

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mitt fem år lange studie i naturforvaltning ved UMB. Tiden ved UMB har vært svært lærerik og hyggelig. Det er ikke uten et visst tungsinn jeg nå avslutter.

Jeg vil takke min tålmodige og alltid blide veileder Knut Bjørn Stokke, som har lest diverse utkast og bidratt med nyttige innspill underveis. Mine foreldre fortjener en stor takk for sin grundige korrekturlesing og konstruktive oppmuntring i arbeidet med oppgaven. I tillegg har Nicolai Winge bidratt med gode konkrete innspill, spesielt på oppgavens juridiske deler. Takk til informantene fra Karlsøy og Tromsø kommune, og fra Fylkesmannen i Troms, som tok seg tid til å delta i undersøkelsene mine.

På det sosiale plan har det vært en spesiell gjeng som har vært sentral dette semesteret: Kaffeklubben. Uten våre lange lunsjpauser ville arbeidet med masteroppgaven blitt betydelig mindre lystbetont.

Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Ås, 15.05.2013



Heidi Martens

Sammendrag

Ut fra variasjoner i press på strandsonearealene i Norges kystkommuner har man sett behovet for en differensiert strandsoneforvaltning. 25. mars 2008 ble statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) fastsatt. Der deles alle kystkommunene inn i tre ulike soner basert på det presset strandsonearealene i hver enkelt kommune er under.

Denne oppgaven omhandler SPR sin sone 3, ”områder med mindre press på arealene”, og datainnsamlingen, i form av kvalitative intervjuer, er gjort i kommunene Karlsøy og Tromsø, samt hos Fylkesmannen i Troms. Dokumentstudier og juridiske analyser er benyttet som supplerende metoder.

Karlsøy og Tromsø er svært ulike, spesielt med tanke på befolkningstall og –tetthet. Dette reflekteres i stor grad på hvilket press strandsonen i de to kommunene er utsatt for. Likevel er kommunene plassert i samme sone i SPR.

I Tromsø kommune var informantene generelt positive til statlige føringer på den lokale forvaltningen. SPR ble ansett som en bekreftelse på at den praksis kommunen lenge har ført for sine strandsonearealer er korrekt. Fordi man lenge før innføringen har forvaltet strandsonen i tråd med SPR, tror man ikke at retningslinjene vil føre til noen endringer, verken på plan- eller dispensasjonsområdet. I kommuneplanens arealdel er det nedfelt generelle bestemmelser om at byggegrense langs sjøen følger vegen der denne ligger nærmere enn 100 meter fra strandlinjen.

I Karlsøy var man noe mer avmålte angående statlige føringer på det kommunale selvstyret, fordi disse ofte pålegger kommunene ulike krav, og peker på hvilke hensyn, som skal følges opp i planarbeidet, og slik kompliserer arbeidet til kommunen. Ingen av informantene hadde en opplevelse av at SPR pålegger kommunen noen ytterligere krav, og informantene stilte seg nøytrale til disse retningslinjene. Karlsøy har en gammel og utdatert arealdel til kommuneplanen, og en ny er nå under utvikling. Der vil kommunen innføre samme bestemmelse om byggegrense langs sjøen, som man har i Tromsø.

SPR påpeker kommunenes lovfestede mulighet til å inkludere strandsonearealer i sine arealplaner, der byggegrense er avsatt. Noen steder er dette enklere sagt enn gjort fordi ulike lokale forhold begrenser kommunenes muligheter for samfunnsutvikling. Begge kommunene

inngår i reinbeiteområder, så samisk reindrift er en tung interesse når det gjelder arealbruk. Selv om strandsonen utgjør viktige arealer for reindriften, nevnes ikke reindrift i SPR. Den kystalpine naturen er også et lokalt forhold som får betydning for strandsoneforvaltningen i mange nordnorske kommuner. Bratt terreng og rasfare gjør noen steder at sjønære områder er det eneste man har å ta av for utbyggingsformål. I slike områder åpner SPR for en videre adgang for kommunene til å tillate tiltak i strandsonen.

Foreløpig synes ikke SPR å ha bidratt til noen endringer i saksbehandlingen for strandsoneforvaltningen i Karlsøy og Tromsø, men retningslinjene peker på viktige argumenter for en økt grad av planlegging, og en lavere andel dispensasjonsbasert utbygging, i strandsonen. Slik kan SPR vise seg å føre til endringer på sikt.

Abstract

Based on variations in pressure on shoreline areas in Norway's coastal municipalities, the government has seen the need for differentiated management of these areas. 25th March 2008 the National Policy Guidelines for a Differentiated Management of the Shoreline along the Sea (SPR) was determined. All coastal municipalities are divided into three zones based on the pressure in the coastal areas. In each zone the general ban for building in coastal areas, according to the Planning & Building Act, are meant to be enforced differently.

This paper focuses on zone 3 in the SPR, "areas with less pressure". The data is collected through qualitative interviews with representatives from the municipalities Tromsø and Karlsøy, and from the County Governor in Troms.

Karlsøy and Tromsø are very different, especially in terms of population numbers and density. This is highly reflected in the pressure on the shoreline areas in these municipalities. Yet they are located in the same zone in the SPR.

The informants in Tromsø were generally positive about national guidelines for the local management. SPR was considered as recognition of the practice the municipality is following in managing the shoreline areas. Because the management of these areas have been in accordance with the SPR, since long before they became determined, neither of the informants in Tromsø considered them to present any changes, neither in the planning subject nor in the exemption subject. In the main local area plan in Tromsø there are laid down some general provisions on the borderline for building in coastal areas. In the areas where the road is closer to the waterline than 100 meters, the road is used as a practical borderline.

