: 13 A Den nye sameretten, s. 206–207. Sjå til dømes Apirana Mahuika v. New Zealand, Communication No 574/1992, avsnitt 9.5.

Sametinget frå 11. mai 2005. I 2018, Prop. 116 L (2017–2018), var det lagt fram eit lovforslag med sikte på å lovfesta konsultasjonsordninga. Og som vist i førre avsnitt er det i vurderinga av om det ligg føre brot på SP artikkel 27, eit viktig moment om konsultasjon er gjennomført. Det var foreslått å ta inn eit eige kapittel om konsultasjonar i samelova. Lovforslaget inneheldt mellom anna ei samordning med høve til å gi motsegn etter plan- og bygningslova og konsultasjonsordninga. I Innst. 253. L vart det frå komiteen bestemt å senda lovforslaget attende til regjeringa for gjennomføring av ny høyring. Dermed er *konsultasjonsavtalen* framleis sentral for gjennomføring av konsultasjonar i Noreg. Eit revidert forslag til nytt kapittel 4 i Samelova er no lagt fram for Stortinget.<sup>52</sup> I forslaget er det presisert at også kommunar og fylkeskommunar vil ha konsultasjonsplikt.

Konsultasjonsplikta i artikkel 6 har nær samanheng med ILO-169 artikkel 7. Artikkel 7 gir urfolk rett til effektiv deltaking i vedtaksprosessar som gjeld urfolket. I artikkel 7 nr. 1 er det trekt fram at urfolk skal ha rett til å vedta eigne prioriteringar for utviklingsprosessen som gjeld landområda dei lever i eller brukar på annan måte. Det må vera klart at også relevante sjøareal er omfatta av denne føresegna.

Etter ILO-169 artikkel 8 er det plikt til å ta omsyn til sedvanar og sedvanerett som urfolket har ved bruk av nasjonale lover og forskrifter.

Temaet her er det materielle vernet om naudsynte naturressursar for dei kystsammiske interessene i møte med arealinngrep. ILO-konvensjonen nr. 169 del II inneheld særlege føresegner om rettar til land. Kva rettar til grunn og andre naturressursar som statane pliktar å respektere for urfolk, er regulert i artikkel 14, jf. artikkel 15 nr. 2. Artikkel 15 nr. 1, jf. artikkel 16, gir det offentlege restriksjonar for å regulere bruk av dei same områda. Artikkel 14 gir urfolk rett til «ownership and possession» over område som urfolk «traditionally occupy».<sup>53</sup>

Fiskerettar kan dermed typisk bli akseptert som bruksrettar. NIM peikar på at artikkel 15 nr. 1 i ILO-konvensjonen er rekna for å vera ei sentral føresegn om fiske i sjøområde. «The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the rights of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.» Føresegna omfattar også fiske i sjøområde. Dette fylgjer mellom anna av definisjonen i artikkel 13 nr. 2.<sup>54</sup> I artikkel 13 nr. 2 heiter det at bruk av omgrepet «landområder» i artiklane 15 og 16 skal omfatta «territorier», som dekkjer totalmiljøet i områda som vedkommande folk lever i eller på annan måte brukar.

52 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-86-l-20202021/id2835131/?ch=14>. Sjå Prop 86 L. (2020–2021).

53 Skogvang, 2017, s. 137–138.

54 Rapport s. 14

Det kan altså ikkje vera tvil om at også sjøområda er omfatta av desse føresegnene. Plikta for statane til å respektera og sikra retten til fiske for det samiske folket som ein viktig faktor for å oppretthalde kulturen er også uttrykkeleg fastsett i ILO-konvensjonen artikkel 23.

Artikkel 15 nr. 1 gir altså staten ei plikt til å sikra sjøsamiske rettar til fjord- og kystfiske i sjøsamiske område. Etter artikkel 15 nr. 1 andre punktum betyr det å sikra «disse folks rett til å delta i bruk, styring og 'bevaring' av desse ressursane». Denne delen av føresegna må ein sjå i samanheng med generelle og viktige føresegner i ILO-konvensjonen, som artikkel 6 om rett til konsultasjonar og artikkel 7 om rett til effektiv deltaking i vedtaksprosessar. Fjordfiskenemnda er døme på eit organ som også gir samiske interesser, saman med andre, høve til å delta i forvaltninga av fiskerieressursane. Spørsmålet som bør reisas i det vidare er sjølvsaugt om dette er tilstrekkeleg deltaking i den samla forvaltninga av ressursgrunlaget der bruken av fjord- og kystområde til akvakultur stadig aukar.

Ei særleg regulering som også kan vera relevant i saker med etablering av akvakulturanlegg i område med sjøsamiske interesser, er artikkel 15 (2). Føresegna gjeld i tilfelle der staten etter konvensjonen «beholder» eigedomsretten til mineral eller ressursar under jorda eller rettar til andre ressursar som finst i landområdet. Etter havressurslova § 2 er det ikkje etablert ein statleg eigedomsrett til villtlevande marine ressursar. Ein har i staden valt å seia at dette er ressursar som høyrer til fellesskapen. Sjøareala er på den andre sida rekna som eigarlaus. Dersom staten har eigedomsretten, skal regjeringa etablere eller oppretthalda prosedyrar for konsultasjon med vedkomande folk, med sikte på å fastslå om og i kva grad deira interesser kan bli skadelidande, før det blir iverksett eller gitt løyve til noka form for undersøking etter eller utnytting av slike ressursar i deira landområde.

Ein kan spørja om det at ressursane høyrer til fellesskapen, og ikkje til staten gjer føresegna mindre relevant. Grunngevinga for å ikkje vedta ein statleg eigedomsrett var at staten uansett vil ha ein alminneleg styrings- eller forvaltningskompetanse.<sup>55</sup> Verknaden av å gi løyve til oppdrettsverksemd i området der eventuelle kystsamiske interesser utøver næring, er likevel at ein får konkurrerande aktivitet inn i området.

Dersom artikkel 15 nr. 2 er relevant, skal vedkomande folk ha del i nytteverdien av slik verksemd. Og ein skal tilkjennast rimeleg erstatning for skade som fylgje av slik verksemd. Desse krava reiser interessante spørsmål. For mineral har ein jo ei ordning med ei høgare grunneigaravgift i Finnmark, jf. minerallova § 58. Av eit utval som evaluerte minerallova, er ordninga foreslått utvida også til *andre*

---

55 Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 41 flg.

samiske område.<sup>56</sup> Etter forarbeida til minerallova byggjer denne føresegna på ILO-konvensjonen artikkel 15.<sup>57</sup> For akvakulturnæringa finst ikkje ei liknande ordning. Det næraste ein kjem, er det sokalla Havbruksfondet, og seinare produksjonsavgifta, som sikra at kommunen og fylkeskommune får del i inntektene som kjem frå næringa. Ordninga har ikkje særreglar som fordeler midlane på ein annan måte i område med samiske interesser. Heller ikkje heimelen i plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13, jf. jordskiftelova § 3-30 om fordeling av planskapt verdiar, synest tenleg til å gjennomføre formålet. For det første må eventuelt krav om slik fordeling fastsetast i reguleringsplanen, og for det andre skal eventuelle planskapt verdiar fordelast mellom «eigedommar». Det er mogleg at ein i tråd med presumsjonsprinsippet kan spørje om «eigedommar» også kan omfatte samiske privatrettslege fiskerettar, og slik etablere eit heimelsgrunnlag for gjennomføringa av artikkel 15 nr. 2. Eg finn det likevel å vera så mykje uvisse knytt til ei slik tilnærming at det synest som ein lite tenleg veg å gå for ein kommune som vurderer å leggja til rette for akvakulturverksemd i område med sjøsamiske interesser.

## 29.4 VARETAKING AV URFOLKSINTERESSER I PLANLEGGING I SJØ

Under dette punktet ser eg nærare på moglegheitene for å vareta urfolksinteresser i planlegging i sjø. Kommunale arealplanar ligg til grunn for at sektorstyresmaktene seinare kan gi løyve til å nytta ein bestemt lokalitet til akvakultur, jf. akvakulturlova §§ 6 og 15.

### 29.4.1 Generelle føresegner i plan- og bygningslova og urfolksinteresser

Eg ser først på dei overordna føringane i plan- og bygningslova som er relevante for å sikra urfolksinteresser ved planlegging for akvakultur. Etter plan- og bygningslova § 3-1 c skal planar sikra naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsgrunnlag og samfunnsliv. I forarbeida er det sagt fylgjande:

«*Bokstav c* viser til at det er en særlig oppgave for planleggingen å ivareta naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Loven gjelder for

56 Rapport frå Evaluering av mineralloven. Innstilling frå et utval oppnemnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 47.

57 Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 151.

hele landet og for hele befolkningen uten hensyn til etnisk bakgrunn og tilknytning. Det er likevel grunn til å framheve vern av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv særskilt. Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor avhengig av god ressursforvaltning. Ved planlegging og saksforberedelse er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes. Loven regulerer ikke de kollektive eller individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.»<sup>58</sup>

Utsegna får fram at det er viktig å framheva vernet av naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøving og samfunnsliv også i ei generell lov som plan- og bygningslova. Føresegna krev at planstyresmaktene må leggja vekt på omsynet til samiske interesser innanfor det skjønnet dei utøver. Likevel er det berre reindriftsinteressene som blir nemnt særleg. Utsegna i forarbeida kan dermed lesast som at ein framleis har ein veg gå når det gjeld å ta tilstrekkeleg omsyn til *andre* samiske interesser som blir påverka av den kommunale arealforvaltninga. Spørsmålet i det vidare er korleis kommunane kan sikra naturgrunnlaget også for dei sjøsamiske interessene gjennom planlegging.

#### 29.4.2 Arealdelen i kommuneplanen og akvakultur

Arbeidet med vedtak av arealplan i sjø kan ein sjå som den første arenaen der kommunen *kan* ta omsyn til moglege urfolksinteresser. Den kommunale arealplanen er ein naturleg og eigna stad for å søke å gjera greie for om det er fiskeriinteresser, under dette sjøsamiske interesser, som vil vera vanskelege å sameine med etablering av eit akvakulturanlegg. Kommunestyret vedtek ein kommunal arealplan, jf. pbl § 11-15. I praksis vil dermed varetaking av urfolksinteressene på dette stadiet vera avhengig av viljen til kommunestyret. Innbakt i plansystemet ligg det altså ei favorisering av majoritetsinteressene.<sup>59</sup> Dermed er det også eit stadig aktuelt

58 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 179.

59 Riseth og Nygard i «Plan og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?» Sandkjær Hansen og Aarsether (red.), Universitetsforlaget (2018) uttaler seg på fylgjande måte om fenomenet: «Vår caser tyder dessuten på at situasjonen i en samisk flertallskommune er veldig forskjellig fra andre kommuner. I flertallskommunen ivaretas samiske hensyn nærmest 'automatisk' ved at det hele tiden ligger i bakhodet på planleggere og politikere. I kommuner hvor samer er i mindretall og hvor den samiske tilstedeværelsen er svak/ukjent, er det derimot helt nødvendig å ha en 'vaktbikkje' som passer på.»

spørsmål korleis ein kan ta tilstrekkeleg omsyn til interesser som også på kommunenivå kan vera *minoritetsinteresser*, gjennom planarbeid. Det ligg nærast innbakt i systemet at Sametinget må nytta kompetansen til å koma med motsegn for at urfolksinteressene skal bli tilstrekkeleg varetekne. Særlig i område der samiske interesser er i mindretal også lokalt, er det ein fare for å koma i utfordrande situasjonar med omsyn til å sikra urfolksinteressene. Som vi såg over, vil prosessen fram mot eit vedtak også vera relevant for om ein til slutt vil vurdera om eit tiltak er i strid med SP artikkel 27.

Arealplanen er meint å styra den overordna arealbruken i kommunen. Verkeområdet til plan- og bygningslova er ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinene. Etter plan- og bygningslova § 11-5 skal arealplanen gi opp dei viktigaste formåla areala i kommunen er tenkt nytta til. Arealdelen i kommuneplanen er rettsleg bindande, jf. § 11-6. Det betyr altså at det ikkje kan setjast i verk nye tiltak i strid med planen. For at det skal bli lovleg å etablere eit akvakulturanlegg på ein bestemt stad, må tiltaket som nemnt vera i samsvar med arealplan, jf. akvakulturlova § 6, jf. § 15. Dermed må arealplanen anten ta med akvakultur aleine som eit formål med planen, eller planen må opna for akvakultur i lag med andre underformål, jf. plan- og bygningslova § 11-7 nr. 6 andre ledd. Etter lova kan underformåla ferdseil, farleier, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområde nyttast kvar for seg eller i kombinasjon. Kva hovudformåla i § 11-7 kan utdjupast med av underformål, er uttømmende regulert i føresegna.<sup>60</sup> Kommunen kan dessutan velja å oppgi berre hovudformålet i arealplanen. Alle underformåla, også akvakultur, vil då inngå i hovudformålet.

For å forstå korleis kommunen kan ta omsyn til dei sjøsamiske interessene i ein arealplan, er det interessant å gjera ei samanlikning av arealformålskategoriane i pbl § 11-7 andre ledd nr. 5 og nr. 6. Poenget er at den gamle LNF-kategorien som kan nyttast på landareal, er modernisert og utvikla til ein LNFR-kategori. På den måten blir det særleg synleggjort at også reindriftsinteresser kan vera til stades i området. I reguleringsplanen kan desse formåla dessutan nemnast kvar for seg, jf. § 12-5 nr. 5.<sup>61</sup> For arealkategorien bruk og vern av sjø og vassdrag og tilhøyrande strandsone gir ikkje lova opning for å skilja ut samisk kystfiske som eit eige formål. Fiskeriinteresser generelt kan derimot utpeikast som eit eige underformål. På den måten kan altså også kystsamiske interesser varetakast. Arealplanen vil likevel ikkje kommunisera til omverda at det er kystsamiske interesser i området. Ein kan slik seia at lova er i godt samsvar med det alminnelege utgangspunktet om at arealplanar ikkje skal styra kven eller for så vidt kva for grupper som skal drive ein aktivitet i planområdet. Mangel på heimelsgrunnlag for å seia noko om at det blir

60 Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon, 3. utg., 2018, s. 230.

61 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214.



utøvd næringsaktivitet som potensielt kan vera særleg sårbar, kan likevel synast å vera i dårleg samsvar med det overordna formålet i lova om at planar, jf. § 3-1 første ledd bokstav c, skal sikre naturgrunlaget for samisk kultur, næringsutøving og samfunnsliv. Også for næringsaktørar som vurderer å etablere seg i området, kan dette gi ein lite føreseieleg situasjon. I eit fleirbruksområde, jf. pbl § 11-7 nr. 6, er det altså høve til å etablere akvakulturverksemd om ikkje akvakultur er spesielt unnateke som eit av dei lovlege formåla i arealplanen. Kommunen *kan* likevel seinare uttale seg negativt til etablering av lokalitet i det same området når ei sak kjem til høyring frå akvakulturstyresmaktene. Kommunen er då likevel ikkje sikra at synspunktet blir vektlagt hjå sektorstyresmakta. Meiner kommunen at det er sjøsamiske interesser i eit område som ikkje bør utsetjast for konkurrerende arealinngrep, bør altså kommunen vurdere å ta dette med alt i utarbeidinga av arealplan. Kommunen kan til dømes utelate akvakulturverksemd frå område som er viktige for utøvinga av kystfiske, eller som kan vera viktige leveområde for fiskeressursane. Lova kan synast mangelfull for situasjonar der kommunen vurderer det slik at noko oppdrettsverksemd i fjorden i planområdet kan vera akseptabelt, men likevel ynskjer å signalisera at det kan vera kystsamiske interesser i området. Som vist over kan også sjøsamiske interesser måtte tole noko negativ påverknad utan å kome i konflikt med SP artikkel 27, men dei samla påverknadene må likevel ikkje gå over ein slik terskel at fisket ikkje lenger kan utøvast på ein rekningssvarande måte. I vurderinga skal ein som vist også ta omsyn til andre påverknadsfaktorar. Både kommunen som planstyresmakt, dei samiske interessene og andre aktørar ville hatt nytte av eit grunnlag for å synleggjera også sjøsamiske interesser direkte i ein arealplan.

Grunnlova § 108, saman med dei folkerettslege kjeldene som SP artikkel 27 og eventuelt ILO artikkel 14 og 15, kan snevre inn skjønnsrommet til sektorstyresmaktene etter akvakulturlova. På same måte som til dømes i Kalvvatna-saka, der Olje- og energidepartementet (OED) ikkje gav konsesjon til vindkraftverk i eit reindriftsområde etter energilova, kan det avhengig av dei nærare omstenda vera naudsynt for sektorstyresmaktene å seia nei til å nytta ein konkret lokalitet som kan koma i konflikt med sjøsamiske interesser.<sup>62</sup> Etter akvakulturlova § 16 skal det takast omsyn til anna bruk av området. Fiskeriinteresser, inkludert sjøsamiske interesser, fell klart nok inn under denne heimelen. Både ved bruk av arealkategorien fleirbruksområde, jf. pbl § 11-7 nr. 6, eller ved utskiljing av enkelte underformål i samsvar med føresegna kan ein spørja om det ikkje burde vore mogleg å supplera arealplanen med opplysningar om at det kan vera sjøsamiske interesser i området. Ei slik moglegheit ville gjera det enklare å kommunisera ut lokal kunn-

62 Vedtak av 11.11.2016, OED i saka Fred Olsen Renewables – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak.

skap om eventuelle sjøsamiske interesser i området både til ålmenta og sektorstyresmaktene. Planen ville dermed i større grad kunne vera med å realisera det overordna formålet med plan- og bygningslova, jf. § 1-1, og ikkje minst det særleg nemnte formålet, jf. § 3-1 første ledd bokstav c, om å sikra naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøving og samfunnsliv. SP artikkel 27 kan takast til inntekt for at dei sjøsamiske fiskeriinteressene ikkje kan forstyrrest så mykje at inntektsgrunnlaget blir borte i eit område. Tvil om verknadene frå eit oppdrettsanlegg for fiskeriinteressene bør jo alltid tilleggjast vekt, jf. akvakulturlova § 16 første ledd bokstav c. Omsynet til urfolksinteresser kan likevel tilseia ei høgare grad av aktsemd med omsyn til eventuelle negative verknader og kan krevja ei anna vektlegging av fiskeriinteressene i den endelege konsesjonsvurderinga.

Ein annan fare er at kommunen gir dispensasjon frå ein plan som i utgangspunktet tek omsyn til fiskeriinteressene i området. Lovgrunnlaget og vilkåra for å gi dispensasjon frå plansaker går fram av pbl. § 19-2. Eit døme på dette finn vi i planhistorikken til Kvæningen kommune.<sup>63</sup> Ifylgje Riseth og Nygaard var 13 % av innbyggjarane med stemmerett i kommunen registrerte i valmanntalet til Sametinget i 2017.<sup>64</sup> Samiske interesser i både reindrifta og fjordfiske var involvert i planarbeidet. Det var åtte oppdrettslokalitetar då arbeidet med planen starta. Ein ynskte å etablere to nye lokalitetar. Særleg den eine av desse var omstridd. Området (Spiltra Øst) var viktig for tradisjonelt fiske utøvd både av sjøsamar og andre og vart etter protestar og motsegn, jf. pbl § 5-4, jf. § 3-1, teke ut av planen. Berre månadar etter at planen vart vedtatt, gav kommunen dispensasjon frå planen til Marine Harvest for etablering av oppdrett på den konkrete lokaliteten. Fylkesmannen omgjorde etter klage vedtaket til kommunen.<sup>65</sup> Om fylkeskommunen som styresmakt for akvakultur ser at plangrunnlaget som ein søknad om bruk av ein lokalitet kviler på, jf. akvakulturlova § 15, jf. § 6, er dispensasjon, er det altså grunn til å vera særleg aktsam i område der urfolksinteresser kan vera representert.

### 29.4.3 Bruk av føresegner til arealplanen for å sikra kystsamiske interesser?

Om kommunen berre har oppgitt hovudformålet i arealplanen, skal ein om det er naudsynt, gi føresegner som kan klargjera vilkår for bruk og vern av areala, jf. plan-

63 Riseth og Nygaard i «Plan- og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?» Sandkjær Hansen og Aarsether (red.), Universitetsforlaget (2018) og Movik i kapittel 30 i denne boka.