In Karlsøy the informants were somewhat more modest about state restrictions on municipal autonomy, because these often point out different requirements the municipalities have to follow in their planning. Such restrictions and guidelines may complicate the work of the municipality. None of the informants in Karlsøy felt this occurred after the determination of the SPR, and the informants were more neutral towards these guidelines. The main local area plan for Karlsøy is old and outdated, and a new one is in development. In the new plan the municipality wishes to include the same general provisions about the borderline for building along the shore, as in Tromsø.

The SPR for zone 3 points out the municipalities' opportunity to include shoreline areas in their plans, in which a borderline for building is deposited. Yet in some places different local conditions restrict the municipalities' opportunities for social development. Both Tromsø and Karlsøy are included in reindeer regions, so reindeer husbandry is an important interest in terms of land use. Although coastal areas constitute some of the main areas for reindeer, reindeer husbandry is not mentioned in the SPR.

The coastal alpine nature is also an important factor that affects management of coastal areas in many northern Norwegian municipalities. Steep terrain and landslide threats, often make the areas by the sea the only suitable building locations. The SPR points out the building opportunity the municipalities have in such areas.

The SPR does not seem to have brought any changes in the management of coastal areas for Karlsøy and Tromsø, yet. The guidelines point out important arguments for a greater degree of planning, and less exemption based development in the coastal zone. SPR may bring some changes in the future.

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1 Innledning | 1 |
| 1.1 Bakgrunn for oppgaven | 1 |
| 1.2 Problemstillinger | 2 |
| 1.3 Planlegging og forvaltning | 3 |
| 1.4 Planlegging, juss og politikk | 3 |
| 1.5 Oppgavens oppbygging | 6 |
| 2 Metode | 7 |
| 2.1 Ulike forskningsmetoder | 7 |
| 2.2 Om kvalitative intervju | 7 |
| 2.3 Gjennomføring av intervju | 8 |
| 2.4 Dokumentstudier | 9 |
| 2.5 Juridisk metode | 9 |
| 2.6 Kvalitet: Validitet og reliabilitet | 10 |
| 2.7 Feilkilder | 11 |
| 2.8 Etikk | 12 |
| 3 Områdebeskrivelse | 13 |
| 3.1 Tromsø kommune | 13 |
| 3.2 Karlsøy kommune | 14 |
| 3.3 Kystnatur og eksisterende bebyggelse | 16 |
| 4 Juridiske analyser | 18 |
| 4.1 Innledning | 18 |
| 4.2 Kommunenes adgang til å fravike byggeforbudet i strandsonen | 19 |
| 4.3 Statlige planretningslinjer | 19 |
| 4.4 Formålet med SPR | 20 |
| 4.5 Juridiske problemstillinger | 21 |
| 4.5.1 Hvordan legger SPR opp til at byggeforbudet etter plan- og bygningsloven § 1-8 annet ledd, skal håndheves i de ulike sonene? | 21 |
| 4.5.2 Hvordan gjør andre saksbehandlingskrav seg gjeldene i sone 3, sammenlignet med sone 1 og 2, etter SPR? | 23 |
| 5 Empiriske resultater | 29 |
| 5.1 Statlige føringer på kommunal strandsoneforvaltning | 29 |
| 5.2 Lokale forhold og avsatt byggegrense | 31 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2.1 Reindrift | 33 |
| 5.2.2 Terreng | 35 |
| 5.2.3 Veggen som byggegrense langs sjøen | 36 |
| 5.2.4 Næringsutvikling..... | 37 |
| 5.3 Mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling i strandsonen?..... | 38 |
| 5.4 Forutsigbar strandsoneforvaltning | 41 |
| 5.5 Dokumentstudier | 43 |
| 6 Diskusjon..... | 44 |
| 6.1 Planlegging | 44 |
| 6.1.2 Ulike planbehov | 44 |
| 6.1.3 Generelle føringer, ingen endringer | 46 |
| 6.1.4 Avsatt byggegrense langs sjøen | 47 |
| 6.1.5 Mer planlegging? | 48 |
| 6.1.6 Ulikt press i kommunene | 50 |
| 6.1.7 Ulike interesser | 51 |
| 6.2 Dispensasjon..... | 52 |
| 6.2.1 Reindrift som mulig årsak til en liberal dispensasjonspraksis | 53 |
| 7 Konklusjon..... | 55 |
| 7.1 Avsluttende refleksjoner | 55 |
| 7.2 Forslag til videre arbeid | 57 |
| Referanser | 59 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1 Befolkningsutviklingen i Tromsø mellom 1986-2012 (Statistisk Sentralbyrå 2013a) | 13 |
| Figur 2 Kart over de tettest befolkete delene av Tromsø kommune (Riksantikvaren 2013) ... | 14 |
| Figur 3 Befolkningsutviklingen i Karlsøy mellom 1986-2012 (Statistisk Sentralbyrå 2013b) | 15 |
| Figur 4 Kart over Karlsøy kommune (Karlsøy kommune 2008) | 16 |
| Figur 5 Kart over Troms fylke med kommunegrenser (Kåfjord kommune 2001)..... | 23 |
| Figur 6 Kart som viser andel bygningspåvirket strandsone per 2006 (Holsth Bloch 2007) | 32 |

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter

Vedlegg 2: Anonymisert liste over informantene

Vedlegg 3: Intervjuguide

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Store deler av Norges kyst er utsatt for press fra grupper med til dels svært sprikende interesser. I sentrale deler av landet, hvor presset er størst, er strandsonen i stor grad nedbygget og uegnet for friluftsliv og ferdsel. Andre steder er presset på arealene langs sjøen mindre eller ikke-eksisterende. Siden 1965 har Norge hatt generelt byggeforbud i strandsonen (midlertidig strandplanlov 1965, strandplanloven 1971, plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71). Myndighetene har lenge sett behovet for å håndheve byggeforbudet ulikt i de forskjellige delene av landet. På bakgrunn av dette ble det ved kongelig resolusjon, fastsatt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen 25. mars 2011 (heretter omtalt som SPR), med hjemmel i lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (heretter plan- og bygningsloven). Formålet med disse retningslinjene er angitt å være å ”tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen” (SPR kapittel 1). Denne oppgaven omhandler hvilke holdninger de ansatte hos Fylkesmannen og i den kommunale forvaltningen har til disse planretningslinjene, og hvilke endringer synes å ha medført for strandsoneforvaltningen.

I planretningslinjene er landets kystkommuner inndelt i tre soner, basert på hvilken grad av press arealene i strandsonen er utsatt for. Sone 1 omfatter kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Disse delene av Norges-kysten omtales i SPR kapittel 5.1 som ”sentrale områder med særlig stort press på arealene”. I sone 2 (SPR kapittel 6) omtales presset på arealene som stort, og her finner man alle kystkommunene i Aust- og Vest-Agder og flere kommuner i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør- og Nord-Trøndelag. Sone 3 (SPR kapittel 7) er områder med generelt mindre press på arealene og omfatter flere kommuner i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag, samt alle kystkommunene i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark. I innledningsforedraget til Nasjonal Strandsonekonferanse, Arendal august 2012, ble den uoffisielle betegnelsen ”nei-, tja- og ja-sonen” benyttet om sone 1, 2 og 3. Denne betegnelsen henspiller på hvor lett det er, etter SPR, å få fraveket byggeforbudet i de ulike sonene. Denne oppgaven fokuserer på planretningslinjenes sone 3, den såkalte ja-sonen, og søker å nyansere om denne betegnelsen er treffende.

Datainnsamlingen er gjort i to kommuner i Troms: Karlsøy og Tromsø. De praktiske, økonomiske og tidsmessige rammene for oppgaven var begrensende for hvilke og hvor mange

kommuner som kunne undersøkes. Jeg ønsket å studere to kommuner som tilhører samme sone etter SPRs inndeling, men hvor strandsonerealene likevel er utsatt for ulike grader av press. Jeg kommer selv fra Tromsø og familien min har hytte i Karlsøy, så de er to kommuner jeg kjenner godt. Av den grunn hadde jeg på forhånd litt kjennskap til kommunenes arealutfordringer og hvilket press strandsonen er utsatt for. Tromsø ble valgt ut fordi kommunens interne press på strandsonerealene er svært varierende, fra stort press på de urbane delene og mindre press på de rurale. Det er interessant å studere en kommune som SPR definerer som ”områder med mindre press på arealene”, men som stedvis har en fullstendig nedbygget strandsoner. I så måte skiller Tromsø seg fra mange av de andre kommunene i sonen. Karlsøy, som er en av Tromsøs nabokommuner, er en rural kommune med en lang og lite utbygd kystlinje. Fokuskommunene er altså geografisk nærliggende, noe som var praktisk i forbindelse med datainnsamlingen, men de skiller seg tydelig fra hverandre når det gjelder press på strandsonerealene og oppfylte dermed hensikten med studien.

På grunn av SPRs relativt nye dato vil det være vanskelig å undersøke *hvilke* endringer de har medført i arealforvaltningen av strandsonen. Gjennom dokumentanalyser blir det derfor i denne oppgaven undersøkt om planretningslinjene har ført til en realitetsendring i forvaltningen, altså *om de blir benyttet* direkte i behandlingen av enkeltsaker som angår strandsonen. Gjennom intervjuer har jeg forsøkt å finne ut hvilke holdninger det kommunale forvaltningsapparatet og Fylkesmannen, har til SPR og om de har opplevd noen endringer i sine mandat etter innføringen. Gjennom studier av de statlige planretningslinjenes ordlyd, i forhold til lovtekst, søker jeg å reflektere rundt retningslinjenes faktiske påvirkning på den kommunale strandsoneforvaltningen.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen for oppgaven er: **Har SPR bidratt til noen endringer, i så fall hvilke, i saksbehandlingen for strandsoneforvaltningen i sone 3, eksemplifisert med to kommuner i Troms?**

I tillegg har oppgaven følgende underproblemstillinger, som har vært nødvendige for å utdype temaet og hovedproblemstillingen:

- Hvilke holdninger har de ansatte innen strandsoneforvaltningen i Tromsø og Karlsøy til statlige føringer på det kommunale selvstyret generelt, og til SPR spesielt?
- I hvilken grad tas det i SPR høyde for lokale forhold i strandsonen til sone 3-kommunene?

- Hvordan har byggegrense langs sjøen jf. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd, blitt avsatt i planene for Tromsø og Karlsøy?
- Vil SPR bidra til mer planlegging, og mindre enkeltsaksbehandling, i strandsonen i Tromsø og Karlsøy?
- Benyttes SPR eksplisitt i Karlsøys og Tromsøs enkeltsaksbehandling i strandsonen?