64 Riseth og Nygaard (2018).

65 Eksempelet er omtala av Riseth og Nygaard (2018). Vedtak 29.08.2016 av Fylkesmannen i Troms. Klage over dispensasjon fra kystsoneplan for etablering av akvakulturlokalitet på østsidan av Spiltra i Kvæningen kommune.

og bygningslova § 11-7 tredje ledd jf. §§ 11-9 til 11-11. Ifylgje forarbeida medfører ordlyden i «nødvendig utstrekning» i § 11-11 at det berre kan vedtakast føresegner «... som det ut frå et samfunnsmessig synspunkt er saklig begrunnet behov for å vedta».<sup>66</sup> Kva detaljstyring kommunen kan gjera etter systemet i plan- og bygningslova, går fram av desse føresegnene. I kapittel 17 i denne boka skriv Myklebust om at ulike føresegner kan ha ulik funksjon, og dermed at kravet til føreseielege vilkår og rettstryggleik for borgaren og kravet til samordning mellom styresmaktene kan ha ulik tyngde for tolkinga av føresegner i ulike samanhengar.

I HR-2018-2388-A uttalar Høgsterett seg om høvet til å stille vilkår til reguleringsplanen. Utgangspunktet for vurderinga til Høgsterett går fram i avsnitt 57 i dommen. Det blir her sagt at det å setja vilkår i tilknytning til planvedtak er regulert i plan- og bygningslova gjennom høvet til å fastsetja reguleringsføresegner, og at verken rettspraksis eller juridisk teori «knyttet til forvaltningens generelle adgang til å stille vilkår i forbindelse med begunstigende forvaltningsvedtak i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven». Dette er ein treffande merknad. Retten til å setja vilkår til planar gjeld uavhengig av om ein plan kan verke inngripande på eigedomsretten eller ei, og retten er i stor grad uttømmende regulert, sjølv om einskilde av vilkårsheimlane opnar for skjønnsmessige vurderingar.

Presiseringar av hovudformålet kan gjerast etter plan- og bygningslova § 11-9 (generelle føresegner). Eller etter § 11-10 (føresegner til arealformål etter §§ 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4) og 11-11 (føresegner til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6). Dermed er det i utgangspunktet avgrensa på kva måtar kommunen kan styra arealbruken gjennom slike føresegner. Kommunen må halda seg innanfor rammene av lova. Vidare skal altså behovet for avklaringar vera avgjerande for val av detaljgrad.

Til hovudformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag ...» gir § 11-11 rammene. I praksis er det føresegnene i § 11-11 nr. 3, 4 og 7 som er aktuelle. Vi kan for det første slå fast at det ikkje er nokon av føresegnene som *direkte* er utforma for å ta særleg omsyn til kystsamiske interesser. Både føresegna i § 11-11 nr. 3 og § 11-11 nr. 7 kan nok likevel til ein viss grad nyttast for å verne fiskeriinteresser. Pbl § 11-11 nr. 7 gir kommunen høve til å avgrensa kva artsgrupper av akvakultur som kan etablerast.

I forarbeida er det sagt at:

«Ved å gi bestemmelser som artsgrupper får kommunen indirekte anledning til å påvirke arealbeslag, aktivitetsnivå, og det visuelle uttrykk. Eksempelvis vil

66 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223–224.

dette kunne være svært forskjellig for anlegg for oppdrett av laks og anlegg for oppdrett av skjell. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med de til ethvert gjeldende avstandskrav, som vil kunne variere ved ulike artsgrupper.»<sup>67</sup>

Dersom kommunen ynskjer å leggja til rette for sysselsetting og har kunnskap om at oppdrett av det eine eller andre slaget kan ha større negative konsekvensar for kystsamiske interesser, er det sjølvstendig nok som lovleg kan motivere til å nytte denne føreseigna.

Førebels summert kan det vera grunnlag for å seia at det er vanskeleg å sjå korleis bruk av føresegner etter pbl i særleg grad kan betra vernet for kystsamiske interesser. Kanskje er uansett ikkje bruk av føresegner den mest tenlege forma for å signalisera til omverda at her kan det vera kystsamiske interesser. Men igjen er vi altså på eit område der pbl § 3-1 c og Grunnlova § 108 kan påverka skjønnsrommet til kommunen i vurderinga. Ein kan også spørja om Grunnlova § 108 i denne sammenhengen kan fungere som sjølvstendig heimelsgrunnlag, slik at kommunen om ynskjeleg kan gå inn og stille vilkår særleg av omsyn til kystsamiske interesser. Ei slik meir vurderingsprega tilnærming kan på den andre sida synast vanskeleg å sameine med det alminnelege utgangspunktet om at føresegnene er uttømmmande. Å overlate sikring av sårbare interesser til kommunen på eit tynt lovgrunnlag kan likevel ikkje seiast å vera ei god løysing for nokon av dei involverte aktørane.

Kva så med dei meir allmenne heimlane i plan- og bygningslova §§ 11-8 og 11-9? Plan- og bygningslova § 11-8 gir rettsleg grunnlag for å utarbeida sokalla omsynssoner i arealplanen. Føreseigna er meint å vera uttømmmande. Etter forarbeida er meininga med omsynssoner å vise kva «viktige hensyn» ein må ta innanfor kvar sone, uavhengig av kva arealbruk det er planlagt for. Omsynssonene er eit grunnlag for å vurdere nye planinnspel eller gi rettleiing ved handsaminga av eventuelle dispensasjonssaker. Omsynssoner har altså først og fremst nytte der det skjer ytterlegare planlegging i kommunen. Formålet med omsynssoner er å oppgi spesielle tilhøve uavhengig av *bruksformålet*, som skal vektleggjast for å detaljplanleggja eit område eller avgjera om ein bestemt bruk er i samsvar med planen.<sup>68</sup> Ikkje minst skal omsynssoner gi tiltakshavar ein meir føreseieleg rettsituasjon gjennom kunnskap om området før dei fremjar søknad om å gjennomføre eit tiltak.<sup>69</sup> Ser ein så på dei ulike heimlane i § 11-8, er det ikkje nokon av desse som nemner kystsamiske interesser. Av særleg interesse er det likevel å sjå til § 11-8 tredje ledd bokstav c. Etter denne føreseigna kan ein i arealplanen oppgi soner med «særleg

67 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 225.

68 *Ibid.*, s. 126.

69 *Ibid.*, s. 218.

hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse av interesse». Føresegna synest altså aktuell også for å sikra naturmiljøet som kystsamiske interesser gjer bruk av. Ei omsynssone aleine vil likevel ikkje ha nokon annan karakter enn å vera opplysningar.<sup>70</sup> Blir det gitt føresegner til ei omsynssone, vil desse vera bestemmande også for private, medan retningsliner vil inngå i avveginga som styresmaktene skal gjera.<sup>71</sup> Det er mogleg å tenkja seg utforming av retningslinjer, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c tredje setning, som kan ha som formål å ta omsyn til fiskeriinteresser generelt eller kystsamiske interesser spesielt.

#### 29.4.4 Omsynet til urfolksinteresser og kravet til reguleringsplan

Reguleringsplanar er som kjent meir detaljerte arealplanar. Ein reguleringsplan kan vedtakast for eit meir avgrensa område, områderegulering, eller for eit konkret tiltak, detaljregulering, jf. plan- og bygningslova § 12-1 fjerde ledd, jf. §§ 12-2 og 12-3. Arealformåla som kan fastsetjast i ein reguleringsplan, er stort sett samanfallande med arealformåla i arealdelen i kommuneplanen, jf. plan- og bygningslova § 12-5.

Reguleringsplanar er på same måte som arealplanen rettsleg bindande. Plikt til å utarbeide reguleringsplan kan utløysast på to måtar. For det første er det krav om reguleringsplan for «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlege virkningar for miljø og samfunn», jf. plan- og bygningslova § 12-1 tredje ledd. Det er ikkje berre kor stort tiltaket er som er avgjerande, men kor omfattande og usikre verknadene frå tiltaket er på omgivnadene.<sup>72</sup>

Etablering av oppdrettsanlegg kan bli vurdert som eit «tiltak som kan få vesentlege virkningar for miljø og samfunn». Det kan typisk vera ved plassering i eit område med andre sårbare miljø- og samfunnsinteresser, slik som kystsamiske interesser. Miljøet kan vera meir sårbart både av omsyn til naturmiljøet der den viltlevande fisken lever, og fordi ein må ta omsyn til at arealet framleis skal vera tilgjengeleg for utøvinga av dei kystsamiske interessene. Plan- og bygningslova § 3-1 c og Grunnlova § 108 kan også vera argument i tolkinga for at ein senkar terskelen for plikta til å utarbeida reguleringsplanar samanlikna med i andre område. Kommunal- og moderniseringsdepartement har på si side i rundskriv H-6/18 peika på at det normalt ikkje er nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg. For-

70 Pedersen mfl., Plan og bygningsrett, 3. utg., 2018, s. 253.

71 Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020).

72 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 228. Sjå også Holt og Winge, Plan- og bygningsrett, Kort Forklart, 2017, s. 104–107.

klaringa er at arealplanar og sakshandsaminga etter akvakulturlovgivinga til saman vil gi nødvendige avklaringar og rammer for verksemda.<sup>73</sup> Argumentet kan nok normalt langt på veg forsvarast både av omsyn til ressurs- og tidsbruk i forvaltninga. Mellbye argumenterer for at plikta til å utarbeide reguleringsplan er lite tenleg («uhensiktsmessig») for tiltak der «reguleringen av om tiltaket er samfunns-tjenlig, er foretatt i annen lovgivning».<sup>74</sup> Er det vedteke fleirbruksområde slik det er høve til etter plan- og bygningslova § 11-7 nr. 6 i område der det potensielt kan vera kystsamiske interesser, er det vanskelegare å sjå at synspunktet til departementet er godt grunnleggjande. Eit motargument er at fiskeristyresmaktene kan vareta kystsamiske interesser på same vis som andre fiskeriinteresser i spørsmålet om lokalitetsløyve. Gjennom vedtak av reguleringsplan på lokalt nivå der miljøverknader av akvakultur også blir vurdert, kan det kanskje likevel få fram eit breiare kunnskapsgrunnlag.

Eit argument mot reguleringsplanplikt i desse sakene er dessutan at det ikkje er krav om byggeløyve etter plan- og bygningslova § 20-6, jf. forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesakforskrifta) § 4-3 første ledd bokstav f.<sup>75</sup> Ut frå omsynet til samanheng i regelverket så kan ein sjå det slik at det ikkje er nødvendig med reguleringsplan.<sup>76</sup> Byggeløyvet skal jo etter plan- og bygningslova § 12-1 tredje ledd andre punktum ikkje givast før reguleringsplan er vedteke. Omsynet til effektiv og samordna sakshandsaming i lokalitetssaker, jf. akvakulturlova § første 8 ledd og pbl. § 1-1 andre ledd, kan altså trekkje i retning av å leggja til grunn tilrådinga til departementet som hovudregel.<sup>77</sup> I området der det kan vera kystsamiske interesser til stades, må ein likevel først og fremst syta for ei forsvarleg sakshandsaming der ein både får inn tilstrekkeleg med kunnskap, jf. forvaltningslova § 17, og utarbeidar arealplanar som også varetek dei kystsamiske interessene i tilstrekkeleg grad. For liknande synspunkt, sjå også Stokke i kapittel 18 og Hauge, Lund-Iversen og Myklebust i kapittel 19.

### 29.4.5 Konsekvensutgreiingsplikt, urfolksinteresser og akvakultur

Etter forvaltningslova § 17 skal ei forvaltningssak alltid vera så godt opplyst som mogleg før vedtak blir trefte. Føresegna gjeld direkte for enkeltvedtak, men gir uttrykk for eit generelt prinsipp for sakshandsaminga i forvaltninga. Plikta må

73 H 6/2018.

74 Mellbye (2018) s. 133.

75 *Ibid.*, s. 133.

76 *Ibid.*, s. 133.

77 Masteroppgåve s. 30.

likevel avvegast mot omsynet til ressursbruk og tid.<sup>78</sup> Reglane om konsekvensutgreiing supplerer dei alminnelege sakshandsamingsreglane. Plan- og bygningslova § 4-2 er ei overordna regulering av plikta til å utarbeida konsekvensutgreiing for planar. Plikta er nærare regulert i forskrift.<sup>79</sup> KU-plikta kan kome inn både for regionale planar, kommunale arealplanar og reguleringsplanar, jf. pbl. § 4-2, jf. § 8-3, § 11-4 (2) og § 12-2 (3).

Eg vil her sjå nærare på KU-plikt for kommunale arealplanar vedtekne i medhald av plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova har også reglar om konsekvensutgreiing av *tiltak* etter andre sektorlover i kapittel 14.<sup>80</sup>

Innleiingsvis i avsnittet her er det verdt å merka seg at blant dei faktorane som konsekvensutgreiingane skal identifisere og skildra, jf. konsekvensutgreiingsforskrifta § 21, er det samiske natur- og kulturgrunnlaget nemnt.

Ein arealplan skal ha både eit plankart, planføresegner og planskildring etter plan- og bygningslova § 11-5 andre ledd andre punktum. Planskildringa skal også innehalde ei vurdering av «planens virkningar for miljø og samfunn», jf. § 4-2 andre ledd. Etter forarbeida skal utgreiinga gjera greie for korleis nasjonale politikksmål, til dømes statlege planretningslinjer og arealretningslinjer i regional plan, er varetekne og fylgt opp.<sup>81</sup> Overordna planstyresmakter kan altså også påverka korleis til dømes urfolksinteresser blir varetekne i den kommunale arealplanlegginga, ved å setja krav som ein så må ta omsyn til i dei konkrete konsekvensutgreiingane.

Systemet i lova er slik at det er nokon planar som alltid skal konsekvensutgreiast, nokon planar som skal konsekvensutgreiast etter ei nærare vurdering av verkna-dene av planane, og til slutt planar som ikkje treng konsekvensutgreiing. Etter forskrift om konsekvensutgreiingar § 6 a) skal fylgjande planar alltid konsekvensutgreiast:

«Kommuneplanens arealdel etter § 11-5 og regionale planer etter § 8-1, kommunedelplaner etter § 11-11, og områderegulering etter § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II»

KU-forskrifta § 6 første ledd bokstav b gjeld reguleringsplanar, og eg går ikkje nærare inn på føresegna her. Styrande for om arealdelen i kommuneplanen skal

78 Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 2018, s. 270.

79 Forskrift 21. juni 2017 nr. 584 om konsekvensutredninger.

80 For ei innføring om reglane om konsekvensutgreiinga, sjå Holth og Winge, *Plan og bygningsrett, Kort Forklart*, 2019, s. 69 flg.

81 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 211.

konsekvensutgreiast, er om planen gir rammer eller retningslinjer for utbygging av tiltak nemnt i vedlegg I og vedlegg II til forskrifta.<sup>82</sup> Ser ein til vedlegg II nr. 1 bokstav f, finn ein akvakultur nemnt. For kommunale arealplanar som legg rammer for akvakultur, må det altså lagast ei konsekvensutgreiing.<sup>83</sup>

Ein kan spørja kva bruk arealplanen gir rammer for i fleirbruksområde. For at arealdelen i kommuneplanen skal konsekvensutgreiast for miljøverknader frå akvakultur, må det undersøkast i kva tilfelle planen opnar for akvakultur.<sup>84</sup> I område som er sett av til fleirbruksområde, jf. § 11-7 nr. 6, er altså spørsmålet om konsekvensutgreiinga skal omfatte konsekvensane av arealbruken, inkludert alle underformåla, i heile området. Som vist er medverknad og utgreiingar også sentrale moment i eventuelle vurderingar om eit tiltak er i samsvar med SP artikkel 27. I utgangspunktet er det kommunen sjølv som planstyresmakt som skal tolke kva planen gir opning for om det kjem opp spørsmål om det skal givast lokalitetsløyve, jf. akvakulturlova § 6, jf. § 15.<sup>85</sup> Grl § 108 og SP artikkel 27, jf. pbl § 3-1 første ledd bokstav b, kan vera argument for at planar i område med potensielle urfolksinteresser likevel ikkje kan seiast å opna for akvakultur utan at miljøverknadene frå akvakultur også er utgreidde. Sjølv om det er laga konsekvensutgreiing for arealplan, eventuelt reguleringsplan, må styresmaktene, fylkeskommunen, uansett vurdere om det skal lagast konsekvensutgreiing til konsesjonssøknaden etter akvakulturlova.<sup>86</sup>

#### 29.4.6 Varetaking av urfolksinteresser ved planlegging for akvakultur gjennom motsegn

Etter pbl. § 5-4 tredje ledd har Sametinget kompetanse til å komme med motsegn i spørsmål som har vesentleg interesse for samisk kultur eller næringsinteresse. Motsegninstituttet skal sikra at kommunar ikkje vedtek planar som strir mot nasjonale eller regionale interesser.<sup>87</sup> Motsegn kan etter § 5-4 tredje ledd, jf. første ledd, rettast mot både arealdel og reguleringsplan i kommunale planar.

Motsegn kan fremjast av relevant statleg eller regional styresmakt for å sikra at nasjonale eller vesentlege regionale interesser blir godt nok varetekne. Sametinget kan fremja motsegn om spørsmål som er av «vesentlig betydning» for samisk kul-

82 Pedersen mfl., Plan og bygningsrett, 3. utg, 2018, s. 188.

83 *Ibid.*, s. 188.

84 L.M. Sundsbø, Konsekvensutredning av vindkraft- og fiskeoppdrettsanlegg, DUO UIO, 2016, s. 66.

85 L.M. Sundsbø, Konsekvensutredning av vindkraft- og fiskeoppdrettsanlegg, DUO UIO, 2016, s. 66 med tilvising til Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 68.

86 H-2018-6. Sjå også direktiv 2001/42/EF artikkel 11.

87 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 192.



tur eller næringsutøving. Kompetansen Sametinget har til å kome med motsegn, gjeld samiske spørsmål, og ikkje spørsmål som er «like viktige og gjelder på samme måte for befolkningen generelt», ifylgje Pedersen mfl.<sup>88</sup> Kystsamiske spørsmål kan jo typisk vera samanfallande med eller likna spørsmål som er like viktige for andre grupper. Motivasjonen for innvendingane kan likevel vera ulike. For å sikra bruk av kompetansen til å gi motsegn i tråd med formålet bør ein derfor etter mi meining vera noko meir forsiktig med ei slik forståing enn det Pedersen mfl. synest å uttrykke. Ei meir forsiktig tilnærming til å innskrenke motsegnkompetansen til Sametinget synest også å vera i betre samsvar med Grunnlova § 108. Tilnærminga må sjølv sagt likevel ikkje trekkjast så langt at det ikkje er tilknytning til dei samiske interessene i saka som motiverer motsegna. Etter forarbeida er det Sametinget sjølv som vurderer om eit spørsmål er av «vesentlig betydning» for samisk kultur og næringsutøving.<sup>89</sup> Planrettleiaren gitt ut av Sametinget er opplysende for kva som kan vera grunn for Sametinget til å koma med motsegn. Avsnitt 6 i rettleiaren gjeld «[h]ensyn å ta i forhold til samisk næringsutøvelse og ressursbruk». Punkta 6.1 og 6.2 gjeld tilhøva i sjøområda. Punkt 6.1 framhevar for det første at arealdelen i kommuneplanen og reguleringsplanar i nødvendig utstrekning skal sikra areal til tradisjonelle fiskeplassar og gyteområde av «vesentlig betydning» for fiske i samiske kyst- og fjordområde. For det andre at lokalitetar for oppdrettsanlegg ikkje skal etablerast i gyteområde for vill torsk. Punkt 6.2 er uttrykk for eit positivt krav til kommunale arealplanar og reguleringsplanar. Her heiter det at slike planar skal sikre at «endret arealbruk i samiske kyst- og fjordområder ikke medfører irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for befolkningen i et bestemt område».

Kompetansen Sametinget har til å koma med motsegn, synest særleg viktig for å vareta dei kystsamiske interessene i arealplanlegginga. For reindriftsfaglege spørsmål var det til samanlikning då lova vart vedteken, områdestyra for det enkelte reinbeiteområde som etter instruks frå Landbruks- og matdepartementet hadde kompetanse til å koma med motsegn.<sup>90</sup> I dag er det reindriftsavdelinga hjå fylkesmannen (no statsforvaltaren) som har denne kompetansen. I forarbeida er fylgjande sagt om denne arbeidsdelinga:

«For reindriftsfaglige spørsmål er det områdestyrene for det enkelte reinbeiteområde som i henhold til instruks gitt av Landbruks- og matdepartementet

88 Pedersen mfl. Plan. og bygningsrett, 2018, s. 218.

89 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 192.

90 Innst. 307 L (2012–2013). Eit områdestyre var eit kollegialt organ med fem eller sju medlemmar oppnemnt av hhv. fylkestinget og Sametinget.

skal være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Sametinget som et samisk folkevalgt organ vil kunne ha andre helhetlige samiske hensyn og avveiningar å ta enn Områdestyret for reindriften. Ved avveiningen av ulike hensyn skal det når forholdet til reindriften er begrunnelse for innsigelse, legges til grunn at det er Områdestyret som gir uttrykk for næringsmessige vurderingar mens Sametinget gir uttrykk for mer generelle politiske vurderingar. Dersom Sametinget og områdestyrene vurderer spørsmålet om innsigelse ulikt, vil ikke dette ha noen betydning for om innsigelse kan fremmes, men vil inngå som en del av avveiningen departementet må gjøre i saken når den skal avgjøres av departementet.»<sup>91</sup>

Tanken var altså at dei driftsfaglege næringsinteressene vart varetakne av ein instans, dei meir heilskaplege samiske omsyna skulle Sametinget vareta. For å sikre varetaking av dei kystsamiske interessene, og delvis for å avlasta Sametinget, kan ein spørja om ei liknande arbeidsdeling mellom samiske eller lokale fiskeri- og næringsinteresser og meir overordna samiske politiske vurderingar burde vurderast. Ei arbeidsdeling kunne også vera tenleg ut frå at det kan vera ulike oppfatningar om ein arealplan også blant samiske interesser. I reindriftsspørsmål er oppfatninga at det kan reisast motsegn sjølv om statsforvaltaren, tidl. områdestyre, og Sametinget har ulike oppfatningar.<sup>92</sup> Eit forslag kunne i så fall vera at Fjordfiskeremndda fekk tildelt ein kompetanse tilsvarande det reindriftsavdelinga hjå fylkesmannen (no statsforvaltaren) no har for reindriftsfaglege spørsmål.

## 29.5 AVSLUTNING

Manglande uttrykk for urfolksperspektivet i heimelsgrunnlaget for lokalitetsavklaringa i akvakulturlova er eit argument for behov for gode avklaringar i arealplanen. I område der det potensielt er urfolksinteresser til stades, medfører særleg bruk av fleirbruksområde og dermed tilhøyrande fare for dårleg planavklaring ein viss fare for løysingar som ikkje tilfredsstillar dei folkerettslege krava skissert over, av omsyn til urfolksinteresser.

Sametinget har ei svært viktig rolle som det organet som kan gi høyringsfråsegn av omsyn til samiske interesser. Plan- og bygningslova er innretta slik at ulike interessemotsetnader helst skal løysast gjennom planprosessar og ikkje gjennom konfliktløysingsmekanisamar som motsegn. For reindriftsspørsmål er kompetan-

91 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 192–193.

92 Pedersen mfl. Plan- og bygningsrett, 2018, s. 219.

sen til å koma med motsegn delt mellom Sametinget og områdestyra. For dei sjøsamiske fiskeriinteressene kan eit forslag om å auka kapasiteten som «vaktbikkje» vurderast. Eit forslag er å greia ut om Fjordfiskeremnda eller anna organ kunne hatt ei tilsvarande rolle i planprosessen, og om mogleg fått kompetanse til å koma med motsegn.

Gjennomgangen i kapitlet her har vist at det er få moglegheiter til å adressere omsynet til kystsamiske interesser i planarbeidet. Eit viktig unntak frå denne generelle observasjonen er plikta ein har til å gjera greie også for omsynet til samisk natur- og kulturgrunnlag i konsekvensutgreiinga, jf. konsekvensutgreiingsforskrifta § 21.

Mangel på verkemiddel kan medføra at både forvaltninga og andre har mindre kunnskap om, og tek mindre omsyn til desse interessene, enn det som er tenleg ut frå funksjonen plan har som grunnlag for konsesjonsprosessen etter akvakulturlova. Etter gjennomgangen i dette kapitlet er det grunnlag for å hevda at det er ei viss spenning mellom ambisjonane i pbl., jf. § 3-1 c om å sikra dei samiske interessene, og verkemidla som er tilgjengelege for kommunane til å gjennomføra dette.

Rapporten frå NIM viste at dei kystsamiske interessene gjennomgåande har eit svakt vern mot inngrep frå andre interesser. Eit spørsmål er dermed om ikkje lovgivar burde vurderer å gjera det enklare for kommunane å synleggjera kva interesser som står på spel i mange av dei nordlegaste kommunane våre.

## KJELDER

### Lov

1999; Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova).

2005; Lov 17. juni 2005 nr. 9 om akvakultur (akvakulturlova).

2005; Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

2008; Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).

2008; Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Dir 2001/42 EF; Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om miljøvurderinger av visse planer og programmer.

### Forskrifter

2017; Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

2019; Forskrift 20. februar 2019 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsjområdeforskrifta).

### Forarbeid

NOU 2007: 13; *Den nye sameretten*.

NOU 2008: 5; *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.

Ot.prp. nr. 53 (2003–2003); *Om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk*.

Ot.prp. nr. 61 (2004–2005); *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*.

Ot.prp. nr. 20 (2007–2008); *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova)*.

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008); *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.

Ot.prp. nr. 43 (2008–2009); *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*.

Prop. 70 L (2011–2012); *Endringer i deltakerloven, havressurslova og Finnmarkslova (kystfiskeutvalet)*.

Innst. O. nr. 80 (2004–2005); *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*.

Innst. 307 L (2012–2013); *Innstilling fra næringskomiteen om endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*.

Dokument 16 (2011–2012); *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*.

### Rundskriv

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder.» 2018 <https://lovdata.no/pro/static/RDEP/h-2018-0006.pdf>. Hentet 27.01.2021.

### Domsregister

Rt. 1982 s. 241 (Alta-dommen)

Rt. 2015 s. 93 (Maria-dommen)

HR-2017-2247-A

Ilmari Länsman v. Finland *Communication No. 511/1992*.

Apirana Mahuika v. New Zealand *Communication No. 574/1992*.

Länsman II-saka *Communication No 1023/2001*.

### Litteratur

Boe, Erik. *Innføring i juss*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

Skogvang, Susann Funderud. *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*. Tromsø: Universitetsforlaget, 2012.

Arnesen, Finn og Stenvik, Are. *Internasjonalisering og juridisk metode*. 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Sundsbo, Lise Marie. «Konsekvensutredning av vindkraft- og fiskeoppdrettsanlegg. Hvilke planer og tiltak skal konsekvensutredes, og når i beslutningsprosessen skal konsekvensutredningene gjennomføres?» *UiO Det Juridiske Fakultet*, masteravhandling (2017).

Skogvang, Susann Funderud. *Samerett*. 3. utg., Tromsø: Universitetsforlaget, 2017.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind. *Forvaltningsrett*. 11. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

- Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Universitetsforlaget, 2018.
- Pedersen mfl. *Plan- og bygningsrett, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utg., Universitetsforlaget, 2018.
- Riseth, Jan Åge og Nygaard, Vigdis. «Samiske hensyn i planleggingen.» *Plan og bygningsloven 2008 – en lov for vår tid?* Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget, 2018, s. 307–324.
- Holth, Fredrik og Winge, K. Nikolai. *Plan og bygningsrett, Kort Forklart*. 2. utg., Oslo/Ås: Universitetsforlaget, 2019.
- Ravna, Øyvind. *Same- og reindrifftsrett*. Gyldendal, 2019.

### Rapportar

- Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. «Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske.» 28.03.2017. <https://www.nhri.no/2017/temarapport-2016-sjosamenes-rett-til-sjofiske/>. Hentet 27.01.2021.
- Nærings- og fiskeridepartementet. «Evaluering av mineralloven.» 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e9aea8a3cf974c1995dd1665e1ac0b12/innstillingevalueringminerallov-sisteversjon.pdf>. Hentet 27.01.2021.
- Nærings- og fiskeridepartementet. «Mandat for Fjordfiskeremnda.» 25.05.2020. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskeremnda-blir-opprettet/mandat-for-fjordfiskeremnda-/id748027/>. Hentet 27.01.2021.
- Olsen, Ida Sofia Mienna. «Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift?» *Vindkraft rapportserie* nr. 2 (2019). <https://motvind.org/wp-content/uploads/2020/02/Vindkraftverkp%C3%A5-bekostning-av-samisk-reindrift.pdf>. Hentet 27.01.2021.
- Andersen, Mari Therese, Terskelen for krenkelse av SP artikkel 28 – med utgangspunkt i samisk naturbruk, 2017.

### Vedtak

- Fylkesmannen i Troms. «Klage over dispensasjon fra kystsoneplan for etablering av akvakultur-lokalitet på østsiden av Spildra i Kvænangen kommune» 29.08.2016. <https://epifylkesmannen.fylkesmannen.no/contentassets/c176758ffb2c4cf1bfc95e6dc1f571ec/vedtak-klagesak-spildra.pdf>. Hentet 27.01.2021.
- Olje- og energidepartementet. «Fred Olsen Renewables – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namsskogan kommuner – klagesak» 11.11.2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2cb371d9a0204b19a8a914ae830a62ee/vedtak-kalvvatnan.pdf>. Hentet 27.01.2021.



# 30. Sjøsamiske fiskerettigheter og kystsonerplanlegging

Synne Movik

**Sammendrag** I dette kapitlet utforskes spørsmål knyttet til samiske fiskerettigheter og hvordan samiske interesser blir håndtert i kystsonerplanlegging. Kystfiskeutvalgets argument om en grunnleggende rett til fiske for folk bosatt i Finnmark ble ikke anerkjent – i stedet ble det inngått kompromisser ved at eksisterende lovgivning ble justert for å vektlegge samiske interesser. Spørsmålet er hvordan slike interesser blir håndtert i lokal kystsonerplanlegging, når ulike interesser står mot hverandre.

**Nøkkelord** samiske fiskerettigheter | kystsonerplanlegging | motstridende interesser

**Abstract** This chapter explores issues around sea Sami fishing rights and how Sami interests are handled in coastal planning processes. The committee on coastal fishing rights argued for the recognition of a fundamental right to fish for people living in Finnmark, but this argument was not accepted – instead, a compromise was struck through adjusting existing laws to emphasise consideration of Sami interests. The question then is how such interests are handled in coastal planning processes in contexts where alternative uses of coastal space are in conflict.

**Keywords** sami fishing rights | coastal planning | conflicting interests

## 30.1 INNLEDNING<sup>1</sup>

Kystsonene er i økende grad gjenstand for kryssende interesser, og konfliktnivået kan bli høyt mange steder.<sup>2</sup> Det er derfor nødvendig å forstå bedre hvilke interesser som vinner frem på hvilket grunnlag, og hvordan ulike interesser og rettigheter ivaretas gjennom planleggingsprosesser for kystområder. Havbruksnæringen har vokst raskt, og bruk av sjøarealer for f.eks. rekreasjon og småskalafiske kommer hyppigere i konflikt med mer kommersielle interesser. Det er særlig konflikter knyttet til etablering av nye akvakulturanlegg. Disse flyttes stadig lenger nordover, blant annet pga. klimaendringer, og påvirker eksisterende lokale interesser – inkludert sjøsamisk fiske.

I Nord-Norge har den samiske befolkningen vært i en historisk særstilling når det gjelder bruk av naturressurser. Fra midten av 1800-tallet ble det øvet press på samene gjennom en aktiv «fornorskingspolitikk» som førte til en marginalisering av samisk identitet,<sup>3</sup> se også Eythórsson's bok om sjøsamene mer spesifikt.<sup>4</sup> Det er først i de senere tiårene at samenes kultur og livsgrunnlag har fått større anerkjennelse<sup>5</sup> og det er gjort flere utredninger for å kartlegge deres rettigheter. Samenes status som urfolk i henhold til ILO-konvensjonen nr. 169 (ratifisert av den norske stat i 1990) pålegger staten visse forpliktelser overfor den samiske befolkningen, og konvensjonen gis forrang foran annen lovgivning.<sup>6</sup> Denne forpliktelsen forsterkes også gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, som sikrer samene vern som en etnisk minoritet. Artikkel 27 beskytter sjøsamenes levevei gjennom fiske da dette er et grunnlag for, og et viktig element i, kulturutøvelsen.<sup>7</sup> Plikten norske myndigheter har for å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv, følger også av Grunnloven § 108.<sup>8,9</sup>

1 Forfatteren vil gjerne takke for konstruktive kommentarer og nyttige innspill på tidligere utkast av dette kapittelet fra Arne Tesli, Kirsti Strøm Bull, Håkan Sandersen, Camilla Bratland og Svanhild Andersen. Eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

2 Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen* Oslo: Universitetsforlaget, 2012, s. 13.

3 Eidheim, Harald (1971) «Aspects of the Lappish Minority Situation» Oslo: Universitetsforlaget

4 Eythórsson, Einar (2008) *Sjøsamene og kampen om fjordressursene CálliidLágádu*, se s. 13–19.

5 Ivar Bjørklund 'Sápmi: en nasjon blir til: Fremveksten av samenes nasjonale fellesskap. Tromsø museum: 2000.

6 Menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 3.

7 Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 11–12.

8 Temarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 10.

9 For en nærmere redegjørelse for samenes rettslige status som urfolk og minoritet, se Broch Hauge, kapittel 30 i denne boka.

Når det gjelder spørsmålet om fiskerettigheter mer spesifikt, kom det såkalte Kystfiskeutvalget i 2008 med en anbefaling om at det burde anerkjennes en kollektiv rett til fiske i kystområdene utenfor Finnmark.<sup>10</sup> Vanligvis, når det er snakk om en rett til fiske, er det omfanget av fartøyskvoter og tillatelser som menes. Men det utvalget argumenterte for, var at det burde anerkjennes en rett til fiske som er uavhengig av reguleringer, og at reguleringene burde endres for å gjøre plass til slike rettigheter.<sup>11</sup> Implisitt i dette ligger det også at planlegging i sjøarealer i større grad må tilpasses samiske hensyn. Kystfiskeutvalgets anbefalinger ble ikke tatt til følge, men det ble inngått kompromisser som førte til endringer i eksisterende lovverk, der det legges vekt på at samiske interesser skal tas særskilt hensyn til i fiskeriregulering, med grunnlag i den rettslige statusen samene har som urfolk (se delen som omhandler «sjøsamiske fiskerettigheter – en kort historisk oversikt» for detaljer om disse endringene).<sup>12</sup> Men en grunnleggende rett til å drive fiske ble ikke sikret. Norsk institutt for menneskerettigheter gjorde en utredning i 2016 av hvordan Kystfiskeutvalgets anbefaling er blitt fulgt opp fra myndighetene. Deres konklusjon er at de endringene som ble gjort i regelverket, ikke sikrer sjøsamene et tilstrekkelig vern, og argumenterte for at det fremdeles er et generelt behov for sterkere vern av retten til fiske.<sup>13</sup>

I dette kapitlet tar jeg for meg hvordan sjøsamiske interesser og rettigheter blir fremmet, forstått og håndtert i praktisk planlegging i kystsonen. Kapitlet baserer seg på en gjennomgang av offentlig tilgjengelige dokumenter, artikler og medieoppslag, samt intervjuer med relevante aktører som arealplanleggere, fiskere og ansatte i nasjonale myndighetsorganer som Sametinget og Finnmarkskommisjonen. Først gis en kort presentasjon av relevante aspekter ved kystsonerplanlegging, før jeg kommer med noen betraktninger rundt sammenhengene mellom rettigheter, reguleringer og ressurstilgang. Deretter følger en kort historisk oversikt over utviklingen av samiske fiskerettigheter og noen hovedtrender i fiskerireguleringer og planpraksiser over tid, for slik å gi en bedre forståelse av rådende oppfatninger og konfliktlinjer. Med dette som bakteppe undersøkes så to aktuelle planprosesser hvor det har vært store motsetninger mellom sjøsamiske interesser og akvakultur, nærmere bestemt Kvænanngen i Nord-Troms og Porsangerfjorden i Finnmark. Planprosessene i de to

10 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, se s. 14 og s. 411.

11 NOU 2008: 5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark, s. 14.

12 Tamarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 10.

13 Tamarapport 2016 – Sjøsamenes rett til sjøfiske, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2016, s. 27.



områdene belyser på ulike måter hva slags muligheter og begrensninger som ligger i plansystemet når det gjelder å ivareta sjøsamiske interesser, og hvordan disse oppfattes i praksis.

## 30.2 KYSTSONEPLANLEGGING – ET OVERBLIKK

Kystsoneplanlegging i Norge utviklet seg som et resultat av impulser fra utlandet, spesielt USA, og nasjonale behov, da særlig behovet for et klarere rammeverk for å regulere den gryende akvakulturnæringen. I løpet av de siste tretti årene har kommunen fått gradvis mer å si over sjøområdene sine. Med plan- og bygningsloven av 1985 fikk kommunene anledning til å planlegge for havneområder, og i 1989 kom det en lovendring som ga muligheten til å planlegge for hele sjøområdet ut til grunnlinjen. Planområdet ble ytterligere utvidet til å gjelde for en nautisk mil utenfor grunnlinjen med den reviderte plan- og bygningsloven (pbl) av 2008. Selv om kommunene slik har fått større autonomi og mulighet for å bestemme over egne sjøområder, setter kompetanse og ressurser begrensninger på deres myndighetsutøvelse, særlig i de mindre kommunene.<sup>14</sup>

Kystsoneplaner ble i stor grad drevet frem fordi man så nødvendigheten av å avklare motsetninger mellom den voksende akvakulturnæringen og andre bruksinteresser i sjøområdene. I arealplanene har kommunene mulighet til å anvende fem ulike brukskategorier for sjøområder, nærmere bestemt fiske, ferdsel, akvakultur, natur og friluftsliv og flerbuksområder. Over tid har det utviklet seg ulike planleggingspraksiser – noen kommuner har en detaljert planleggingstilnærming, dvs. at de avmerker eventuelle egnede områder på plankartet som rene A-områder, altså kun til akvakultur, mens andre kommuner foretrekker en mer fleksibel planleggingsmetode hvor man heller opererer med flerbuksområder, altså områder avsatt til andre formål, men hvor det også kan åpnes for akvakultur. En slik flerbuksplanlegging kan fungere i fjorder og kystnære områder som ikke opplever noe særlig press på sine kystarealer, men vil fort bli en kilde til konflikt i områder hvor det er større arealbehov.<sup>15</sup> «Areal» er for øvrig et kognitivt begrep som virker så selvsagt at det er vanskelig å tenke seg andre måter å tenke forvaltning på, men Johnsen og Hersoug argumenterer for at det er mer

14 Håkan Sanderson (20108) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging.» Kapittel i Vårt lille Land – Små samfunn, store utfordringer s. 218–248.

15 Knut Bjørn Stokke (2017). Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett. I: Kart og Plan, 77, s. 219–230.

hensiktsmessig å tenke på kystsonen som et komplekst, dynamisk, tredimensjonalt objekt.<sup>16</sup>

Selv om kommunene etter hvert har fått mye å si gjennom sin mulighet til å definere hvilke områder som skal brukes til hva i kystsonen, så er forvaltningsregimet som har vokst frem over tid ganske komplekst og fragmentert. Det er mange forvaltningsnivåer og -aktører som skal ha sitt å si når det gjelder hvordan sjøarealene skal disponeres. Nasjonale myndigheter legger føringer på kommunale planer i sjø gjennom nasjonale forventninger og gjennom innsigelser. Utfordringen er at nasjonale myndigheter ofte ikke snakker med én stemme, men i stedet opptrer som et «flerhodet troll» – dette kan illustreres gjennom motsetningene som ofte kommer til syne mellom fiskeriforvaltningen og miljøforvaltningen, som har hver sine forskningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner.<sup>17,18</sup>

Generelt er det et viktig prinsipp at de som blir berørt av planprosesser, skal ha mulighet til å medvirke og utøve innflytelse på hvordan disse planene utformes, dette gjelder ikke minst kystsoneplaner. I plan- og bygningslovens formålsparagraf slås det fast at planlegging skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser. Men som flere forfattere har påpekt, er dette kun et minstekrav, og i hvilken grad folk har mulighet til å si sin mening og ha innflytelse på planprosessene, varierer fra sak til sak. I forarbeidene til plan- og bygningsloven står det at medvirkning innebærer at enkeltpersoner og grupper skal kunne påvirke beslutningsprosesser og «selv å planlegge sin fremtid». I kystsoneplanlegging er det særlig viktig å være oppmerksom på og legge til rette for medvirkning fra lokale fiskere. Siden fiske er et sesongbasert yrke, bør tidspunkter og opplegg for medvirkning i størst mulig grad være bevisst på deres behov og mulighet for deltagelse.

Når det gjelder samisk innflytelse på planleggingsprosesser, har Sametinget, etablert i 1989, innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven på lik linje med andre nasjonale myndigheter (denne innsigelsesretten fikk Sametinget ved plan- og bygningsloven av 2008, § 5-4 tredje ledd). Selv om Sametinget har en «dobbeltrulle» som både styringsorgan og politisk kanal, så har Sametinget først og fremst betraktet seg selv som et statlig forvaltningsorgan, ifølge Falch og Selle, som belyser de

16 Johnsen og Hersoug 'Når alt henger sammen med alt – et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning'. I Hersoug og Johnsen (red.) (2012) Kampen om plass på kysten, kap. 3, s. 40–60.