I kapittel 4 foretar jeg dessuten en analyse av følgende juridiske problemstillinger:

- Hvordan legger SPR opp til at byggeforbudet, etter plan- og bygningsloven § 1-8 annet ledd, skal håndheves i de ulike sonene?
- Hvordan gjør andre saksbehandlingskrav seg gjeldende i sone 3, sammenlignet med sone 1 og 2, etter SPR?

1.3 Planlegging og forvaltning

Ordet forvaltning betyr styring eller administrasjon, og brukes ofte om offentlige myndigheters virksomhet, unntatt lovgivning og håndheving av loven (ordnett.no). Den offentlige forvaltningen er inndelt i tre nivåer: statlig, regionalt og kommunalt.

Arealplanleggingen er en viktig del av kommunenes forvaltningsoppgaver. Forholdet mellom planlegging og forvaltning kan imidlertid også ses på en annen måte: all arealforvaltning i Norge skal foregå basert på planer. Spørsmålet om planlegging er en del av forvaltningen, eller om det er vice versa har altså ikke ett riktig svar. Dette er to begreper som henger tett sammen, er vanskelige å skille tydelig fra hverandre og brukes derfor om hverandre i flere sammenhenger. I denne oppgaven brukes arealforvaltning som en samlebetegnelse på all offentlig styring av arealbruk, mens planlegging kun brukes om forvaltningens utvikling av ulike areal- og samfunnsplaner.

1.4 Planlegging, juss og politikk

I en plansammenheng er lovregler et viktig element. Lovene fastslår noen viktige og absolutte rammer for planleggingen, for eksempel hvem som har myndighet til å planlegge, hvilke planer kommunene er pliktige til å utvikle, hvilke formål det kan planlegges for og hvilke hensyn som skal veies mot hverandre i planmessige avgjørelser. Den mest sentrale loven i en plansammenheng er plan- og bygningsloven, men også mange andre lover kan få betydning, slik som forvaltningsloven, vegloven, naturmangfoldloven, jordloven, havressursloven med videre.

Flere av sektorlovene regulerer ulike aktiviteter, og om de kommer til anvendelse, beror på det aktuelle planområdets karakter. Forvaltningen fatter både vedtak som er lovbundne, det vil si at det framgår av lovregler hva vedtaket skal gå ut på, og vedtak som i større eller mindre grad er basert på fritt skjønn. Også ulike forskrifter kan få betydning i plansammenheng, for eksempel forskrift hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-1 siste ledd.

Fritt skjønn innebærer at forvaltningen til en viss grad står fritt til å bestemme om et vedtak skal treffes eller ikke, og hva det skal gå ut på. Men loven vil legge føringer også for forvaltningens skjønnsutøvelse (Miljøverndepartementet 2012b).

I tillegg til jussen finnes det mange andre faktorer som regulerer arealforvaltningen. Økonomi er et viktig vilkår for utviklingen i en kommune. De økonomiske rammene rundt planarbeidet er oftest politisk bestemt, og kommer i stor grad an på kommunens generelle økonomi. I rurale kommuner med få innbyggere er ofte plankompetansen begrenset delvis som en følge av dårlig økonomi. Noen steder har dette gjort at man har vært nødt til å leie inn eksterne konsulenter til å utarbeide planer.

Planlegging er i stor grad politikk satt ut i praksis. Det er folkevalgte politikere i kommunene som avgjør kommunenes strategiske utvikling og som avgjør hvilke tiltak som skal prioriteres og nedprioriteres i en utviklingssammenheng. Estetikk, kulturell og sosial utvikling, natur og miljø er alle viktige elementer i planleggingen. Mange politikere har ingen fagkunnskap om planlegging og enkelte ser ikke nytten av en overordnet plan for arealutviklingen i sin kommune. Det virker som at det særlig i mindre sentrale kommuner er politisk vanskelig å prioritere arbeidet med langsiktige arealplaner (Fylkesmannen i Troms 2010). Noen kommuner har gamle planer for sine arealer, eller har ikke arealdel til kommuneplanen i det hele tatt. En naturlig konsekvens av en mangelfull arealstyring er ofte et høyt antall dispensasjoner, og reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanen. I hvilken grad en kommune prioriterer å planlegge for sine arealer beror ofte på det politiske styret. Et inntrykk her er at de konservative partiene som er opptatt av den private eiendomsretten har en mer liberal holdning til å dispensere fra arealplaner, mens de sosialistiske partiene prioriterer natur og allmennhetens rett til fri ferdsel, og er dermed mer konservative i denne sammenheng. Med kommunevalg hvert fjerde år, kan forvaltningspraksisen være skiftende i noen kommuner. En overordnet arealplan skal bidra til at arealforvaltningen blir forutsigbar og framtidsrettet og dermed mindre utsatt når det politiske styret skifter.

På noen måter kan det være uheldig at arealforvaltningen er overlatt til landets laveste forvaltningsnivå, det vil si kommunene (Fylkesmannen i Troms 2010). I de fleste kommuner er det gjerne kort veg mellom velgerne og politikerne. I tillegg er politikerne valgt for en begrenset tidsperiode (fire år). I praksis ser man at dette ofte fører til at politikerne er lite opptatt av langsiktig planlegging og bærekraftig arealbruk, men heller fokuserer på enkeltsaker og kortsiktige løsninger. Til dette bildet hører også at mange kommuner har en presset økonomi. Politikerne kan derfor bli tvunget til å velge løsninger som vil gi penger i kommunekassen, fremfor en bredere vurdering av hva arealene bør brukes til. Ofte fører slike kortsiktige økonomiske hensyn til at allerede vedtatte, overordnede, arealplaner må vike. I sammenheng med dette står utbyggere og investorer som kan få stor innflytelse på arealforvaltningen, for eksempel ved at det fremmes private reguleringsforslag for næringsutvikling, bolig- eller hytteområder, og at det utøves et betydelig press på kommunene for å få planene godkjent.