17 Håkan Sandersen (20108) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging».

18 Synne Movik og Knut Bjørn Stokke (2015). Contested knowledges, contested responsibilities: The EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway. Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography, 69(4), 242–255.

ulike utfordringene og spenningsfeltene knyttet til det å være en slik hybrid institusjon.<sup>19</sup> «Sametinget vokste frem fra en situasjon hvor enhver samisk referanse var et sosialt stigma og et politisk blindspor, til å bli et konstitusjonelt motstykke til det norske statsapparatet.»<sup>20</sup> Etter ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6 har Sametinget en såkalt konsultasjonsrett, og i 2005 inngikk regjeringen og Sametinget en avtale om hvordan slike konsultasjoner skulle gjennomføres – altså en prosedyre for konsultasjonene.<sup>21,22</sup> Konsultasjonsrett kan bare benyttes i saker der Sametinget ikke har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven. Det foreligger en stortingsproposisjon<sup>23</sup> som foreslår å utvide denne konsultasjonsretten til også å gjelde kommuner og fylkeskommuner, og proposisjonen vektlegger viktigheten av tidlig involvering.<sup>24</sup> Når det gjelder plan- og bygningsloven av 2008, det juridiske rammeverket for planleggingen, er det tatt inn en formulering i § 3-1c som pålegger planmyndighetene å sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Denne formuleringen er forankret i Grunnloven § 108 og folkeretten<sup>25</sup> og ble tatt inn i loven som et resultat av konsultasjoner mellom Sametinget og Miljøverndepartementet.<sup>26</sup> For å best mulig sikre naturgrunnet for samisk næringsutøvelse og kultur har Sametinget utarbeidet en egen planveileder som skal fungere som et verktøy for å veilede kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med plansaker.<sup>27</sup> Forskning har vist at det fortsatt er en generell mangel på kunnskap om hvordan man skal håndtere samiske interesser i kommunale planleg-

19 Thorvald Falch og Per Selle «Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk» Gyldendal Akademisk, 2018.

20 Bjørklund, I. Torvald Falch og Per Selle: Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. Norsk antropologisk tidsskrift, 30(01), s. 81.

21 Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/>.

22 I dag er oppfatningen at SP artikkel 27 innebærer en konsultasjonsplikt, men den oppfatningen var ikke like fremtredende i 2005. Da var det først og fremst ILO-169 som var grunnlaget for konsultasjonsplikten.

23 Prop. 116 L (2017–2018) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

24 Jf. Broch Hauge, kapittel 30 for en utdypende redegjørelse.

25 Jan Åge Riseth og Vigdis Nygaard (2018) «Samiske hensyn i planleggingen.» I Gro Sandkjær Hanssen og Nils Johan Aarsæther (red.), Plan- og bygningsloven en lov for vår tid? Universitetsforlaget, kap. 17, s. 307–324.

26 Eythórsson, Einar; Schreiber, Dorothee, Bratland, Camilla and Else Grete Broderstad (2019) Governance of Marine Space: Interactions between the Salmon Aquaculture Industry and Indigenous Peoples in Norway and Canada I Stephen Allen, Nigel Bankes, Øyvind Ravna (red.) The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas, Hart Publishing. Kap. 16, s. 353x-374.

27 Sametingets planveileder 2010.

gingsprosesser, særlig i kommuner som ligger utenfor de samiske kjerneområdene.<sup>28</sup>

Som nevnt ovenfor er forvaltningen av sjøområdene kompleks og fragmentert, og dette reflekteres i forvaltningen av akvakulturnæringen mer spesifikt. Tidligere var det nasjonale myndigheter som hadde ansvaret for å tildele tillatelser til å drive akvakultur, men dette ansvaret ble overført til det fylkeskommunale nivået i 2010 i forbindelse med den såkalte regionreformen.<sup>29,30</sup> Det har medført at man har fått et system med en politisk styrt kommunal planleggingsprosess for å definere ev. egnede arealer for akvakultur, parallelt med en prosess på fylkesnivå som skal koordinere ulike sektoretater med hensyn til lokalitetsavklaring.<sup>31</sup> I denne prosessen er kommunen bare en høringspart og har ingen formell vetorett. Det betyr at det først og fremst er i den tidlige planfasen at kommunen har mulighet til å legge føringer på senere beslutninger. Ofte har det vært slik at berørte parter som naboer, fiskere og ulike interesseorganisasjoner ikke har fått med seg hva som har skjedd i den tidlige planfasen, og protestene kommer først i kjølvannet av et vedtak, når det ofte er for seint.<sup>32</sup>

Sett fra et ressursbruks- og ressursrettighetsperspektiv har arealbruken i norske fjorder og kystnære områder tradisjonelt vært dominert av fiske og ferdsel, og i de fleste områdene har lokale og uformelle rettighetspraksiser vært tilstrekkelig; lokalbefolkningen har gjerne oppfattet kystsonen og de tilhørende ressursene som «sine».<sup>33</sup> Dette endret seg med fremveksten av akvakulturnæringen. Som Sander- sen påpeker, er det interessant å merke seg at det er *tillatelsene* som har blitt inn- gangsbilletten til næringen, selv om det er selve naturressursen – altså lokalitetene – som bør verdsettes i henhold til klassisk økonomisk ressursforvaltningsteori. Han antyder at dersom verdsettingen i større grad hadde reflektert lokaliteten, ville kommunenes rolle trådt tydeligere frem.<sup>34</sup>

28 Jan Åge Riseth og Vigdis Nygaard (2018) «Samiske hensyn i planleggingen.» I Gro Sandkjær Hanssen og Nils Johan Aarsæther (red.), Plan- og bygningsloven en lov for vår tid? Universitetsforlaget, kap. 17, s. 307–324.

29 Knut Bjørn Stokke (2017). Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett. I: Kart og Plan, 77, s. 219–230.

30 Håkan Sandersen (2018) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging»

31 Jf. Myklebust, kapittel 17 i denne boka.

32 Håkan Sandersen (2018) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging».

33 Håkan Sandersen (2018) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging».

34 Håkan Sandersen (2018) «Langsomt ble kysten vår egen: Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsoneplanlegging».

Dermed får man et system hvor sterke rettigheter (tillatelser) introduseres i et system med uformelle rettighetspraksiser og en rådende oppfatning blant kystbefolkningen om at kystområdene og de tilliggende ressursene først og fremst er deres. I det følgende legges det opp til å se hvordan ressurstilgang formes av planleggingsprosesser og reguleringer. Planlegging i sjø vil påvirke, og påvirkes av, hvordan reguleringer og rettigheter til ressursene forstås og utformes. Eksempelvis har Skogvang<sup>35</sup> problematisert hvorvidt akvakulturtillatelser, som regulerer oppdrett, kan betraktes som en privat særrett i sjø. En akvakulturtillatelse med tilhørende lokalitet markerer en eksklusiv rettighet til et klart definert sjøområde. Foruten at dette representerer et arealbeslag, så legger de negative konsekvensene som mange oppdrettsanlegg fører med seg (forurensning, lus, rømt fisk),<sup>36</sup> potensielt begrensninger på hvordan sjøområder kan brukes av andre, inkludert fiskere. Ved å «oversette» reguleringer til ulike former for rettigheter kommer koblingene mellom arealplanlegging i sjø og hvordan rettigheter/reguleringer utformes og praktiseres tydeligere frem.

### 30.3 NOEN BETRAKTNINGER OM RETTIGHETER, REGULERINGER OG RESSURSTILGANG

#### 30.3.1 Rettigheter til marine ressurser

Når det gjelder rettigheter til fisk og andre marine ressurser, slår havressursloven § 2 fast at de marine ressursene «ligg til fellesskapet i Noreg».<sup>37</sup> Fra marbakken og til territorialgrensen gjelder allemannsretten, dvs. at alle har fri adgang til å fiske. Saltvannsfiske er altså i utgangspunktet basert på allemannsretten, men både lovgivningen, rettspraksis og rettsvitenskapen åpner for at det også kan eksistere private rettigheter til saltvannsområder.<sup>38,39</sup> Slike rettigheter kan gjelde rett til havbunnen, rett til saltvannet som sådant, rett til marine ressurser eller rett til å utnytte et bestemt saltvannsområde på en bestemt måte, eller en rett til en bestemt andel av det totale fisket.<sup>40</sup> Et eksempel på slike private rettigheter er strandfiskeretten.

35 Skogvang *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann* Universitetsforlaget, Oslo 2012, s. 141–142.

36 Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen – Dokument 3:9 (2011–2012), se også Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget Dokument 3:1 (2016–2017), s. 13–17.

37 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova) 2008.

38 Skogvang *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 174.

39 Stenseth «Særrettigheter til saltvannsfiske: Eiendomsrett eller allmenningsrett?» *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen* Universitetsforlaget, Oslo 2012 s. 482–493.

40 Skogvang *Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 76.

Som navnet tilsier, er dette rettigheter etablert med grunnlag i privat eiendomsrett til strandgrunn. Når det gjelder oppdrett, kan en tillatelse gitt av myndighetene til å drive oppdrett beskrives som at innehaveren av tillatelsen i praksis har en privat rettighet, og det reiser et interessant spørsmål om grensegangen mellom reguleringer og rettigheter – som formulert i følgende sitat: «Det kan for øvrig problematiseres om retten til eksklusiv utnyttelse av en bestemt lokalitet til havbruksformål (oppdrettsanlegg), i realiteten er et annet eksempel på privat rettighet i saltvann.»<sup>41</sup> Slik sett eksisterer det ikke nødvendigvis et skarpt skille mellom offentlig regulering og private rettigheter. Man kan altså forstå tillatelser for å drive akvakultur på bestemte lokaliteter som en form for privat rettighet. Ifølge akvakulturloven § 5 er akvakulturtillatelsens innhold som følger: «Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang.» Det følger videre av lovens § 17 om utnytting og bruk av lokaliteter at den som «har akvakulturtillatelse har enerett til uttak og gjenfangst av den utsatte arten på lokaliteten». Tillatelsen kan både selges og pantsettes.

At det eksisterer en allemannsrett i sjøen utelukker dermed ikke at det også eksisterer særrettigheter. Særrettigheter har erstatningsrettslig og ekspropriasjonsrettslig vern, noe allemannsretten i alminnelighet ikke har. Dette betyr ikke nødvendigvis at disse bør vurderes som tydelige motsetninger som gjensidig utelukker hverandre. Det er mer hensiktsmessig å forstå ulike rettigheter som punkter på en glidende skala, med disse som ytterpunkter.<sup>42</sup> Når det gjelder skillet mellom allemannsretten og kollektive rettigheter, er allemannsretten noe en ubestemt allmennhet kan benytte seg av, mens en kollektiv rettighet kan defineres gjennom å avgrenses til å gjelde en bestemt gruppe eller et bestemt område.<sup>43</sup> Et eksempel på en kollektiv rettighet er hjemmefisket, en rett til å utøve fiske som tilligger dem som er bosatt ved fjordene.<sup>44</sup>

Hva slags prinsipper gjør seg gjeldende for å vurdere ulike rettighetskrav? Sentrale prinsipper i mange kystfiskeres rettsoppfatning er avhengighetsprinsippet og nærhetsprinsippet.<sup>45</sup> Avhengighetsprinsippet innebærer at det stilles krav om at de som gjør bruk av denne retten gjør det for å dekke et reelt behov. Da Norge var i konflikt med Storbritannia om grenser i sjøområdene – den såkalte fiskerigrensesaken – i 1951, argumenterte norske myndigheter for at den norske stat hadde

41 Skogvang *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 141.

42 Skogvang *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 172.

43 Eriksen *Alders tids bruk*, s. 115, sitert i Skogvang *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann* s. 173.

44 Skogvang *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 168.

45 Skogvang *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 205.

krav på sjøområder på grunnlag av nettopp avhengighetsprinsippet.<sup>46</sup> Det er den samme argumentasjonen Kystfiskeutvalget bruker når de vektlegger fiskets betydning for befolkningen bosatt ved kysten. *Nærhetsprinsippet* viser til at det er de menneskene som bor i et gitt område i nærheten av en bestemt ressurs, som også burde ha førsteretten til å høste av ressursen. Nærhetsprinsippet er lite behandlet og belyst i norsk rettspraksis, men for «saltvannsfisket har nærhetsprinsippet historisk forankring. Funn fra historiske arkiver viser at retten til fisket har vært lokalt forvaltet i tråd med nærhetsprinsippet, og dette prinsippet var et argument for Kystfiskeutvalget for at man burde anerkjenne en fjordfiskerett i Finnmark.<sup>47</sup> Under arbeidet med Kystfiskeutvalget ble utvalgets medlemmer kjent med at «fiskerne fra den enkelte fjord ofte hadde en respektert fortrinnsrett til å fiske innerst i hjemfjordene».<sup>48</sup> Det kan derfor virke som om nærhetsprinsippet står sterkt i uformell praksis, ikke minst fordi det blir oppfattet som rettferdig og rimelig at de som bor i et bestemt område skal ha førsterett til å gjøre nytte av ressursene i det gitte området.<sup>49</sup>

### 30.3.2 Fra allemannsrett til regulert næring: grenseganger og gråsoner mellom rettigheter og reguleringer

Fisket har historisk sett vært fritt, og hvem som helst har kunnet gjøre bruk av allemannsretten, men i moderne tid har fisket i økende grad blitt gjenstand for regulering. Trålfisket har vært regulert siden 1930-tallet, og i begynnelsen av 1990-årene ble det innført såkalte fartøyskvoter også for kystfisket. Grovt sett kan kystfiskerne deles inn i to grupper, «åpen gruppe» for de som har fartøy under 11 meter og kun driver fiske som binæring, og «lukket gruppe» for yrkesfiskere, hvor kvotene er større, men hvor kravene for å delta også er strengere. Denne adgangsbegrensningen, regulert gjennom deltakerloven,<sup>50</sup> blir sett på som nødvendig for å sikre bærekraftig forvaltning, og kvotene blir justert fra år til år avhengig av hvordan man vurderer tilstanden til de ulike fiskebestandene. For å drive kystfiske

46 Susanne Funderud Skogvang (2012). «Fiskerigransesaken mellom Norge og Storbritannia og sakens betydning for norsk rett 60 år senere.» *Arctic Review*, 3(1), s. 81–107.

47 Carsten Smith (2010). «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.» *Arctic Review I*(1), s. 4–27.

48 Skogvang, *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann* s. 60.

49 Andre viktige prinsipper i rettspraksis er prinsippet om bærekraftig forvaltning – dvs. at ressursene skal utnyttes på en slik måte at kommende generasjoner har like gode muligheter til å høste av ressursene som de nåværende generasjoner, og prinsippet om status quo, dvs. en bestrebelse etter å bevare det bestående, som blant annet er grunnlaget for alders tids bruk, hevd og sedvaner, se Skogvang, *Rett til fiske i fjorder og kystnære farvann*, s. 43.

50 Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) lov av 26. mars 1999 nr. 5.

trenger fiskerne en tillatelse fra myndighetene som må fornyes hvert år, og som kan inndras dersom vilkårene ikke oppfylles. Kvoteordningene kan forstås som en form for etablering av en regulert bruksrett for dem som oppfyller bestemte vilkår, mens andre blir ekskludert. Hersoug kaller denne prosessen for en gradvis privatisering av allmenningen, eller «closing the commons».<sup>51</sup>

Selv om regulering er hensiktsmessig fra et biologisk perspektiv, har systemet etter fleres mening marginalisert småskalafiskerne, og da særlig sjøsamiske fiskere. Kvoteordningen er blitt kritisert for å favorisere de kapitalsterke og for å hindre rekruttering til fiskeryrket.<sup>52</sup> I Kystfiskeutvalgets anbefaling fra 2008 ble det derfor foreslått at fiskere bosatt i Finnmark skulle ha rett til å fiske uten å måtte skaffe seg kvote, som en samlet rett basert på historisk bruk og samenes status som urfolk. Tanken var altså at sjøsamiske fiskere – og andre fjordfiskere – skulle kunne utøve sitt tradisjonelle fiske basert på en områderett uten å måtte reguleres av kvoteordningen.

Utvalget anbefalte også at det burde innføres tilleggskvoter i sjøsamiske områder. Rett før hun gikk av i 2009, lanserte daværende fiskeriminister Helga Pedersen et forslag om at det skulle innføres en tilleggskvotepå 3000 tonn torsk etter anbefaling fra Kystfiskeutvalget. Forslaget ble vedtatt i Stortinget i 2012.<sup>53,54</sup> Denne tilleggskvoten ble øyensynlig fremmet som et slags «plaster på såret» i og med at hun stort sett var på linje med Regjeringsadvokatens uttalelser til Kystfiskeutvalgets anbefalinger. Denne «kystfiskekvoten» innebærer at det gis en tilleggskvotepå torsk til fartøy i åpen gruppe, hvor eieren av fiskebåten er bosatt i Finnmark, Nord-Troms og øvrige kommuner i Troms og Nordland som er omfattet av det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning.<sup>55</sup> Denne kvoteordningen ble positivt mottatt av målgruppa, men har vakt reaksjoner hos andre, og det foregår til dels heftige debatter, bl.a. på sosiale medier, om denne ordningen.<sup>56</sup>

Mens kvoteordninger for kystfiskeflåten gir enkeltindivider en tidsbegrenset rett til en bestemt andel av fisket, gir akvakulturtillatelse oppdrettere retten til å eksklusivt utnytte et bestemt geografisk område i sjø. Disse reguleringene kan derfor også forstås som ulike former for rettigheter. De er i sin natur vesensforskjellige

51 Hersoug, B. *Closing the commons. Norwegian fisheries from open access to private property* Delft 2005, se f.eks. s. 60–61 og s. 126–129.

52 Sagat 'Angrep på sjøsamisk kultur' januar 2019 <https://www.sagat.no/angrep-pa-sjosamisk-kultur/19.15322>.

53 [https://www.nrk.no/sapmi/\\_-tilleggskvoten-betyr-en-forskjell-1.8180359](https://www.nrk.no/sapmi/_-tilleggskvoten-betyr-en-forskjell-1.8180359)

54 Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakeloven.

55 [https://www.nrk.no/sapmi/\\_-tilleggskvoten-betyr-en-forskjell-1.8180359](https://www.nrk.no/sapmi/_-tilleggskvoten-betyr-en-forskjell-1.8180359).

56 <https://nordnorskdebatt.no/article/imaginaere-sjosameomrader-i>.



fordi den ene angir en tidsbegrenset rettighet til en marin ressurs (bestemte fiskearter, som torsk, hyse og sei), mens den andre gir en klart definert rett til utnyttelse av et spesifikt geografisk område i sjø. En oppdretters rettigheter, siden de er geografisk definert, er det mulig å klart markere på et plankart, mens dette ikke lar seg gjøre på tilsvarende måte for fiskeres rettigheter, hvilket gjør at formålsavklaringer på kystkart kan være vanskelig å definere og er omstridte. Det kan også være misvisende å prøve å markere enkeltområder som spesielt viktige for fiskerne, da de ofte bruker ulike områder avhengig av hvilken tid på året det er. Fiske er svært sesongbetont og dynamisk, og fiskerne følger ulike mønstre når de er ute og fisker, en praksis som er reflektert i begrepet «fiskesløyfe».<sup>57</sup> Det er altså ikke så enkelt å peke ut enkeltområder som spesielt viktige fordi enkeltområdene utgjør bestanddeler av et hele, et komplekst fjordsystem. I kommunenes plankart har man mulighet til å definere avgrensede områder på grunnlag av hva slags formål de er tenkt brukt til, som akvakultur eller fiskeri. Mens der det ene angir klare rettigheter for bruk (akvakultur), så angir det andre eksisterende eller potensielle aktiviteter (fiskeri). Områder som er definert for fiskeriformål, er dermed mer diffuse, det kan f.eks. dreie seg om å sikre gode fiskegrunner eller gyteplasser.

Dette er noen av hovedtrekkene når det gjelder sammenhengen mellom rettigheter, regulering og tilgang på marine ressurser. I den neste delen blir det redegjort kort for hvordan synet mer spesifikt på sjøsamiske rettigheter har utviklet seg over tid.

## 30.4 SJØSAMISKE FISKERETTIGHETER – EN KORT HISTORISK OVERSIKT

Fiske, særlig i fjordene og kystfarvannet, har i århundrer vært grunnleggende for sjøsamisk bosetning og kultur.<sup>58,59</sup> Sjøsamene har en lang historie, og i store trekk kan man si at samene langs kysten har livnært seg ved ulike typer fiske, både nær-fiske og sesongbaserte fiskerier, helt fra 800-tallet og fram til i dag i området som strekker seg fra Nord-Trøndelag/Helgeland og hele veien opp til Varangerfjorden.<sup>60</sup>

57 Camilla Bratland og Einar Eythórsson «Fiskesløyfa: Spildrafiskernes driftsformer og oppdrettsaktiviteten» *Ottar. Populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Mus.* 2016 (4) s. 23–33.

58 Se Kirsti Strøm Bull (2008) Historisk fremstilling av retten til fiskeri i havet utenfor Finnmark. Se kap. 5 i NOU 2008: 5 «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark» for en detaljert beskrivelse av fiskerier, rettsoppfatninger og rettspraksis i Finnmark, s. 65–155.

59 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk.» *Stiftelsen Protect Sapm*; 2015.

60 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk», s. 2.

På 1500-tallet får man de første forsøkene på å beskytte sjøsamiske rettigheter i sjøen, trolig som en reaksjon på økende press fra Russland, England, Danmark og Sverige.<sup>61</sup> På begynnelsen av 1800-tallet var samene i flertall i Finnmark, og historisk dokumentasjon fra 1800-tallet viser hvordan samene deltok aktivt både i hav- og nærfiske, og at dette var en svært viktig del av livsgrunnlaget. Det var ikke bare sjøsamene som drev fiske, dette var også en viktig tilleggsnæring for samer som livnærte seg av reindrift, såkalt kombinasjonsbruk, og også for den ikke-samiske delen av befolkningen.<sup>62</sup> På slutten av 1600-tallet ble det innført reguleringer som ga fastboende i Finnmark førsteretten til fiske, og det ble lagt restriksjoner på tilreisende fiskere fra Nordland og Troms og områder lenger sørpå, de såkalte nordfarerne.<sup>63</sup> I Varanger på 1650-tallet hadde innbyggerne nærmest en eksklusiv rett til å bruke sjøterritoriene utenfor værene, f.eks. ble faste linesett sett på som privat eie og gikk i arv. Sent på 1700-tallet hadde det utviklet seg en generell oppfatning om at sjøfiske tilhørte dem som bodde nærmest. I 1751 ble grensa mellom Norge og Sverige trukket opp, midt i reinsamenes område. Grensetraktaten fikk derfor et tillegg, den såkalte Lappekodisilen, som anerkjente samenes rettigheter til beite og fiske.<sup>64</sup>

Helt fram til 1830 var det regler for å påse at lokalbefolknings mulighet til å fiske ikke ble fortrent av tilreisende fiskere.<sup>65</sup> I 1830 kom det en fiskerilov som ga detaljerte instruksjoner for havdeling og redskapsbruk, og som også åpnet for tilgang fra tilreisende fiskere. Ifølge Steinar Pedersen representerte denne loven et klart brudd på rettsoppfatningen som hadde utviklet seg over lang tid, at fiskerne som bodde i fjordene, hadde en førsterett til fisket der.<sup>66</sup> Utover på 1900-tallet blir det et økende press på fiskeressursene, med mer industrielt fiske etter sild og sei, og det var også noe utenlandsk tråldrift. Denne utviklingen skapte uro i kystbefolkningen og ble møtt med krav om anerkjennelse av lokale rettigheter, og også et ønske om forbud mot visse typer redskaper, slik som seisnurpenot. Generelt førte denne utviklingen til at samenes kulturelle grunnlag ble svært svekket, da det også foregikk en sterk fornoringspolitikk.<sup>67</sup>

Myndighetenes strategi om fritt fiske for alle førte til at lodde- og sildebestanden kollapset fullstendig på 1960-tallet, stort sett forårsaket av havgående trålere.

61 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk», s. 2.

62 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk», s. 3.

63 Kirsti Strøm Bull «Historisk fremstilling av retten til fiskeri i havet utenfor Finnmark» s. 68.

64 Øyvind Ravna «Lappekodisilen av 1751 og dens rettslige betydning i dag.» *Lov og Rett* 49.07 (2010), s. 392–406.

65 Kristi Strøm Bull «Historisk fremstilling av retten til fiskeri i havet utenfor Finnmark», s. 68.

66 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk», s. 4.

67 Carsten Smith «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark» *Arctic Review* vol. 1, s. 4–27.

Lokale protester mot den massive nedfiskingen ble ikke hørt, og spørsmålet om fjordfiskernes rettigheter ble behandlet på en «særdeles lite sympatisk måte».<sup>68</sup> Utover på 1980-tallet ble også torskbestanden hardt rammet, først og fremst på grunn av invasjon av grønlandssel som spiste torsken før den rakk å komme inn i fjordene. På 1990-tallet innførte fiskeriforvaltningen kvalifiseringskrav og lengdebegrensninger på fartøy, og i 1989 slo forvaltningen fast at for å få såkalt fartøyskvote måtte man ha fisket et visst volum torsk. Dette slo svært negativt ut i de sjøsamiske områdene, siden selinvasjonen nærmest hadde utradert torskbestanden. Småfiskerne hadde ingen mulighet til å innfri volumkravene, og selinvasjonen, som foregikk omtrent årlig gjennom 1970-tallet, ble dermed «en måte for myndighetene å stenge ute småfiskerne i samiske områder på». Fartøyskvoten var ment som et midlertidig strakstiltak som en reaksjon på den dramatiske nedgangen i torskbestanden, men den endte opp med å bli en permanent ordning. Den gikk særlig hardt utover det nordnorske kystfisket. Det tidligere åpne fisket var nå i praksis blitt lukket. I tillegg virket reguleringene mot sin hensikt – i stedet for å dempe uttaket førte den til at færre fiskere fisket mer, og til at det vokste frem et «skjult» kvotemarked.<sup>69</sup> På 2000-tallet begynte kongekrabben å spre seg til de nordlige kystområdene fra Russland og ble en utfordring for fiskerne. Krabben spiste opp fisken, men fiske etter kongekrabbe ble forbeholdt dem som tilfredstilte kvalifiseringskravene (som bl.a. innebar at man måtte ha fartøy over åtte meter og ha fanget et visst volum torsk). I 2004 ble lengdekravene ytterligere hevet, med den begrunnelse at «hvis man slapp de minste båtene inn, ville det ikke bidra til lønnsomhet i fisket».<sup>70</sup> I 2008 kom det konsesjonsordninger som ga gode muligheter for deltakelse også for sjøsamiske småskalafiskere, men dette ble senere reversert.

I 2008 la Kystfiskeutvalget fram sin utredning, NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.<sup>71</sup> Utredningen konkluderte med at det eksisterer en grunnleggende rett for den samiske kystbefolkningen i Finnmark til å drive fiske uten å måtte kjøpe fiskekvoter. Utvalget understreket statens rettslige plikt til å sikre samenes livsgrunnlag og kultur og påpekte også at forholdene i Nordland og Troms neppe er vesensforskjellige fra Finnmark. Retten til fiske bygger på bruken av havet gjennom århundrer og det faktum at samene har status som urfolk. Dette utløser folkerettslige forpliktelser fra statens side, basert på artikkel 27 i FNs kon-

68 Steinar Pedersen «Samisk fiske – kort historikk», s. 6.

69 Susann Funderud Skogvang, 'Innføringen av fartøyskvoter for torsk i kystfiskeflåten i 1990' i Kirsti Strøm Bull (red.) i: *Natur, rett, historie*, Pax Forlag 2010, s. 211–245.

70 Pedersen 'Samisk fiske – kort historikk', s. 9.

71 NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*

vensjon om sivile og politiske rettigheter, som pålegger staten et ansvar for å beskytte minoriteter, og også i henhold til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.<sup>72</sup>

Et viktig poeng som understrekes av utvalget, er at retten til fiske gjelder *alle* som er bosatt i kystområdene i Finnmark. Det er kollektive ordninger og rettigheter, heller enn individuelle, som i størst grad vil virke samlende og kulturbevarende. Derfor argumenterte utvalget for at de samiske rettighetene til fiske bør fastlegges som områderettigheter som favner alle innenfor et visst område, i dette tilfellet Finnmark.<sup>73</sup> Som tidligere nevnt har ikke nærhetsprinsippet vært særlig fremtredende i norsk rett, og det har ingen klar rettslig forankring, men er ofte et element som trekkes inn når konkrete spørsmål om rett til naturressurser skal vurderes. Som nevnt tidligere kom det frem i arbeidet som ble gjort i forbindelse med utredningen, at det er en utbredt oppfatning i mange av kystkommunene om at nærhet til naturressurser skaper en rett.<sup>74</sup> Utvalget behandlet ikke spørsmålet om særrettigheter, mandatet var først og fremst å undersøke hvorvidt det eksisterte et rettslig grunnlag for en kollektiv rett til fiske for kystbefolkningen i Finnmark. Når det gjelder spørsmålet om særrettigheter, blir det henvist til at dette bør behandles som et eget spørsmål, og det er Finnmarkskommisjonen som har fått dette som utredningsoppgave (se finnmarksloven § 29).

Kystfiskeutvalget presiserer at retten til fiske må forholde seg til fiskeriforvaltningen og reguleringen av fisket som er basert på biologiske hensyn. Videre slås det fast at når det innenfor fiskerinæringen og fiskerireguleringen snakkes om en rett til fiske, er det «omfanget av fartøkvoter og tillatelser man oftest tar sikte på»,<sup>75</sup> mens utvalget argumenterer for at det eksisterer en rett som er uavhengig av myndighetenes fiskeriregulering, og at reguleringene må endres og tilpasses for å gi plass for disse rettighetene. Utvalget argumenterer for at særtiltak, f.eks. økte kvoter, bør vurderes for å sikre sjøsamenes materielle livsgrunnlag.<sup>76</sup>

Regjeringen gikk imot Kystfiskeutvalgets konklusjon. I en forsinket høringsuttalelse datert mars 2009 skriver regjeringsadvokaten at de ikke finner grunnlag for å anerkjenne rettigheter basert på historisk bruk, og at det er «tvilsomt» om det er grunnlag for å innføre særtiltak for å sikre sjøsamiske interesser. Som tilsvaret skriver Smith at regjeringsadvokaten uttaler seg på svakt rettslig grunnlag, og åpenbart

72 NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*, s. 14 og 411.

73 Smith «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark», s. 4–27.

74 Skogvang «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark», s. 205.

75 Smith «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark», s. 5.

76 NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.

har misforstått utvalgets argumentasjon. Utvalget hevder ikke at det eksisterer en selvstendig rett på grunnlag av historisk bruk, men argumenterer for en *samlet* forståelse – altså at historisk bruk har gitt opphav til sjøsamisk kultur, som staten er forpliktet til å ivareta, bl.a. gjennom ILO-konvensjonen. Selv om regjeringen avviste anbefalingene fra Kystfiskeutvalget, ble det som nevnt foran inngått noen kompromisser, og man sa seg villige til å arbeide videre med å finne måter å sikre samiske fiskeinteresser på. Finnmarkskommisjonen ble opprettet i 2008 for å kartlegge bruks- og eiendomsrettigheter i Finnmark (utenom Finnmarkseiendommens eier-/bruksrettigheter).

Finnmarkskommisjonen fikk i 2012 utvidet sitt mandat til å omfatte rettigheter i sjøen, jf. finnmarksloven § 29. Det ble også tatt inn noen nye formuleringer i havressursloven og deltakerloven, som la mer vekt på at samiske interesser skulle sikres.<sup>77</sup> Deltakerloven § 12 første ledd sier at «Ingen må uten spesiell tillatelse nytte havfiskefartøy til ervervsmessig fiske og fangst», men tredje ledd slår fast at «Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler for tildeling av spesielle tillatelser». Videre lyder § 21 i samme lov som følger:

«Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper. Retten etter første punktum gjelder bare for den som står i fiskermanntallet og eier et merkeregistrert fartøy under 11 meter. Kongen kan ved forskrift fastsette at bestemmelsen i første punktum også gjelder andre fiskerier.»<sup>78</sup>

Havressursloven §§ 1, 6 og 7 g gir tilsvarende rom for spesielle tillatelser. Det heter f.eks. i § 7 g at «forvaltningstiltak er med og sikra det materielle grunnlaget for samisk kultur»,<sup>79</sup> og dette hensynet til samisk livsgrunnlag reflekteres også i lovens § 11 sjettede ledd, hvor det heter at

«I område som er omfatta av deltakerloven § 21 tredje ledd, skal det ved tildeling av kvotar av viltlevande marine ressursar, og ved andre former for regule-

77 Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).

78 Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) 1999 (endret 2012).

79 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) 2008 (endret 2012).

ring av disse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn.»<sup>80</sup>

I 2014 ble Fjordfiskerinemnda for Finnmark, Troms og Nordland etablert, med Fiskeridirektoratets regionkontor i Finnmark som sekretariat. Nemnda skal gi råd om forvaltningen av fjordfiskeriene med særlig fokus på samisk bruk og jobber med fiskereguleringer, tiltak for å styrke kyst- og fjordfiske og fastsettelse av fjordlinjer for å avgrense de større fartøyenes fiske inne i fjordene, og også jobbe for å trekke veksler på lokal kunnskap.<sup>81</sup> Når det gjelder lokal kunnskap, er regional fiskeriforvaltning i stor grad basert på marinbiologisk forskning, og det har blitt poengtert av flere at også dokumentasjon av og forskning på lokal økologisk kunnskap i større grad burde trekkes veksler på i fiskeriforvaltninga.<sup>82,83</sup>

Dette korte historiske overblikket viser hvordan utviklingen har foregått over tid, og illustrerer hvordan ulike prinsipper for etablering og fordeling av rettigheter og reguleringer har vokst frem. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan planleggingen og forståelse av rettigheter blir reflektert i praksis, ved å undersøke to konkrete planprosesser.

### 30.5 KYSTSONEPLANLEGGING OG HÅNDTERING AV SJØSAMISKE INTERESSER I PRAKSIS – ERFARINGER FRA KVÆNANGEN OG PORSANGERFJORDEN

I denne delen vil jeg se nærmere på noen eksempler på kystsonoplanlegging og hvordan sjøsamiske interesser ivaretas i praksis. Det ene eksempelet er fra Kvæningen i Nord-Troms og tar for seg prosessene rundt Marine Harvests søknad om å etablere et akvakulturanlegg øst for øya Spildra. Det andre eksempelet er fra Porsangerfjorden og dreier seg om konflikten mellom fiskere og oppdrett i Porsangerfjorden og Nordkapp kommunes behandling av søknader fra Grieg Seafood om lokaliteter i deres planområde.

80 Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova) 2008 (endret 2012).

81 Intervju med Helga Pedersen, leder i Fjordfiskerinemnda, 12. oktober 2018.

82 Svanhild Andersen «Fiskerkunnskap og forskerkunnskap – motsetninger og muligheter.» *Samisk senters skriftserie 18 (2012)*, s. 17–34.

83 Camilla Bratland 'Proving Fishers Right: Effects of the Integration of Experience-Based Knowledge in Ecosystem-Based Management' (2013) *30 Acta Borealia* 30(1), s. 39–59.

### 30.5.1 Kvæningen

Kvæningen ligger i Troms, og det er betydelige sjøsamiske interesser i dette området. Kvæningen kommune vedtok sin nyeste kystzoneplan i mars 2015. I det første utkastet til planen var det åpnet for oppdrett, men fordi det var store interessekonflikter med fiskerinæringen og at konsekvensene av et anlegg var for dårlig utredet, ble lokaliteten på feltet A10 på østsiden av øya Spildra tatt ut av kystzoneplanen.<sup>84</sup>

Marine Harvest søkte i januar 2015 om midlertidig dispensasjon fra kystzoneplanen for å etablere en ny akvakulturlokalitet på feltet A10. Begrunnelsen for søknaden var at selskapet ønsket å utvide produksjonen. De har fire produksjonssoner, men ifølge selskapet var ingen av de eksisterende lokalitetene egnet for utvidelse.<sup>85</sup> I kommunestyremøtet 29. april 2015 ble det besluttet å gå videre med dispensasjonssøknaden, og den ble sendt ut på høring i juli 2015. Ifølge avisa Nordlys sa politikerne opprinnelig nei, men «etter betydelig lobbyvirksomhet fra det multinasjonale selskapet snudde stemningen».<sup>86</sup> Det kom inn høringssvar fra fire berørte sektormyndigheter, herunder Troms fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, Kystverket og Sametinget. I tillegg ble det innsendt høringssvar fra Kvæningen fiskerlag, Spindaj A/S, Spildra grendelag og Fiskarlaget nord. Troms fylkeskommune var ikke imot tiltaket som sådant, men mente prinsipielt at arealdisponeringen burde skje gjennom en planprosess og ikke gjennom dispensasjon.<sup>87</sup> Det ble lagt særlig vekt på at kystzoneplanen ble vedtatt i 2015, og at man i forbindelse med planprosessen vurderte hvorvidt området øst for Spildra skulle avsettes til akvakultur. Andre faktorer som ble påpekt i høringsuttalelsen, var at området er viktig for fiskerinæringen, med stabile forekomster av reke, kveite, hyse, sei, brosme og breiflabb, og det er også et gytelandskap for torsk og reker. Rundt regnet 90 fiskere fra Kvæningen og omkringliggende kommuner bruker området aktivt. Et akvakulturanlegg ville medføre begrensninger for fisket i området, bl.a. ved at framkommeligheten for fiskebåter ville bli dårligere. Dette ville særlig ramme de minste båtene, som ikke har mulighet for å gå lenger ut på kysten fordi det er for værhardt.<sup>88</sup>

84 Fylkesmannen i Troms Merknads- og innsigelsesbehandling 2. gangs høring av Kvæningen kommunes arealplan (vedlegg 5) 2018.

85 Brev fra Marine Harvest datert 6. januar 2015 til Kvæningen kommune, søknad om midlertidig dispensasjon fra kommuneplanen.

86 Nordlys (v/journalist Ola Solvang) april 2016 «Advarer mot å slippe til gigantselskap» <https://www.nordlys.no/kvanangen/fiskeoppdrett/advarer-mot-a-slippe-til-gigantselskap-jeg-er-rystet/s/5-34-402519>.

87 Fylkesmannen i Troms Merknads- og innsigelsesbehandling 2. gangs høring av Kvæningen kommunes arealplan (vedlegg 5) 2018.

88 Fylkesmannen i Troms Merknads- og innsigelsesbehandling 2. gangs høring av Kvæningen kommunes arealplan (vedlegg 5) 2018.

På tross av motforestillingene som kom fram i høringsrundene, vedtok kommunestyret i november 2015, med et knapt flertall, å innvilge dispensasjonssøknaden fra Marine Harvest. Ordføreren begrunnet avgjørelsen med at det bl.a. var viktig å sikre det lokale slakteriets videre drift. Vedtaket vakte sterke reaksjoner, og kommunen mottok formelle klager på vedtaket fra Kvæningen Fiskarlag, Ellen Isaksen og Tor P. Holm, Fiskarlaget Nord, Sametinget, Spildra Grendelag, Spindaj AS, Norges Miljøvernforbund samt en sammenslutning av innbyggere i kommunen. Klagen reflekterte i stor grad de omfattende motargumentene som kom fram i høringsrundene, bl.a. om manglende konsekvensutredning. Det ble også bemerket at det var begått saksbehandlingsfeil, ettersom naboene i området ikke hadde blitt informert om søknaden og dermed ikke hadde fått anledning til å si sin mening før vedtaket ble fattet. Videre poengterte noen av klagerne at kommunen ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til innspillene fra sektormyndighetene, og at dette er i strid med plan- og bygningsloven § 19-2 tredje ledd.<sup>89</sup> I sitt formelle klagebrev uttrykte Sametinget en forventning om at Fylkesmannen i Troms ville ta hensyn til de «folkerettslige vurderinger i forhold til sjøsamisk kultur i denne saken».<sup>90</sup> Kommunestyret besluttet likevel å opprettholde vedtaket i styremøte 27. april 2016.

Tidligere regiondirektør i Fiskeridirektoratet, Arne Luther, uttalte i et avisintervju at «dette vil bety slutten for det tradisjonelle fisket i området, og jeg er rystet over at en kommune vil tillate et multinasjonalt selskap å jage kommunens egne fiskere fra et område de har høstet i mange hundre år».<sup>91</sup> Regiondirektøren presiserer at han ikke er imot oppdrett som sådan, og sier videre:

«Kvæningen er et godt bilde på de utfordringene som oppdrettsindustrien skaper for omgivelsene, naturmiljøet og for tradisjonell næringsvirksomhet (...) Området øst for Spildra blir ansett for å være et svært viktig fiskeområde. Det er gyteområde for kysttorsk, og det ligger i le, slik at små fartøyer har mulighet til å fiske her (...) Dette en sak der sjøsamiske næringsinteresser klart settes til side. Dersom man ikke kan drive tradisjonell høsting, slik fiskerne her har gjort i århundrer, vil man heller ikke ha et sjøsamisk kulturgrunnlag. Det er også slik at Fiskeridepartementet nylig har sendt ut et skriv der man slår fast at man skal vise ekstra stor varsomhet når det planlegges oppdrettsvirksomhet som kan komme i konflikt med sjøsamiske næringsinteresser.»<sup>92</sup>

89 Fylkesmannen i Troms Merknads- og innsigelsesbehandling 2. gangs høring av Kvæningen kommunes arealplan (vedlegg 5) 2018.