Privatisering på ulike områder er et viktig politisk tema, og en drivkraft som kan føre til store endringer i samfunnet fremover (Fylkesmannen i Troms 2010). Den generelle utviklingen går for eksempel i retning av at stadig flere ønsker seg, og har råd til, egne hytter. Hyttene skal helst ligge for seg selv og på særlig fine plasser, som i strandsonen. Hvis slik hyttebygging ikke foregår planlagt og fremtidsrettet, vil andre hensyn, som for eksempel til allmennhetens adgang til fri ferdsel, kunne måtte vike i unødig stor grad.

Selv om kommunene er planleggingsmyndighet, står de ikke fritt til å planlegge slik de vil. Det finnes innsigelses- og klageadganger som regulerer kommunenes selvråderett. Arealplanleggingen skal samordnes både mellom ulike forvaltningsorganer og -nivåer. Plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd lovfester denne samordningen av planarbeidet ved å slå fast at *”alle offentlige organ har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt”*. Fylkesmannen har ansvar for å påse at kommunene oppfyller den lovfestede planleggingsplikten jf. § 3-2 fjerde ledd, første punktum. Fylkeskommunen er regional planmyndighet og skal bistå kommunene i planarbeidet jf. § 3-2 fjerde ledd, annet punktum. Fylkesmannens tilsyn med kommunene kan av noen oppfattes som en hemsko, mens andre oppfatter den som en kvalitetssikring. Den kan for eksempel være til hjelp i tilfeller hvor det er vanskelig for en kommune å avslå, eller stille vilkår til, en søknad på grunn av nær relasjon til tiltakshaver, eller ved tilfeller hvor kommunen mangler nødvendig kompetanse (Falk Frederiksen & Aagesen 2012).

Nasjonal arealpolitikk setter også sentrale rammevilkår for den lokale arealforvaltningen. Dersom kommunale forvaltningsmyndigheter fremmer eller bifaller forslag om planer som strider mot nasjonal politikk på området, er det grunnlag for innsigelse fra Fylkesmannen, og slike planer vil sjelden nå fram til vedtak. SPR er utviklet på nettopp dette grunnlaget. Deres viktigste siktemål er å tydeliggjøre den nasjonale strandsonepolitikken og virke som en rettesnor for kommunene i deres forvaltning av 100-metersbeltet langs sjøen. Ved å konkretisere de nasjonale målsettingene for den framtidige forvaltningen av strandsonen søker man å forenkle den ofte konfliktfylte prosessen som er knyttet til disse arealene.

1.5 Oppgavens oppbygging

I den videre oppgaven vil først metode presenteres i kapittel 2. Der beskrives ulike tilnærminger til forskning, hvilke metoder som er blitt benyttet, og hvorfor. Kapittel 3 er en beskrivelse av studieområdet, altså kommunene Tromsø og Karlsøy. De to påfølgende kapitlene, 4 og 5, utgjør oppgavens resultatdel. Det skilles mellom de resultatene som er innhentet gjennom litteraturstudier og juridiske analyser, og de empiriske resultatene som stammer fra selve datainnsamlingen og dokumentstudiene. Oppgavens diskusjon følger deretter i kapittel 6, og konklusjon i kapittel 7.

2 Metode

2.1 Ulike forskningsmetoder

Man skiller ofte mellom kvalitative og kvantitative forskningsmetoder, men skillet er ikke alltid helt klart (Ryen 2002). Innenfor den kvalitative forskningen finnes mange ulike tilnærminger, for eksempel flere typer intervju, observasjon og tekstanalyse, hvor intervju er den vanligste. Kvalitative metoder benyttes oftest i samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning. En kvantitativ tilnærming brukes når feltet man studerer består av spesifikke variabler og man kan benytte seg av standardiserte metoder for å samle inn data, for eksempel spørreundersøkelser, tellinger og målinger (De nasjonale forskningsetiske komiteer 2009). Kvantitative metoder benyttes oftest i naturvitenskapelig forskning. Kvale og Brinkmann (2009 side 49) skiller den vanligste kvalitative metoden, intervjuet, fra de kvantitative slik:

”Intervjuet sikter mot nyanserte beskrivelser av den intervjuedes livsverden gjennom ord og ikke tall. Presisjonen i beskrivelsen og stringensen i meningsfortolkningen i kvalitative intervjuer motsvarer eksaktheten i kvantitative målinger”.

2.2 Om kvalitative intervju

De ulike intervjuformene skiller fra hverandre på grad av struktur. De spenner seg fra samtaleintervjuet, hvor temaet, forløpet og rollefordelingen mellom partene er lite planlagt på forhånd, til intervju i form av spørreskjema hvor svaralternativene er faste (Bjørndal 2011). Mellom disse to ytterpunktene av strukturingsgrad ligger det kvalitative, eller dybde-, intervjuet. Slike intervju blir som regel benyttet når forskeren søker en forståelse av intervjupersonenes oppfatninger, meninger, erfaringer og holdninger til spesielle fenomener eller temaer (Kvale & Brinkmann 2009). I gjennomføringen av et slikt intervju er det vanlig å bruke en intervjuguide som inneholder de temaene og spørsmålene som skal tas opp. Selv om intervjuguiden gjør at intervjuet følger en viss struktur, ligger det samtidig en stor grad av fleksibilitet i denne intervjuformen. Intervjuguiden inneholder hovedspørsmål og forslag til oppfølgingsspørsmål, uten å være en detaljstyring av formuleringen og rekkefølgen av spørsmålene. Intervjueren står fritt til å endre rekkefølgen på spørsmålene, følge opp aktuelle emner som dukker opp i samtalen og styre intervjuet i ønsket retning (Bjørndal 2011). Man sier gjerne at en slik intervjuguide er semi- eller halvstrukturert (Kvale & Brinkmann 2009; Ryen 2002).