90 Nordlys «Advarer mot å slippe til gigantselskap».

91 Nordlys «Advarer mot å slippe til gigantselskap».

92 Nordlys «Advarer mot å slippe til gigantselskap».



I et intervju med fagbladet *Fiskaren* uttalte sametingsrepresentant Silje Katrine Moutka følgende:

«Vi ser helt klart store utfordringer knyttet til den planlagte kapasitetsøkningen i oppdrettsnæringa. Arealbruken i de sjøsamiske områdene har stor betydning for det lokale fisket, og her mener vi etter Kystfiskeutvalget at det fortsatt er mange åpne og uavklarte spørsmål rundt rettighetsspørsmålet.»<sup>93</sup>

I juni 2016 ba Sametinget om et administrativt konsultasjonsmøte med Fylkesmannen i Troms. Det er første gang denne muligheten har blitt benyttet av Sametinget i forbindelse med akvakultur, og møtet ble avholdt i Fylkesmannens lokaler 16. august 2016. Konsultasjonsmøtet førte frem, og i brev datert 29. august 2016 meddelte Fylkesmannen at de omgjorde Kvænangen kommunes vedtak om å gi dispensasjon til Marine Harvest. I brevet het det bl.a. at «høringsinstansene framholdt at en fullstendig konsekvensutredning ikke hadde blitt gjennomført, og at interessene omkring arealbruken ikke hadde endret seg etter at planen ble vedtatt».<sup>94</sup> Sametingets forventninger ble altså innfridd, ved at Fylkesmannen grep inn overfor kommunen og stanset dispensasjonen, bl.a. for å sikre sjøsamiske fiskeinteresser i området.

### 30.5.2 Porsangerfjorden

Porsangerfjorden, Norges fjerde lengste fjord, er en nasjonal laksefjord og et viktig område for sjøsamere. Fjorden deles mellom Porsanger kommune og Nordkapp kommune. Fjorden er, som andre fjorder, gjenstand for økende konflikter om arealbruk, og vi skal i det følgende se nærmere på i hvilken grad samiske rettigheter og interesser har blitt ivaretatt i kystzoneplanleggingen i dette fjordområdet.

I 2017 erklærte Porsangers kommunepolitikere at de ønsket at fjorden skulle være oppdrettsfri.<sup>95,96</sup> Lokale initiativtakere hadde kartlagt folks holdninger til oppdrett i fjorden og funnet at sju av ti var mot oppdrett. På bakgrunn av dette fattet politikerne et vedtak om at man ikke ønsket å slippe til oppdrettsanlegg i fjorden. I et leserinnlegg ført i pennen av Lakselv grunneierforening, Stabbursdalen

93 Intervju i fagbladet *Fiskaren*, 15. juli 2016 <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=47973>.

94 Fylkesmannen i Troms Merknads- og innsigelsesbehandling 2. gangs høring av Kvænangen kommunes arealplan (vedlegg 5) 2018.

95 Oppslag i Sagat 3. oktober 2017 <https://www.sagat.no/vil-ikke-ha-oppdrett-inn-i-fjorden/19.9645>.

96 Samtale med sjøsamiske fiskere i Indre Billefjord, 17. oktober 2018.

grunneierforening og Børselv JFF stadfestes det at man fullt ut støtter kommunens politikere i at man ikke ønsker oppdrett inn i fjorden. De avslutter innlegget med følgende oppsummering: «Vi oppfordrer samtidig våre folkevalgte til å gå i dialog med Nordkapp kommune for å forhindre at det skjer nok en oppdrettsetablering med dagens åpne merdteknologi, på bekostning av de verdiene vi har i Porsanger.»<sup>97</sup>

I Nordkapp kommune, ytterst i Porsangerfjorden, er man mer positive til oppdrett, og i kommuneplanen som ble sendt ut på høring vinteren 2015, var flere områder blitt avsatt som rene akvakulturområder. Det kom varsel om innsigelse fra Sametinget<sup>98</sup> og Fiskeridirektoratet<sup>99</sup>. Sametinget påpekte at mer hensyn måtte tas til samisk kultur og næringsliv i kommuneplanen, og fokuserte særlig på det store utbyggingspresset i hytteområder. De viser også til området Repvåg og Vedbotn og peker på at området er rikt på samiske kulturminner med stor tidsdybde, og at området også blir brukt til tradisjonelt fiske og matauk. Fiskeridirektoratet varslet innsigelse på bakgrunn av mangelfulle konsekvensutredninger for fiskeriinteressene. Om Vedbotn heter det at i «Vedbotn ved Repvåg foreslås det også en endring av eksisterende akvakulturområde. Her er det ikke gjort en konsekvensutredning i det hele tatt. Vi mener det bør gjøres en konsekvensutredning også her i forbindelse med denne endringen.» Direktoratet la også vekt på at det måtte legges bedre til rette for lokale fiskeres deltakelse i planleggingsprosessene. De skriver:

«FIN har fått opplysninger fra representanter fra lokale fiskarlag om at de ikke har blitt invitert til deltakelse i planprosessen. Manglende dialog med fiskeriinteressene gir liten grad av medvirkning fra en av de største arealbrukene på kysten. Innspill fra fiskere og Fiskeriorganisasjonene ville sikret en bedre ivaretagelse av fiskeriinteressene, og kunne gi kommunen et bedre kunnskapsgrunnlag for differensiering av sjøområdene i forskjellige underformål (...) FIN mener det har vært en mangelfull involvering av fiskeriinteressene i planprosessen, og anbefaler kommunen til å involvere fiskere og fiskeriorganisasjonene i det videre arbeidet med arealplanen.»

97 Leserinnlegg i Sagat 12. februar 2018 <https://www.sagat.no/om-grieg-seafood-as-sin-soknad-om-a-etablere-oppdrett-ved-jernoya/19.11314>.

98 Brev fra Sametinget til Nordkapp kommune 26.02.2016 Uttalelse til kommuneplanens arealdel for Nordkapp kommune – innsigelse.

99 Brev fra Fiskeridirektoratet til Nordkapp kommune 26.02.2016 Høringsvar – kommuneplanens arealdel for Nordkapp kommune i Finnmark – innsigelse.

Ifølge en kommuneplanlegger i Nordkapp tok man kontakt med representanter for det lokale fiskerlaget og inviterte dem til å komme med innspill som en respons på dette.<sup>100</sup>

Det bergensbaserte selskapet Grieg Seafood ønsker å øke sin produksjonskapasitet i Porsangerfjorden og søkte om to lokaliteter, Vedbotn og Jernøya, i henholdsvis desember 2016 og september 2017. Disse lokalitetene ligger ytterst i Porsangerfjorden og faller dermed inn under Nordkapp kommunes planområde. I august 2017 vedtok fylkesutvalget i Finnmark fylkeskommune å gi Grieg Seafood tillatelse til å drive oppdrett av laks, ørret og regnbueørret ved lokaliteten i Vedbotn. Fylkesutvalgets vedtak ble påklagd av to fastboende i Repvågstrand nær Vedbotn, Ingunn Utsi og Heidi Persen, samt av Sametinget. De mente alle at hensynet til sjøsamiske kulturminner og at området er et lokalt viktig gytefelt for kyst- og havtorsk, ikke var tillagt tilbørlig vekt i saksbehandlingen. Ingunn Utsi skriver at det «ikke er tatt nok hensyn til de mange og vektige innspill fra kommunens innbyggere, lag og foreninger». Hun viser til Fiskeridirektoratets høringssvar fra februar 2016 til kommuneplanens arealdel, hvor direktoratet ber kommunen om å aktivt involvere lokale fiskere og fiskeriorganisasjoner i planprosessen og også anmoder om en konsekvensutredning for Vedbotn som akvakulturlokalitet (se ovenfor).<sup>101</sup> Utsi påpeker videre at hun har snakket med lokale fiskere, som sier de ikke har blitt kontaktet av kommunen vedrørende det planlagte tiltaket. Når det gjelder områdets verdi for fiskere, pekes det på at det er svært gode fiskeplasser for laks, kysttorsk, havtorsk, kveite, flyndre, sei, skate, hyse, steinbit og sild. Det er også fremmet krav om områderettigheter i sjø ved Vedbotn, kravet er innmeldt til Finnmarkskommisjonen, men det er ikke behandlet ennå.<sup>102,103</sup> I sin vurdering av Grieg Seafoods søknad om tillatelse til å drive oppdrett ved Vedbotn skriver Fiskeridirektoratet i sitt brev av 24. mai 2017 følgende: «Resultatet er blant annet at hele Strandbukta er definert som lokalt viktig gytefelt.»<sup>104</sup> Fylkeskommunen tolker

100 Telefonintervju 02.12.2019.

101 Brev fra Fiskeridirektoratet til Porsanger kommune datert 26. februar 2016: Høringssvar – kommuneplanens arealdel for Nordkapp kommune, Finnmark – Innsigelse.

102 <https://www.domstol.no/globalassets/upload/finn/innkomne-meldinger/oversikt-over-alle-innkomne-meldinger/ny-oversikt.pdf>.

103 Eythórsson, Einar; Schreiber, Dorothee, Bratland, Camilla og Else Grete Broderstad (2019) Governance of Marine Space: Interactions between the Salmon Aquaculture Industry and Indigenous Peoples in Norway and Canada In Editor(s): Stephen Allen, Nigel Bankes, Øyvind Ravna «The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas» Hart Publishing, kap. 16, s. 353–374.

104 Brev fra Fiskeridirektoratet til Porsanger kommune datert 26. februar 2016: Høringssvar – kommuneplanens arealdel for Nordkapp kommune, Finnmark – Innsigelse.

dette dit hen at å innvilge søknaden ikke vil ha innvirkning på de tradisjonelle samiske fiskeriene. Utsi finner dette «meget betenkelig» og understreker at «de nære og gode fiskeplassene har vært utslagsgivende for bosettingen i Porsangerfjorden og har hatt avgjørende betydning for den sjøsamiske befolkningens kultur, overlevelser og levemåte».<sup>105</sup>

Sametinget skriver i sin uttalelse at «området ved Repvåg og Stranda/Stranddalen er rike på samiske kulturminner ... et intakt og sammenhengende sjøsamisk kulturlandskap med stor tidsdybde».<sup>106</sup> Videre legges det vekt på at tiltaket ikke skal gå utover samiske utmarksnæringer, herunder å bedrive fjordfiske eller benytte tradisjonelle fiskeplasser, eller at fisken forhindres i å nå gyteplasser. I uttalelsen heter det:

«I søknaden fremkommer det at søkeren ikke er kjent med andre brukere av området i Vedbotn (...). Stranda/Stranddalen-området er et levende sjøsamisk kulturmiljø. Sametinget har fått opplyst at sjøområdene nær Stranda fortsatt aktivt benyttes til matauke for sjøsamiske familier som har sine røtter der. Sametinget anser denne bruken å være av betydning for videreføring og utvikling av sjøsamisk kultur i Nordkapp kommune.»<sup>107</sup>

I januar 2019 gikk Fiskeridirektoratet til det noe uvanlige skritt å oppheve Finnmark fylkeskommunes vedtak fra august 2017. Direktoratet påpeker at

«fylkeskommunen har unnlatt å ta tilstrekkelig hensyn til negative miljømessige virkninger av oppdrettsanlegg i området. Fylkeskommunen har heller ikke ivaretatt det særlige vernet av samiske interesser som er nedfelt i gjeldende retningslinjer for aquakultur (sic).»<sup>108</sup>

Fylkeskommunen blir videre erklært inhabil fordi den fylkeskommunale videregående skolen i Nordkapp har en undervisningstillatelse som er knyttet til oppdrettsanlegget. Spørsmålet om habilitet og troverdighet førte til at Finnmark fylkeskommune ble tatt av saken, og Rogaland fylkeskommune tok over ansvaret for videre saksbehandling.<sup>109</sup> I en artikkel i den samiske avisa Sagat skriver artikkelforfatterne:

105 Brev fra Ingunn Utsi 9. oktober 2017 til Finnmark fylkeskommune – klage på saksbehandling.

106 Brev fra Sametinget til Finnmark fylkeskommune, 16. januar 2017.

107 Brev fra Sametinget til Finnmark fylkeskommune, 16. januar 2017.

108 Brev fra Fiskeridirektoratet til Finnmark fylkeskommune 4. januar 2019.

109 Brev fra Fiskeridirektoratet til Finnmark fylkeskommune 4. januar 2019.

«Det er en viktig sjøsamisk seier for folket i Porsangerfjorden at oppdrettstillatelsen til Vedbotn nå er inndratt. Porsangerfjorden er en nasjonal laksefjord med tre store og flere små laksevassdrag. Både hensynet til villaksen, villtorsken og sjøsamiske fiskerettigheter tilsier at denne spesielle fjorden må være totalt oppdrettsfri (...) Normalt er det slik at vi heier på Finnmark fylkeskommune og buer på uforstandige sørnorske direktorater. Men i denne saken er det stikk motsatt. Her har fylkeskommunen totalt sviktet sin sjøsamiske befolkning, mens direktoratet har respektert sjøsamiske rettigheter. Det bør gi grunn til alvorlig ettertanke i fylkeskommunen.»<sup>110</sup>

I et intervju med Fiskeribladet uttalte representant for Sametinget, Silje Katrine Moutka, at: «Jeg ser hvilken innsats det lokale samiske miljøet i Stranda har gjort i kampen for sine tradisjonelle fiskeplasser og ressursområder. Vedtaket fra Fiskeridirektoratet gir meg tro på at lokalt engasjement synliggjør sjøsamiske rettigheter i samfunnet i større grad enn før.»<sup>111</sup> Hun sier også at det er første gang Fiskeridirektoratet har vektlagt samiske hensyn i et vedtak.

Saken sluttet ikke der. Da Rogaland fylkeskommune behandlet saken i mars 2019,<sup>112</sup> kom de fram til at Grieg Seafood skal få fortsette å drive på lokaliteten. Sametinget har påklaget vedtaket, men i skrivende stund har det ikke kommet svar på dette. I mellomtiden har det kommet inn rettighetskrav fra samiske representanter på sjøområder ved Vedbotn som blir behandlet av Finnmarkskommisjonen, men det er uklart hvilken betydning dette har for saksbehandlingen.<sup>113</sup>

## 30.6 DISKUSJON

Disse to eksemplene illustrerer på ulike måter i hvilken grad sjøsamiske interesser blir ivaretatt i kystsoneplanlegging. I den første saken har kommunen satt av et gitt område til fiskeri, men så snur de altså når Marine Harvest søker om dispensasjon, angivelig etter lobbyvirksomhet fra oppdrettsselskapets side. Dispensasjonen møter motbør fra mange hold, men kommunen opprettholder vedtaket på tross av negative høringsuttalelser. Dette fører til formelle klager og at Sametinget ber om konsultasjon med Fylkesmannen. Som et resultat av dette konsultasjonsmøtet griper Fylkesmannen inn og erklærer dispensasjonen ugyldig. I denne saken er det

110 Leder i Sagat, 8. januar 2019 <https://www.sagat.no/viktig-sjosamisk-seier/19.15364>.

111 Intervju i Fiskeribladet 10. januar 2019 <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=64550>.

112 <https://ilaks.no/oppdrettstillatelse-ble-opphevet-men-na-far-grieg-seafood-drive-videre-pa-lokalitet-i-finnmark/>.

113 Telefonsamtale, representant fra Sametinget, 02.12.2019.

altså ganske klart at kommunen ikke i særlig grad har vært sensitiv overfor de sjøsamiske interessene, men i stedet har vært mer opptatt av den økonomiske dimensjonen – i en slik grad at de har vært villige til å fravike en godkjent kommuneplan, hvor det aktuelle området er markert for fiskeriformål. Det at det nasjonale lovverket har åpnet for at Sametinget har en egen konsultasjonsrett, har i denne saken vært avgjørende ettersom de da har hatt mulighet til å utøve innflytelse på høyere hold, i direkte samtaler med Fylkesmannen, heller enn med klager til kommunen. Gitt samenes status som minoritet og marginalisert gruppe er Sametingets evne til å utøve denne myndigheten tydeligvis helt avgjørende for å sikre samiske interesser der de ikke blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging.

I den andre saken var utgangspunktet noe annerledes. Nordkapp kommune hadde allerede markert områdene ved Vedbotn og Jernøya som rene akvakulturområder, men det kom altså varsel om innsigelser både fra Sametinget og Fiskeridirektoratet. Og når Grieg Seafood søker om lokalitet på Vedbotn, så utløser dette klager fra naboer og Sametinget.

I begge disse tilfellene er det altså statlige myndigheter som sikrer samisk innflytelse over det endelige resultatet, i det første tilfellet ved at Fylkesmannen kjenner ugyldig kommunens vedtak om dispensasjon, og i det andre tilfellet ved at Fiskeridirektoratet griper inn og opphever fylkeskommunens vedtak. I begge sakene er det sterke sjøsamiske interesser i de aktuelle områdene, men begge prosessene preges av manglende medvirkning fra lokale fiskere. I Kvænangen er det kjent at 90 fiskere vil få sitt fiskeområde og ferdsel begrenset av det planlagte anlegget, uten at de er blitt spurt til råd om lokale forhold. I Nordkapp ble det argumentert med saksbehandlingsfeil fra klagernes side i Vedbotn-saken fordi berørte parter ikke hadde blitt gjort oppmerksomme på planene før vedtaket var fattet. Det at det var Fiskeridirektoratet som trådte til for å sikre lokale interesser i stedet for fylkeskommunen, blir vektlagt i Sametingets uttalelse. Begge sakene understreker motsetningene mellom lokale, nasjonale og regionale interesser.

Der hvor småskalafiskere tidligere kunne fiske på grunnlag av allemannsretten, har denne gruppen i løpet av de siste tretti årene blitt underlagt ulike former for reguleringer som har resultert i at kystfiskeres fiskerettigheter nå er definert gjennom fartøkvoter. Det var denne omgjøringen av et åpent regime til et lukket rettighetssystem hvor man må ha særskilt tillatelse og oppfylle visse vilkår for å få en sikker tilgang til de marine ressursene man tidligere hadde ubegrenset tilgang til, som var den direkte foranledningen til at Kystfiskeutvalget utredet hvorvidt det eksisterte en kollektiv rett til fiske for den sjøsamiske befolkningen i Finnmark. Denne områderetten har ikke blitt anerkjent av regjeringen, men man har i det minste tatt inn formuleringer i havressursloven, deltakerloven og plan- og byg-

ningsloven som vektlegger at samiske interesser skal tas spesielt hensyn til (men ikke i akvakulturloven). Sametingets politikk om at det er nærhets- og avhengighetsprinsippene som burde gjelde, har heller ikke vunnet gjenklang i fiskeripolitikken, som er mer styrt av hensynet til større økonomiske interesser. Kommunal arealplanlegging i kystsonen blir en arena hvor disse motstridende interessene og rettighetsoppfatningene kommer til uttrykk. Hva slags formål bestemte områder skal brukes til markeres på plankartet, og disse markeringene legger føringer på hvordan avveininger gjøres i planprosessene.

### 30.7 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

I dette kapitlet har jeg søkt å vise at når det gjelder å forstå hvordan sjøsamiske fiskeres interesser blir ivaretatt, bør rettighetsoppfatninger, reguleringer og deltakelse i kystsoneplanlegginga ikke behandles som separate felt, men sees i sammenheng. Muligheten til å påvirke planprosessene har direkte innflytelse på den sjøsamiske befolkningens anledning til å praktisere kystfiske. Selv om Kystfiskeutvalgets vurdering om at det eksisterer en kollektiv rett for den sjøsamiske befolkningen ikke er anerkjent av myndighetene, er det en utbredt oppfatning at nærhets- og avhengighetsprinsippene som ligger til grunn for en slik kollektiv rett, har stor gjenklang i den lokale kystbefolkningen. Sjøsamene har, i kraft av sin status som urfolk, uansett krav på å bli tatt ekstra hensyn til når det gjelder tiltak som kan ha negative konsekvenser på utøvelsen av deres tradisjonelle næringsveier, inkludert fiske. Hvordan tilgang sikres til fiske blir dermed et vesentlig spørsmål i planlegging for sjøarealer. Slik tilgang vil formes av hvordan ulike interesser blir presentert og argumentert for av ulike aktører i kystsoneplanlegging, og her veier økonomiske argumenter ofte tungt når kommuneplanens arealdel skal formes. Som eksemplene i kapitlet har vist, er det et problem at lokale fiskere – med sin erfaring og kunnskap – ikke blir invitert tidlig nok inn i prosessene, og konfliktene blir sannsynligvis større enn nødvendig fordi man ikke lytter til eller tar hensyn til dem som blir berørt. I stedet blir det heller runde på runde med formelle klager i etterkant. Det viser også at sjøsamiske interesser ikke nødvendigvis blir frontet av lokale eller regionale politikere i kystsoneplaner og kommuneplaner, og dermed at deres interesser må sikres gjennom Sametinget som pådriver for nasjonale myndigheters inngripen.

## LITTERATUR

- Andersen, Svanhild. «Fiskerkunnskap og forskerkunnskap-motsetninger og muligheter.» *Samisk senter skriftserie* 18 (2012), 17–34.
- Bjørklund, I. Torvald Falch og Per Selle: Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 30(01), 78–81.
- Bjørklund, Ivar (2005). Underveis med Harald Eidheim: Fra små steder til store spørsmål. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 16(04), 222–228.
- Bjørklund, Ivar (2000). *Sápmi: en nasjon blir till: fremveksten av samenes nasjonale fellesskap*. Tromsø museum.
- Bratland, C. og Eythórsson, E. 'Fiskesløyfa: Spildrafiskernes driftsformer og oppdrettsaktiviteten' *Ottar populærvitenskapelig tidsskrift fra Tromsø Museum*. 2016 (4), 23–33.
- Bratland, C. 'Proving Fishers Right: Effects of the Integration of Experience-Based Knowledge in Ecosystem-Based Management' (2013) 30 *Acta Borealia* 39.
- Bull, K.S. (2008). Historisk fremstilling av retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Kapittel, 5, 65–161.
- Eidheim, Harald (1971) «Aspects of the Lappish Minority Situation» Oslo: Universitetsforlaget.
- Eythórsson, Einar (2008) *Sjosamene og kampen om fjordressursene* CálliidLágáduš
- Eythórsson, Einar; Schreiber, Dorothee, Bratland, Camilla and Else Grete Broderstad (2019) Governance of Marine Space: Interactions between the Salmon Aquaculture Industry and Indigenous Peoples in Norway and Canada In Editor(s): Stephen Allen, Nigel Bankes, Øyvind Ravna «The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas» Hart Publishing.
- Falch, Thorvald og Selle, Per (2018) «Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk» Gyldendal Akademisk.
- Falkanger, Thor (2009) Allmenningsrett, Oslo Universitetsforlaget.
- Hersoug, Bjørn: *Closing the commons. Norwegian fisheries form open access to private property* Delft 2005.
- Hersoug, Bjørn, og Johnsen, Jahn Petter (2012) «Kampen om plass på kysten: interesser og utviklingstrekk i kystsonplanleggingen» Universitetsforlaget
- Knudtzon, L.C. (2018). Kan vi snakke om medvirkning?: sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser PhD-avhandling Ås 2018
- Kystoppøret 2017 – Tar dæm fisken, tar dæm oss alle».
- Morgan, Bronwen (Ed.). (2017). The intersection of rights and regulation: New directions in sociolegal scholarship. Routledge.
- Myklebust, Ingunn Elise (2010) Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norconsult (2015) 'Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder.
- Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28 april 2015
- Norges nasjonale institutt for menneskerettigheter (2016) Samenes rett til sjøfiske. Tamarapport. NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*.
- Pedersen, Steinar (2015) Samisk fiske – kort historikk Stiftelsen Protect Sapmi.



- Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).
- Ravna, Øyvind. «Lappekodisillen av 1751 og dens rettslige betydning i dag.» *Lov og Rett* 49.07 (2010), 392–406.
- Sunde, Jørn Øyehagen «Fiskerettar i saltvann og *lex non scriptum* i norsk rett og rettshistorie» *Tidsskrift for rettsvitenskap* s. 341–412.
- Riksrevisjonen (2012) Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen. Dokument 3:9 (2011–2012).
- Ribot, J.C. & Peluso, N.L. (2003). A theory of access. *Rural sociology*, 68(2), 153–181.
- Rose, C.M. (1994). Property and Persuasion: Essays on the History. *Theory, and Rhetoric of Ownership*, 2.
- Sametingets planveileder Veileder for sikring av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved planlegging etter plan- og bygningsloven (plandelen).
- Skogvang, Susann Funderud (2012) «Retten til fiske i fjorder og kystnære farvann» Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogvang, Susann Funderud (2012) «Fiskerigrensesaken mellom Norge og Storbritannia og sakens betydning for norsk rett 60 år senere.» *Arctic Review* 3.1.
- Smith, Carsten. «Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.» *Arctic Review* 1.1 (2010): 4–27.
- Stenseth, Geir «Særrettigheter til saltvannsfiske: eiendomsrett eller allmenningrett?», I: *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen* 2012. Universitetsforlaget, s. 482–493.
- Stokke, K.B. (2017) «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett» *Kart og Plan* 77, 219–230.

# 31. Avslutning

Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge

## 31.1 PLANLEGGING SOM INTEGRERANDE REISKAP I KYSTSONA

Kystsona, overgangssona mellom hav og land, er eit område med mykje aktivitet og mange motstridande interesser. Hav og sjø blir også vurdert å ha stort potensial for framtidig matproduksjon og utvikling av fornybar energi, både i Noreg og internasjonalt. Kystsona er dessutan ein viktig naturtype med stor biologisk produksjon og mangfald, ikkje minst knytt til fiskeressursane. Boka kastar lys over ulike sider av korleis planlegginga fungerer for å styre og integrere ulike mål og omsyn knytt til bruk og vern. Arbeidet er utført med planfaglege, samfunnsvitenskaplege og juridiske perspektiv, og gjennom tverrfagleg samarbeid mellom desse.

Vidare er det fokusert på planlegging og forvaltning av utbygging i strandsona, vindkraft, akvakultur i sjø, nasjonalparker og rettar. Desse områda illustrerer mykje av kompleksiteten med planlegging og styring i kystsona i form av at fleire ulike lover og forvaltningsaktørar opererer side om side, samt store og raske endringar både i nye aktivitetar, lover og andre styringsinstrument. Boka viser også noko av kompleksiteten og utfordringane som fylgje av at vi har ein så langstrekt kyst med ulike karakteristikkar. I forvaltninga av strandsona har ein forsøkt å ta omsyn til dette kjenneteiknet gjennom statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning frå 2011, oppdatert 2021, kor kysten er delt inn i tre sonar basert på graden av arealpress. Produksjonsområdeforskrifta frå 2017 som styrer utvikling av akvakultur i merdar til sjøs, har også eit system for soneinndeling og økosystembasert tilnærming til eksisterande og ny aktivitet. På andre felt er hovudinntrykket at styresmaktene framleis prioriterer ei nokså einsarta eller om ein vil lik forvaltning uavhengig av kor ein er i landet.

Korleis planlegging etter plan- og bygningslova fungerer som ein integrerande reiskap er ein raud tråd i boka, og særleg samspel, eller mangel på samspel, med ulike sektorlovverk som også gjeld eller påverkar styring av arealbruk langs kysten er ei sentral problemstilling. Plan- og bygningslova er utvikla som eit integrerande verktøy med vekt på at planlegginga skal vere ein felles arena for å balansere ulike

interesser og omsyn knytt til både bruk og vern. For kystsona er lova gradvis blitt utvikla over tid, bl.a. ved at verkeområde for lova frå 2008 gjeld sjøområda heilt ut til ei nautisk mil utanfor grunnlinjene. Samtidig er kystsona prega av at mykje av areal- og ressursforvaltninga framleis er styrt av ulike statlege sektorar med sitt eige lovverk og forvaltningsapparat. Korleis planlegginga etter plan- og bygningslova og ulike sektorlover fungerer saman er derfor eit av hovudspørsmåla i denne boka. Dette og andre spørsmål om integrering har vi undersøkt gjennom studiar av vindkraft (bolk III), akvakultur i sjø (bolk IV) og nasjonalparkar i kystsona (bolk V). Vindkraft er eit døme på eit felt der sektorlov gjennom energilova i hovudsak har vore styrande, medan akvakultur er eit døme på at plan- og bygningslova og sektorlov gjennom akvakulturlova gjeld side om side. Boka syner tydeleg korleis val av styringsmodell påverkar kva utfordringar styresmaktene, nærings- og andre interessar på dei ulike områda har. Nasjonalparkar blir forvalta etter verneforskrifter heimla i naturmangfaldlova. Den utøvande forvaltninga er likevel delegert frå staten til interkommunale nasjonalparkstyre med politisk representasjon frå kommunar og fylke. Studia av vindkraft, akvakultur og nasjonalparkar viser at samspelet mellom planlegging etter plan- og bygningslova og planlegging og forvaltning gjennom sektorlovverket framleis kan bli betre, særleg når det gjeld klarare ansvarsdeling, men også når det gjeld å sikre god samhandling for ein heilskapleg og integrert forvaltning.

## 31.2 PLANLEGGING OVER KOMMUNEGRENSENE – STORT POTENSIAL, MEN MED SKJÆR I SJØEN

Andre har tidlegare observert at kommunane kan bli for små for å drive arealplanlegging til sjøs.<sup>1</sup> Vi har ikkje reist dette spørsmålet direkte, men har teke føre oss kva rolle kommunen i ulike samanhengar har for å oppnå ei integrert kystsoneforvaltning. Ei utfordring vi observerer i denne samanhengen er at både for spørsmål som gjeld planlegging av vindkraft og akvakultur, møter kommunane gjerne sterke næringsinteressar. Desse aktørane kan ha interessar i fleire kommunar og samlar erfaringar frå mange ulike saker. Samtidig er det i fleire samanhengar nettopp behov for å planlegge på tvers av kommunegrenser for å få ein heilskapleg tilnærming til felles fjord- og sjøsystem. Plan- og bygningslova heimlar to former for planlegging på tvers av kommunegrensene. Den eine er interkommunalt plansamarbeid og den andre er regional planlegging i regi av fylkeskommunane. I boka har

1 Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*, Oslo 2012.

vi døme på begge deler, som viser at begge formene har kvar sine fordelar og ulemper.

Interkommunalt plansamarbeid har sin styrke i sterk lokal forankring i og med at det er kommunane sjølv som leiar arbeidet og kvart kommunestyre må vedta planen for sitt område. Samstundes er det sårbart i og med at kommunane når som helst kan trekke seg frå samarbeidet viss ein ikkje maktar å bli samde, som for eksempel om kor framtidige oppdrettsanlegg kan vere og ikkje vere. Difor er det påpeika at interkommunal plansamarbeid kan fungere best i «vinn-vinn-situasjonar», og ikkje i ein arealplansamanheng kor ein fordeler kostnader og gevinstar.<sup>2</sup> Ein fordel med regional planlegging er at fylkeskommunen som planstyresmakt kan ta eit heilskapleg grep over kommunegrensar for å sikre integrering av samanhengande fjord- og sjøområde, men samstundes viser det seg at regionale planer ofte manglar kommunal legitimitet.<sup>3</sup>

Tidlegare Vestfold og Hordaland fylke har vore case-regionar for dette prosjektet. Begge fylka har erfaring med fylkeskommunal og/eller interkommunal planlegging. I Sunnhordland fann det stad ein interkommunal planprosess for strandsona nærast parallelt med ein regional planprosess for sjøområda og tilhøyrande strandsona for Sunnhordland og Ytre Hardanger, det vil seia i stor grad for det same området. Som vist i kapitla 8 og 18 i boka møtte begge desse to planprosessane store utfordringar. Den interkommunale planprosessen for strandsona var eit krav for at kommunane i Sunnhordland skulle bli værande i sone 3 i dei statlege planretningslingslinjene for differensiert forvaltning langs sjø. Plassering i sone 3 betyr som kjent at ein er rekna som ein kommune med lite press og dermed også noko mindre restriktiv oppfølging av det generelle byggjeforbodet i 100-metersbeltet langs strandsona. Eit viktig utgangspunkt var sokalla «funksjonell strandsona», eit omgrep som er utvikla i Hordaland for å ta høgde for brukstradisjonane langs kysten og topografiske forhold kor det ofte er fjell rett opp frå sjøkanten. På overordna nivå vart det semje om dei overordna prinsippa knytt til funksjonell strandsona, men konfliktane kom opp til overflata når kommunane prøvde å operasjonalisere dette ved å innføre anna byggjegrænse jf. pbl § 1-8 tredje ledd i kommunale arealplanar. Resultatet vart at fleire kommunar forsøkte å utfordre dei nasjonale reglane om strandsona, noko som førte til at fylkesmannen (no statsforvaltaren) fremja motsegn i fleire plansaker med nokså fastlåsa posisjonar.

2 Knut Bjørn Stokke, Martin Lund-Iversen og Bjørn Hersoug, Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar. I Bjørn Hersoug og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonerplanleggingen*. Oslo 2016.

3 Hanssen, Hofstad og Higdem, Regional plan. I Hanssen og Aarsæther (red.). *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene*. Oslo, 2018

Den regionale planprosessen for Sunnhordland og Ytre Hardanger var eit pilot-prosjekt for å styrke regional plan i form av plankart og på den måten gjere meir konkrete prioriteringar mellom ulike interesser på overkommunalt nivå. Planforslaget møtte motbør hjå fleire kommunar og hjå oppdrettsnæringa. Fem av dei 12 kommunane som var omfatta av planforslaget fremma vesentlege innvendingar. Etter lang sakshandsamingstid vart saka til slutt avgjort hjå kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2020. Departementet imøtekom langt på veg innvendingane frå kommunane og vengeklippa fleire av verkemidla knytte til retningslinjene som følgde med plankartet.<sup>4</sup> Studia av regionale planar for vindkraft (kapittel 12) viser på si side at planane i praksis har lagt få føringar for konsesjonsvedtaka til NVE. Eksempla frå boka viser altså at det framleis er fleire skjær i sjøen for å få regional planlegging til å fungere. Regional kystsoneplan for Vestfold framstår på den andre sida som eit meir vellukka døme. Gjennom eit tett samarbeid mellom fylkeskommunen, tidlegare fylkesmann og kystkommunane, blei resultatet ein plan med tilhøyrande rettleiar for korleis kommunane kan innføre anna byggjegrænse i kommunal planlegging, og som kommunane i stor grad har følgd opp og som var ei viktig støtte i rulleringane av arealdelen i kommuneplanen (sjå kapittel 7).

### 31.3 I KVA GRAD ER FORVALTNINGA AV KYSTSONA I SAMSVAR MED KJENNETEIKNA PÅ EI INTEGRERT FORVALTNING?

I kapittel 1 har vi sagt litt om kva vi legg i omgrepet integrert kystsoneforvaltning. Dei ulike kapitla i boka viser at det framleis er mange utfordringar om ein skal oppnå ei integrert forvaltning av kystområda gjennom planlegging. Utfordringane er likevel litt forskjellige avhengig av kva tema eller saksområde som er ståstaden. Eit nyttig reiskap for å forstå og operasjonalisere integrert forvaltning er å ta utgangspunkt i dei ulike nivåa for integrering vist i kapittel 1. Som vi peikar på er gjerne gjensidig informasjonsutveksling mellom aktørane rekna som det lågaste nivået, etter det kjem integrering av prosess og innhald, og til slutt er kollektiv handling som det høgste nivået.<sup>5</sup> Det er grunn til å nemna at en slik oppdeling ikkje nødvendigvis treng å tolkast normativt. Altså forstått slik at det alltid er

4 Denne planprosessen er presentert i kapittel 18 i boka og i Synne Movik & Knut Bjørn Stokke (2020): Asserting authority through mapping: the politics of re-scaling coastal planning in Western Norway, *Landscape Research*, DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1778659>

5 Knut Bjørn Stokke m.fl., Koordinert besøksforvaltning som redskap for bærekraftig reiselivsutvikling. En casestudie av Nærøyfjordområdet, *Kart og Plan*, 263-275.

«betre» dess høgare opp ein kjem, sjølv om det ofte vil vere meir krevjande. Poenget er at argumenta for grad av eller mål om integrering må tilpassast konteksten for planlegginga med omsyn til slikt som kompleksitet, skala og grad av arealbrukskonflikt. Integrert forvaltning må heller ikkje forvekslast med konsensus. Ein kan godt sjå det slik at det kan skje ei høg grad av integrering sjølv om ikkje alle partar som saksfeltet vedkjem er samde. I kystsona er det ofte store økonomiske verdiar på spel og sterke interessekonfliktar, og det kan vera behov for hierarkiske verkemiddel og legitime rammer for forhandlingar mellom partane for å kunne oppnå nokon grad av integrering. Når interessemotsetningane er store kan det at planlegginga har medverka til informasjonsutveksling og læring vere eit nødvendig første steg for meir integrert forvaltning.

På eit overordna nivå kan vi seie at oppnådd integrering i dei fleste case-studia om planlegging i boka ligg mellom gjensidig informasjonsutveksling og integrering av innhald. Kollektiv handling, forstått som felles handling for å følge opp en plan, er ikkje eksplisitt undersøkt i prosjektet, og vi har difor lite grunnlag for å seie om det er saksfelt eller område der vi ser integrering på eit slikt nivå.

Dei fleste døma i boka er prosessuell integrering og integrering av innhald. Prosessuell integrering inneber at ein gjennom planprosessen legg til rette for at alle relevante aktørar kan uttale seg og at ein saman utarbeider mål og retningslinjer for korleis prioriteringar mellom ulike interesser skal skje.<sup>6</sup> Integrering av innhald inneber at planarbeidet munnar ut i konkrete mål for korleis areala skal utnyttast og det blir prioritert mellom ulike interesser tufta på gitte mål.<sup>7</sup> Kommunal kystsonoplanlegging inneheld juridisk bindande arealplankart for land og i sjø, inkludert bindande føresegner. Dette er ei form for integrering av innhald. Når det gjeld planlegging for akvakultur i sjø, er det både i denne og tidlegare undersøkingar vist at kommunane kan velje mellom ei detaljert tilnærming eller ei meir fleksibel løysing. Begge tilnærmingane fell altså innanfor rammene i plan- og bygningslova. Ein detaljert planstrategi inneber at kommunane planlegg konkret kor nye framtidige oppdrettsanlegg skal ligge, og inneber ei form integrering av innhald. Ein meir fleksibel strategi inneber utstrekt bruk av fleirbruksformål i sjø. Dei reelle prioriteringane må da gjerast i konsesjonsbehandlinga etter akvakulturlova og tilhøyrande lovar og forskrifter, og kommunale planar inneber då ei form for prosessuell integrering kor ein overlét meir av dei reelle prioriteringane til lokalitetsklareringa etter akvakulturlova. Studiane viser eit stort mangfald i korleis kommunane planlegg mellom desse to ytterpunkta for planlegging i sjø.

6 Sissel Hovik & Knut Bjørn Stokke, Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway, *European Planning Studies*, 927-944.

7 Ibid.

Regional kystsoneplanlegging er tradisjonelt eit eksempel på prosessuell integrering. Slik planlegging legg rammene for prioriteringar i den kommunale kystsoneplanlegginga. Kystsoneplanen for Sunnhordland og Ytre Hardanger er eit døme på integrering også av innhald gjennom bruk av plankart der det går fram konkrete prioriteringar av kystareala på regionalt nivå. Dette pilotarbeidet for å styrke regional plan møtte som alt nemnt motbør. Avgjerda frå Kommunal- og moderniseringsdepartementa viser at ein ikkje har avklara vilkåra for fylkeskommunen som regional planaktør. Etter vår vurdering trengst klarare føringar for når fylkeskommunen kan utarbeide regionale arealplaner med plankart med tilhøyrande retningslinjer og når fylkeskommunen også kan gi føresegner som inneheld konkrete prioriteringar mellom ulike interesser, og på den måten oppnå integrering av innhald på regionalt nivå.

Ei utfordring vi får fram i boka er mangel på integrering mellom forvaltning og planlegging av nasjonalparkane i kystsona og kommunal planlegging av områda utanfor vernegrensene for å ivareta omsynet til naturbasert reiseliv og friluftsliv, samtidig som verneinteressene blir ivaretekne. Besøksstrategi er et nytt reiskap for å ivareta omsynet til verneformålet som fylgje av auka bruk av nasjonalparkane i form av friluftsliv og turisme. Fram til nå er dette eit reiskap for verneforvaltninga, men vår forskning syner at kommunane som planstyresmakt må ta ei meir aktiv rolle i samarbeid med vernestyresmaktene for å oppnå ei integrert forvaltning av ulike omsyn på tvers av vernegrensene.