I denne oppgaven falt valg av metode naturlig på *det semistrukturerte kvalitative forskningsintervjuet*. Målet med oppgaven er å belyse holdninger til og erfaringer med et

konkret fenomen, nemlig de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning. På grunn av at disse planretningslinjene er av forholdsvis ny dato, finnes det lite forskningsbaserte data på området fra før. Det er ofte gunstig å benytte kvalitative forskningsmetoder når man undersøker fenomener som er lite studert fra før (De nasjonale forskningsetiske komiteer 2013). Problemstillingenes karakter gjør at det er relevant å søke nyansert og empirisk kunnskap framfor ren faktakunnskap. Man velger metode basert på problemstillingen og formålet med studien. Et strengt strukturert intervju vil kunne gjøre at informantene ikke snakker fritt nok til at deres holdninger og oppfatninger kommer tydelig fram. Ved å benytte en semistrukerert intervjuguide gir man informantene rom til å snakke mer fritt. Samtidig er intervjuguiden et godt hjelpemiddel til å styre samtalen inn mot temaet og slik sørge for at de nødvendige spørsmålene blir besvart (Kvale & Brinkmann 2009).

2.3 Gjennomføring av intervju

I motsetning til i kvantitative undersøkelser, hvor utvalget ofte gjøres representativt, er det vanlig å gjøre strategiske eller skjønnsmessige utvalg i kvalitative undersøkelser (Larsen 2007). Intervjupersonene i denne oppgaven ble valgt gjennom en trinnvis prosess. På forhånd hadde jeg, i samarbeid med veileder, kommet fram til at problemstillingene best ville bli belyst dersom det ble intervjuet personer fra ulike deler av forvaltningen. Det første steget i utvelgelsen bestod i å undersøke hvilke kommuner som kunne være interessante i denne sammenhengen. Ved å se på Statistisk Sentralbyrås oversikt over kommunenes tilgjengelighet i strandsonen (Statistisk Sentralbyrå 2012), fant jeg ut hvilke kommuner som hadde mange dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i 2012. Deretter gjorde jeg en vurdering av hvilke kommuner det kunne være hensiktsmessig å besøke, med tanke på reiseutgifter og tidsbruk. Jeg kontaktet sentralbordene i de aktuelle kommunene og bad om å bli satt i videre kontakt med personer innen arealplanlegging og byggesaksbehandling (dispensasjon), samt relevante kommunepolitikere. I enkelte kommuner var det svært vanskelig å få kontakt med folk. Av praktiske grunner falt til slutt valget på Tromsø og Karlsøy som fokuskommuner. Når det gjaldt Fylkesmannen i Troms benyttet jeg eget nettverk for å oppnå kontakt med den aktuelle informanten. Alle intervjuene ble gjennomført personlig på informantenes arbeidsplasser, enten på deres egne kontorer eller i møterom.

Alle de aktuelle intervjupersonene fikk i forkant av intervjuene tilsendt et informasjonsskriv per e-post, hvor temaet for oppgaven og hensikten med intervjuene ble forklart (vedlegg 1). Totalt ble det gjennomført intervjuer med åtte informanter. I Karlsøy stilte det tre informanter til intervju: en politiker, en planlegger og en fra byggesaksavdelingen, i Tromsø stilte det fire:

en politiker, to fra planavdelingen og en fra byggesaksavdelingen, fra Fylkesmannen i Troms stilte det en representant (vedlegg 2). Intervjuene varte i alt fra 13 til 44 minutter.

Innledningsvis startet intervjuene med en kort samtale om hva dataene skulle brukes til, informasjon om personvern og avklaring om bruk av lydopptager. Intervjuguiden startet med innledende spørsmål om informantens stilling og bakgrunn, for deretter å gå over i en forberedende del som omhandlet retningslinjer og statlige føringer generelt, og til slutt en spesifiserende del som dreide seg konkret om SPR. Ved å utforme intervjuguiden slik at spørsmålene var vide i starten, for å så bli mer snevre etter hvert ble traktprinsippet fulgt (Dalen 2011). Som avslutning i alle intervjuene var det mer ustrukturert samtale hvor hovedpoengene fra informantens svar ble oppsummert og eventuelle uklarheter diskutert. Siden informantene representerte ulike deler av forvaltningsapparatet var det naturlig å tilpasse spørsmålene til hver enkelt gruppe. Derfor ble det utarbeidet og benyttet tre ulike intervjuguides; én til kommuneadministrasjonen, én til kommunepolitikerne og én til representanten fra Fylkesmannen. Forskjellene mellom guidene var svært små, slik at de samme temaene skulle bli belyst fra de ulike informantens ståsted. En forenklet intervjuguide ligger som vedlegg (3).

Alle intervjupersonene godkjente at intervjuene ble tatt opp. I etterkant ble intervjuene transkribert manuelt.

2.4 Dokumentstudier

Dokumentstudier ble benyttet som en supplerende datainnsamlingsmetode, for å underbygge resultatene fra intervjuundersøkelsene. Fra representanten for Fylkesmannen i Troms fikk jeg saksnumrene på alle dispensasjonssakene i strandsonen i Karlsøy og Tromsø, fra året 2012.

Ved hjelp av saksnumrene fant jeg alle sakspapirene på kommunenes nettsider.

Dokumentstudiene gikk konkret ut på å undersøke om SPR stod eksplisitt nevnt i papirene.

Dokumentstudiene var i så måte en form for kvantitativ undersøkelse fordi antall henvisninger til SPR i dispensasjonssakene fysisk sett ble talt opp.

2.5 Juridisk metode

Juridisk metode omhandler rettsanvendelsesprosessen, altså hvordan rettskilder skal tolkes og anvendes. Rettskilder kan være mye forskjellig, men felles for alle er at de sier noe om hva en rettsregel er. Relevante rettskilder er særlig lovtekst, forskrift, lovforarbeider, rettspraksis, sedvane og juridisk teori.

Statlige planretningslinjer er ikke forskrift jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav c. Det kan antagelig diskuteres om de kan regnes som rettskilder, men det følger direkte av plan- og bygningsloven § 6-2 annet ledd at de skal legges til grunn ved planleggingen. De får dermed direkte betydning for hvordan byggeforbudet jf. § 1-8 annet ledd skal forstås.

I kapittel fire redegjøres det for forholdet mellom SPR og plan- og bygningsloven. Her benyttes juridisk metode til å undersøke hvordan ordlyden i planretningslinjene kan tolkes i forhold til relevante rettskilder og til å undersøke om, og i så fall i hvilken grad, planretningslinjene har ført til endringer i forvaltningens lovbundne mandat i arealplansaker og dispensasjonssaker i 100-metersbeltet langs sjøen.

2.6 Kvalitet: Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er de to klassiske kvalitetskriteriene innenfor kvalitativ forskning (Ryen 2002).

Ifølge Kvale & Brinkmann (2009) viser validitet til om en metode er egnet til å undersøke det den sier at den skal undersøke. Ved høy validitet er undersøkelsen godt egnet til å samle relevant data som kan besvare problemstillingen for studien. Man skiller gjerne mellom intern og ekstern validitet (Seale 1999). Seale forklarer intern validitet som *sannhet*, det vil si i hvilken grad forslag til årsakssammenhenger som fremmes i en studie støttes av de undersøkelsene som er foretatt. Det hører til forskerens oppgaver å vurdere de innvendingene mot studiens validitet som kan oppstå. Forskeren kan møte eventuell kritikk offensivt, ved å diskutere potensielle innvendinger i rapporten, og slik øke validiteten til studien. Ekstern validitet forklarer Seale (1999) og Ryen (2002) som en studies *anvendelse* eller *overførbarhet*. Det viser til om årsakssammenhengene som en forskningsstudie i en sammenheng finner at er gyldige også er gyldige i andre sammenhenger, altså om de gir grunnlag for å generalisere.

Hensikten med denne oppgaven er ikke å finne noen absolutte sannheter, men heller å belyse informantenes holdninger til, og opplevelser av, et konkret fenomen. Ved å fokusere på to nokså ulike kommuner, når det gjelder press på strandsonearealene, samt å intervjuere personer fra ulike deler av forvaltningsapparatet, blir oppgavens problemstilling belyst fra mange ulike vinkler. I tillegg støttes resultatene fra intervjuene opp av dokumentanalyser av sakspapirer fra dispensasjonssaker i 100-metersbeltet i de to fokuskommunene. Det gir et bredt grunnlag for studiens resultater og konklusjoner. Spørsmålene som blir stilt i intervjuene er basert på problemstillingene for oppgaven, og intervjuguiden er utformet slik at eventuelle uklårheter

blir oppklart og relevante temaer fulgt skikkelig opp. Til sammen gjør dette at de innsamlete dataene er relevante for studien.

Seale (1999) og Kvale & Brinkmann (2009) forklarer reliabilitet som *konsistens* og *pålitelighet*. Dersom en studie gjentas med samme metode, men av andre forskere til en annen tid, og fører til de samme resultatene, altså at den er etterprøvbart, er reliabiliteten høy. Ved å gjengi andres personers uttalelser med egne ord, i form av referater eller analyser, kan disse påvirkes av forskerens oppfatninger og perspektiver, og ikke lenger gi en korrekt gjengivelse (Silverman 2011). I denne studien ble alle intervjuer tatt opp på bånd og transkribert direkte, uten fortolkninger. Flere steder i kapittel fem gjengis direkte utdrag fra data, i form av sitater fra intervjupersonene. I følge Ryen (2002) og Silverman (2011) bidrar dette til høy reliabilitet.

2.7 Feilkilder

I et forskningsprosjekt er det alltid en risiko for feilkilder. Disse kan komme av feil ved planleggingen av prosjektet, eller ved innsamlingen eller bearbeidningen av data. Feilkilder kan påvirke resultatene og det er derfor viktig at de blir kjent og tatt høyde for (Sand 2004).

Antallet og utvalget av informanter kan i seg selv være en feilkilde, i den forstand at for få, eller feil, informanter kan gjøre at temaet ikke blir tilstrekkelig belyst. Den første kontakten med kommunene var med sentralbordene. Ved å presentere temaet for oppgaven for sentralbordene i kommunene ble jeg satt i direkte kontakt med de personene som kjenner fagfeltet best. Likevel kan utvalget være en feilkilde, fordi det kan ha vært flere eller andre personer som burde ha blitt intervjuet.