Eit viktig hinder for integrert forvaltning er fragmenterte ansvarsforhold og at det framleis er uklart korleis samspelet mellom planlegging etter plan- og bygningslova og sektorlovverket skal vere. Sjølv om alt ikkje nødvendigvis skal integrerast gjennom planlegging etter plan- og bygningslova, er det i mange samanhengar behov for klarare grensedragingar mellom ulike lovverk og avklaringar om kven som har formell myndigheit i ulike saker. Litteraturen om integrert kystsoneforvaltning (Integrated Coastal Zone Management – ICZM) vektlegg at integrering dessutan har som føresetnad at det finnes ein heilskapleg nasjonal politikk.<sup>8</sup> I ein norsk samanheng betyr dette at ei tilnærming kan vera at staten legg opp til eit meir konsistent forhold mellom planlegging etter plan- og bygningslova og sektorlovverket. Samstundes må staten sørge for at dei ulike statlege sektoretatane ikkje kjem med for sprikande signal i kommunal og regional planlegging. Mykje av forskinga som ligg til grunn for boka viser at miljøomsyn gjerne kan bli nedprioritert når tunge næringsinteresser blir målborne gjennom sektoraktørane i forvaltninga. Særleg har dette blitt synleg gjennom dei mange protestaksjonane knytt til utbyg-

8 Bl.a. Biliiana Cicin-Cain and Robert W. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices*, Washington D.C. 1998.

ging av vindkraftanlegg, noko som også kan indikera at det institusjonelle rammeverket for avgjerda gjennom energilova ikkje blir oppfatta som tilstrekkeleg legitimt.

### 31.4 ENDRINGSPROSESSAR OG INTEGRERING

Plan- og bygningslova er laga for å tryggje samordninga og gode prosessar som varetek eit mangfald av interesser. Like fullt ser vi at lova og tilhøyrande styringsverktøy kan vere krevjande å handtere for både kommunar og regionar, noko som bl.a. skuldast raske endringar i lover og overordna føringar. Eit eksempel er forholdet mellom plan og dispensasjon.

Sjølv om eit berande prinsipp i plan- og bygningslova er at utvikling skal skje gjennom plan, syner arbeidet med boka at det slett ikkje er slik at kvart utviklingssteg, kvart naust, brygge eller merd vert etablert med heimel i ein vedteken plan. Vi kjem altså ikkje utanom å tale om høve til å gi dispensasjon frå gjeldande plan. Her skal vi ikkje ta opp att diskusjonen verken om kva som *kan* eller *bør* vedtakast med heimel i dispensasjon, sjå særleg kapittel 6 i boka. Eit eige spørsmål er kvifor nettopp denne nærast utskjelte unntaksregelen stadig vekkjer interesse og engasjement. Endringar i dispensasjonsheimelen vart foreslått i 2015, men blei ikkje følgt opp på Stortinget. Sist denne våren (2021) var omfattande endringsforslag igjen ute til høyring. Forslag som, om dei hadde blitt vedtekne, ville ha gjort det noko *enklare* for kommunane å få gjennom dispensasjonssaker, og som kunne ha gitt domstolane mindre å seie i overprøvinga av desse sakene. Eit velfungerande plan-system kan vanskeleg leva utan visse unntaksreglar for å sikre tilstrekkeleg fleksibilitet. Å sameine kunnskap og aktørar krev gode prosessar, og som vi har sett er arbeidet som blir gjort på vegen fram mot vedtaking av ein plan ofte vel så viktig som sjølve plandokumentet. Ei eventuell utviding av dispensasjonsheimelen er dermed på same tid ei innskrenking av kva spørsmål som vert handsama på ein meir heilskapleg måte der medverknad frå eit mangfald av interesser er sentralt. På same tid må vi altså ha med oss at det er rasjonelt både av omsyn til einskildaktørar og styresmakter at nokon saker vert godt nok handsama i ei dispensasjonssak. Eit stort tal dispensasjonar vil likevel undergrave verknaden og måla med grundige planar og planprosessar.

Akvakultur har vakse seg til ei framståande næring i Noreg og gir både viktige arbeidsplassar og inntekter på lokalt og nasjonalt nivå. Reguleringa av næringa er etter kvart kompleks. Ei rekkje ulike reguleringar styrer både etablerings- og driftsfasen, og stadig nye reguleringar kjem til. Det er ikkje berre reguleringane som er mange – det er også aktørane som har kompetanse til å styre eller meine noko om



utviklinga av næringa. Framleis sit likevel kommunen som planstyresmakt på ein viktig nøkkel. Ein avgjerande ressurs for næringa er tilgang på sjøareal, og akvakultur kan ikkje etablerast i strid med arealplanar. Samstundes har næringa til dels store miljøutfordringar, som blir søkt handtert både av næring og forvaltning. Særleg lakselusproblemet har vore ein sterk drivar for den største regulatoriske endringa for denne næringa den seinare tida. Med inndeling i konkrete produksjonsområde og rammer for vekst innanfor kvart område blir reguleringa ein viktig premiss også for andre plan- og forvaltningsprosessar. På den eine sida kan ein kanskje seie at denne endringa svekkjer moglegheita til integrering gjennom plan. Målstyringa innanfor sektoren synest å bli så sterk at det kan vere vanskeleg å sjå korleis andre omsyn enn vekst i næringa og handteringa av lakselusproblemet blir tekne med i same grad på det overordna nivået. På den andre sida kan ein også sjå det slik at arbeidet er med på å styrkje integreringa. Gjennom trafikklssystemet kjem det fram viktig kunnskap om miljøtilstanden i områda med oppdrettsverksemd. På den måten kan også andre aktørar ta denne kunnskapen i bruk, og både aktørane som er direkte bundne av reguleringane, og kommunar og andre kan gjere prioriteringar ut frå det same kunnskapsgrunnlaget.

I boka har vi også drøfta ulike spørsmål som gjeld forvaltning og etablering av vindkraft. Folkeopprøret mot vindkraft har fått både spalteplass og ikkje minst mange klikk i sosiale media. Kva er så koplinga mellom det vi altså nærast kan observera som eit opprør og temaet i denne boka – integrert forvaltning. Integrert forvaltning bør vere tillitvekkjande eller med andre ord oppfattast som legitim. Folkerørsla tyder på alt anna enn at dette er tilfelle. Ganske nyleg vart det teke sats og gjort eit forsøk på å nærma seg vindkraftproblematikken på ein meir heilskapleg måte. Nasjonal ramme for vindkraft vart lagt fram i 2019. Etter uvanleg stort engasjement og ei stor mengd negative høyringsfråsegner vart heile ramma trekt. Med det forsvann også eit verktøy som kunne ha vore uttrykk for integrering også av innhald på nasjonalt nivå. Prosessen kan likevel peike på vanskane med å gjera slike materielle grep og prioriteringar på eit overordna nivå. Kunnskapen om at ein må søke å oppnå ei integrert og god forvaltning på eit tilpassa geografisk nivå og val av regulatoriske spelereglar blir dermed viktig. Kanskje må ein også ta med i vurderinga av prosessen at det var NVE som satt i førarsetet for arbeidet. I praksis skjedde det mykje involvering av andre aktørar, men her kan det likevel tenkjast at tilliten til arbeidet hadde vore større om avsendaren ikkje hadde dette «sektorstempelet».

Eller er det så «enkelt» som at om vindkraft aldri hadde vore ute av plan- og bygningslova ville opinionen og miljørørsla vore nøgd? Klarare lokal forankring betyr gjerne større tillit til at lokale interesser og synspunkt vart tekne omsyn til av kom-

munal planstyresmakt. Avhengig av korleis anmodningsvedtaket til Stortinget frå hausten 2020 vil bli følgt opp, vil også det å innlemme vindkraft i plan- og bygningslova kunne gi nye utfordringar for ei integrert forvaltning.<sup>9</sup> Nye spørsmål om grenseflata mellom plan- og bygningslova og energilova vil gjerne dukke opp. Og spørsmålet blir fort kor langt kommunane har kompetanse til å kome med siste ord på område som tradisjonelt har vore forvalta av sektorstyresmaktene. Ei anna utfordring som kan bli meir påtrengande for kommunane med større ansvar for vindkraftsakene er at ein må rekne med å handtere sterke interessekonflikhtar knytt til arealbruk i kommunen. Kapitla i boka om kystsamiske interesser er illustrerande for dei krevjande spørsmåla ein kommune kan ha dersom ein som planstyresmakt også skal ivareta ein samisk minoritet i arealspørsmåla.

### 31.5 KAMPEN OM GRUNNRENTA OG INTEGRERING

Næringslivet langs kysten vår er viktig for verdiskapinga i landet. For både akvakulturnæringa og vindkraft har det vore mykje diskusjon om fordeling av grunnrenta frå næringa. Det synest som det er lite tvil om at det har vore ei ekstraordinær avkastning i akvakulturnæringa. Havbruksskatteutvalet la fram NOU 2019:18. Fleirtalet i havbruksskatteutvalet foreslo at grunnrenta i næringa burde hentast inn gjennom ein overskotsbasert, periodisert grunnrenteskatt. Ein slik grunnrenteskatt ville tilpassa seg lønnsmda i næringa. Motsett må ei produksjonsavgift betalast sjølv om næringa går med underskott. Løysinga vart at regjeringa i 2020 foreslo å innføre ei produksjonsavgift.<sup>10</sup> Inntektene frå denne blir fordelt på kommunar og fylkeskommunar. Samtidig vart tildelinga til kommunar og fylkeskommunar frå Havbruksfondet justert. Eit første steg var at det vart sett eit tak på ein milliard kroner for tildelingane til kommunane for kapasitetsjusteringar frå åra 2020 og 2021. Seinare er tanken at kommunane får 25% av inntektene frå framtidige inntekter frå sal av oppdrettsløyve i tillegg til produksjonsavgifta.<sup>11</sup>

Dei siste tildelingane av produksjonsløyve har skjedd på auksjon (sjå nærare kapittel 27 i boka). Gjennom bruk av auksjonsverkemiddelet har næringa konkurrert om løyva og betalt det dei meiner løyva er verdt. Slik har ordninga medverka til å hente inn grunnrente frå oppdrettsnæringa. Gjennom Havbruksfondet har store midlar blitt fordelt til vertskommunar og fylke. Framover vil etter alt å døme utbetalinga bli noko jamnare fordelt gjennom den nemnde produksjonsavgifta.

9 Vedtak i Stortinget av 1.12.2020.

10 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havbruk/id2702028/>

11 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havbruk/id2702028/>

Heilt nyleg har dessutan regjeringa sendt på høyring eit forslag om at vertskommunar for vindkraft skal få ei liknande avgift.<sup>12</sup>

Kva har så ordningane for å fordele grunnrente frå desse næringane med integrert forvaltning å gjera? Frå vår ståstad er det eit poeng at desse ordningane ikkje må innrettast på ein slik måte at det blir stilt spørsmål ved om kommunar, stat eller kven det skulle vera tek dei omsyna og gjer dei vurderingane som dei elles må gjere, bl.a. knytt til å ivareta også andre interesser. Store utbetalingar til kommunen ganske rett etter opning av nye areal for akvakultur i kystzoneplanen kan kanskje vere eigna til å i alle fall å reise spørsmål ved planprosessen. Samtidig er det lite gunstig om ein no vel avgiftsordningar som ikkje er dei beste verken for bedrift eller samfunn. For sterke eller tydelege økonomiske incentiv kan svekke tilliten til at prosessen med realisasjon av eit nytt tiltak eller plan har vore fullgod. Samtidig kan også mangel på incentiv gjere motstanden unødige stor. Ei viktig rettesnor for framtida bør dermed vere om også ordningar for fordeling av økonomiske gode kan vere med å styrke heller enn å svekke prosessane som skal sørgje for ei best mogleg integrert forvaltning. Vi bør ikkje kome i situasjonar der det blir sådd tvil om forvaltningsorgana kan ivareta sine uhilda posisjonar på grunn av økonomiske gode som fylgjer vedtak med eit bestemt innhald. Kanskje bør det også gjerast meir empirisk forskning med omsyn til om tilliten til forvaltningsprosessane endrar seg etter kvart som nye økonomiske verkemiddel kjem til.

Dei store verdiane som er i kystsona og dei sterke endringskreftene krev ei god og legitim forvaltning. Vi har vanskeleg for å sjå anna enn at kommunal og regional planlegging vil spele ei nøkkelrolle også i tida som kjem. Handlerommet må som tidlegare utformast i samspel med ei rekkje ulike sektorlovar og sektorstyresmakter. Av omsyn til både lokale og statlege styresmakter bør grensegangar i regelverket tilpassast nye oppgåver og utviklingstrendar. Endringar må likevel fylgjast tett opp slik at både folkevalde og planadministrasjon kjenner kva handlingsrom dei kan operere under.

## LITTERATUR

Cicin-Cain, Biliiana and Robert W. Knetch, *Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices* (Washington D.C 1998).

Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Ulla Higdem, Regional plan. I Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther, *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene* (Oslo 2018).

---

12 Meld. St. 2 (2020–2021) punkt 5.3. Vindkraftbeskatning – anmodningsvedtak nr. 144, 146 og 147 (2020–2021).

- Hersoug, Bjørn og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen* (Oslo, 2016)
- Hovik, Sissel and Knut Bjørn Stokke, "Network Governance and Policy Integration – the case of Regional Coastal Zone Planning in Norway", *European Planning Studies*, 2007, s. 927–944.
- Meld. St. 2 (2020–2021) punkt 5.3. Vindkraftbeskatning – anmodningsvedtak nr. 144, 146 og 147.
- Movik, Synne og Knut Bjørn Stokke, "Asserting authority through mapping: The case of a contested coastal regional plan in western Norway", *Landscape Research*, 2020 uten sidetall, DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1778659>
- Stokke, Knut Bjørn, Jan Vidar Haukeland og Morten Clemetsen, «Koordinert besøksforvaltning som redskap for bærekraftig reiselivsutvikling. En casestudie av Nærøyfjordområdet», *Kart og Plan*, 2016, 263–275.
- Stokke, Knut Bjørn, Martin Hanssen og Bjørn Hersoug, Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar. I Hersoug, Bjørn og Jan Petter Johnsen, *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen* (Oslo 2012).



## Forfattarar

**Katrine Broch Hauge**, førsteamanuensis ved Det juridiske fakultetet, Universitetet i Oslo, Avdeling for energi og ressursrett. Arbeider med eigedomsrett, miljørett, energirett og anna naturressursrett. Hauge har vore prosjektleiar for NFR-prosjektet PLANCOAST som boka spring ut av. Ho var medlem av fjellovutvalet som la fram NOU 2018:11, og er no medlem av det regjeringsoppnemnde utvalet som arbeider med revisjon av minerallova.

**Knut Bjørn Stokke**, førsteamanuensis i by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Stokke har over mange forsket på kommunal og regional kystsonenplanlegging. Stokke, K.B. og Haukeland, J.V. (2018). Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61:12, s. 2151–2165.

**Ingunn Elise Myklebust**, professor ved Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Bergen. Myklebust arbeider med tingsrett, planrett og kommunalrett og leiar for tida forskingsprosjektet Legal governance in land use planning (GOVLAND), som er eit prosjekt som har mange parallellar til PLANCOAST.

**Synne Movik** er førsteamanuensis ved Institutt for by- og regionplanlegging. Hennes forskning og undervisning fokuserer på ulike aspekter ved miljø- og naturressursforvaltning, og hun har en særlig interesse for ressursrettigheter. Movik, S. og Stokke, K.B. (2020). Asserting authority through mapping: the politics of re-scaling coastal planning in Western Norway. *Landscape Research*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01426397.2020.1778659>.

**Inger-Lise Saglie**, professor by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Saglie, I.-L., Inderberg, T. H. J., og Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 25:2, s.147–161.

**Tor Håkon Jackson Inderberg**, seniorforsker og statsviter, Fridtjof Nansens Institutt. Inderberg, THJ, H Rognstad, I-L Saglie, L Gulbrandsen (2019). Who influen-

ces windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science* 52, 181–191.

**Jan Henrik Sandberg**, seniorrådgiver i Norges Fiskarlag, med fagansvar for sam-eksistens, areal- og miljøsaker og forskningspolitikk. Han var styreleder for Forskningsrådets marine program (Marinforsk), inntil programmet ble avsluttet i 2019.

**Martin Lund-Iversen** har arbeidet i planavdelingen i Miljøverndepartementet og på Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Han var tilknyttet NMBU under arbeidene med denne boken, og er nå ansatt hos en statlig infrastrukturut-bygger.

**Kjell Harvold** er forsker ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, ved Oslo-Met. Harvold har tidligere vært prosjektleder for prosjektet «Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandlinjen langs sjøen» fra 2015.

**Frode Hovland** er seniorrådgiver i Vestland fylkeskommune. Han arbeider med havbruksforvaltning og næringsutvikling i Vestland fylkeskommune og i FAKS (fylkeskommunenes akvakultursamarbeid).

**Henrik Wiig** (ph.d.), By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, Oslomet. Forsker på eiendomsrett til naturressurser og rural utvikling i Afrika, Latin-Amerika og Norge. Wiig, H. and Paola, G.R (2020) “Bread or justice - Land restitution and investments in Colombian agriculture”, *Land Use Policy*, 91, s. 1–8.

**Arne Tesli** (dr. polit.) er siviløkonom og sosialantropolog. Tesli var forsker ved NIBR 1986-2019. Teslis forskning har fokusert på regional utvikling; kystsoneforvaltning; konsekvensutredninger; sysselsetting og migrasjon – i Norge og internasjonalt. Tesli, A, «Kvalitetssikring av konsekvensutredninger», I: Holth, F. og Winge, N. (red.) *Konsekvensutredninger*. Oslo: Universitetsforlaget 2014, s. 225–270.

**Andreas Skriver Hansen**, biträdande lektor, Göteborgs universitet. Hansen är biträdande lektor i kulturgeografi på Göteborgs universitet, Sverige. Hans intresen inkluderar fysisk planering och förvaltning med särskilt fokus på friluftsliv samt natur-människa relationer i en landskapskontext. Hansen, A.H. (2021).

Understanding recreational landscapes – a review and discussion. *Landscape Research*, 46:1, 128–141. DOI: 10.1080/01426397.2020.1833320

**Carsten Jahn Hansen**, Associate Professor, Aalborg University. Hansen, C. J. (2018), The New DNA of Danish spatial planning culture, in Kristjansdottir, S. (ed.) *Sustainable Planning Policy and Practice in the Nordic Countries*, Routledge, pp. 105–126.

**Karen Eg Taraldrud** har arbeidet som seniorrådgiver og førsteamanuensis ved NMBU med varierte arbeidsområder og publikasjoner knyttet til forvaltningsrett og tingsrett med vekt på fast eiendoms rettsforhold.

**Anne Lodding Gabrielsen** er utdannet jurist ved Universitetet i Oslo. Hun har tidligere arbeidet som vitenskapelig assistent ved Stortinget/Senter for europarett. Kapittelet er basert på Annes masteroppgave om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø.

**Erling Eide**, professor ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo. Forfatter av *Economics of crime. Deterrence and the rational offender*. Amsterdam 1994 og *Bevisvurdering – usikkerhet og sannsynlighet*, Oslo 2016.

**Gideon Parchomovsky**, Robert G. Fuller jr. Professor of Law, University of Pennsylvania, Law Faculty, Bar Ilan University. Mange titalls internasjonale publikasjoner i skjæringsfeltet mellom jus og økonomi.

**Endre Stavang**, professor ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo. Forfatter av *Rettsøkonomi*, Oslo 2018 (medforfatter: Erling Eide), samt *Naborettens forurensningsansvar* (Oslo 1999), *Erstatningsrettslig analyse* (Oslo 2007) og *Opphør av servitutter* (Oslo 2011).

**Bjørn Strandli** ledet arbeidet med opprettelsen av Færder nasjonalpark og ble senere den første nasjonalparkforvalteren for dette området. Bjørn Strandli har tidligere vært bl.a. byråsjef i Miljøverndepartementet, miljøverndirektør i Vestfold fylke og assisterende fylkesmann.

**Ronny Meyer** er seniorrådgiver i Færder kommune med hovedarbeidsområde natur- og friluftslivsforvaltning. Meyer, R. (1999). *Cognitive and behavioral aspects of people-place interactions in recreational boating*. Dr. polit-avhandling, NTNU.

**Froukje Maria Platjouw**, forsker ved Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) og post doc forsker ved UiO, Nordisk institutt for sjørett. Hun har utgitt boka 'Environmental law and the ecosystem approach' (Routledge 2016).

**Sunniva Østvik Hage**, utdannet naturforvalter ved NMBU, 2017. Skrev masteroppgave om strandsoneforvaltning og bruk byggegrenser mot sjø med Larvik kommune som case. Har siden 2017 arbeidet som byplanlegger i Bymiljøetaten i Oslo kommune.

**Pia Kupka Hansen**, forsker på Havforskningsinstituttet. Har arbeidet med miljøvirkninger av akvakultur i mange år, inklusiv risikovurdering og utvikling og revisjon av Norsk Standard NS9410.

**Jan Vidar Haukeland** er seniorforsker ved Transportøkonisk institutt. Han har lang erfaring med prosjekter knyttet til reiselivsutvikling i verneområder, inkludert nasjonalparker i kystsonen. Haukeland, J. V. (2011). Sustainable Tourism Development in a Norwegian National Park Area – Exploring Social Aspects. *PhD Thesis 2001*: 71, NMBU.