Kvaliteten på intervjuene varierte. Noen var som nevnt lange og andre korte. Enkelte personer er vanskeligere å intervjuer enn andre og det stiller krav til intervjueren (Kvale & Brinkmann 2009). Kvale & Brinkmann (2009) påpeker at intervjueren selv er et forskningsinstrument og nevner ulike kvalifikasjonskriterier hos intervjueren. Manglende intervjukvalifikasjoner kan være en feilkilde i denne oppgaven.

På tross av at det hadde blitt informert om temaet for intervjuene i forkant var det enkelte intervjupersoner som ikke hadde kunnskap nok til å besvare spørsmålene. Ett intervju ble avbrutt av denne årsaken, og to andre ble svært korte da flere av de mer spesifikke spørsmålene fra intervjuguiden ikke hadde noen hensikt å stille fordi intervjupersonene sa at de hadde lite kunnskap på området. Intervjuene med disse personene fikk derfor en mer

generell karakter enn ønskelig. Dette skyldtes feil i utvalget, men man kan ikke slå fast om det ville gitt noen effekt på resultatene dersom utvalget hadde vært annerledes.

I noen tilfeller er det vanlig å sende spørsmålene til informantene i forkant av intervjuene. Siden en viktig del av oppgaven var å belyse informantenes holdninger og oppfatninger anså jeg det som hensiktsmessig at de ikke fikk anledning til å forberede seg til intervjuene i for stor grad. Det ble derfor ikke sendt ut noen intervjuguide, men kun den informasjonen som var nødvendig for at folk skulle kunne avgjøre om temaet havnet innenfor deres fagfelt eller ei.

Tid kan ikke direkte regnes som en feilkilde, men mer som en begrensende faktor. Mange kommuneansatte har en hektisk hverdag og en stram timeplan. Selv om intervjuene var avtalt lenge i forveien påpekte flere av intervjupersonene da vi skulle starte at de hadde det travelt. Dette kan ha påvirket svarene deres, slik at de ikke ble så utfyllende som de kunne ha blitt.

2.8 Etikk

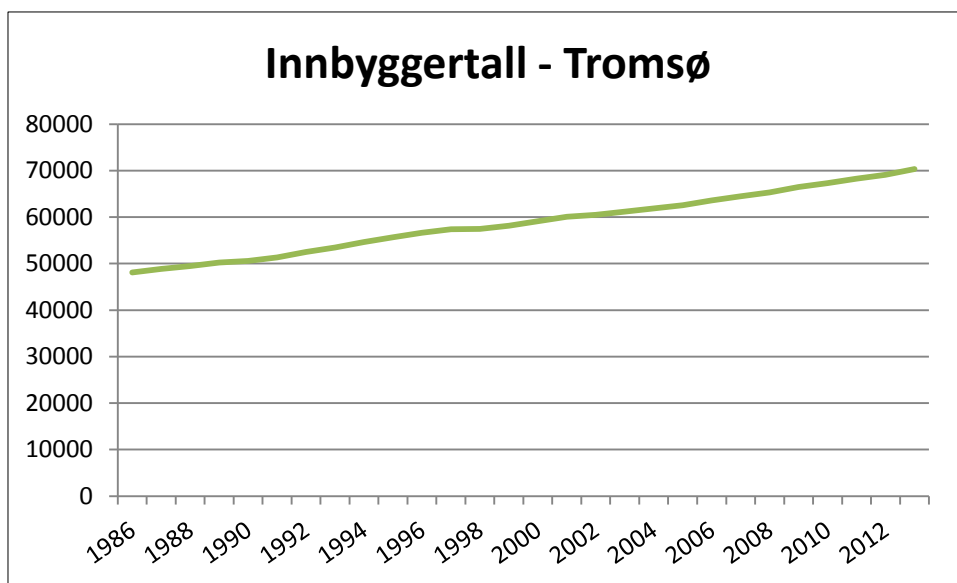
Det foreligger etiske retningslinjer for all samfunnsforskning. Disse er ikke begrenset til kun å gjelde selve intervjusituasjonen, men inngår i alle faser av intervjuprosjektet (Kvale & Brinkmann 2009).

I denne studien ble det intervjuet informanter fra ulike grupper i de to fokuskommunene, samt en representant fra Fylkesmannen, og det har i prosessen vært viktig å bevare intervjupersonenes integritet. Prosjektet er meldt inn for Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og gjennomføringen av datainnsamlingen og oppbevaringen av datamaterialet er godkjent av Personvernombudet. Det ble innhentet informert samtykke fra samtlige intervjupersoner (Kvale & Brinkmann 2009). I oppgaven er alle informantene anonymisert. Det sistnevnte gjorde det enklere å be folk om å stille til intervju og å få prosjektet godkjent av NSD, men det syntes ikke å være av sentral betydning for noen av informantene.

3 Områdebeskrivelse

3.1 Tromsø kommune

Et landareal på 2 566 km², gjør Tromsø til den fjerde største kommunen i Troms fylke (Store Norske Leksikon 2005-2007a). Kommunens innbyggertall har økt sterkt over lang tid. Og siden 1986, som er det tidligste året Statistisk Sentralbyrå har data fra, har innbyggertallet steget jevnt og uavbrutt (figur 1). Per mars 2013 hadde kommunen 70 358 innbyggere (Statistisk Sentralbyrå 2013a).



Figur 1 Befolkningsutviklingen i Tromsø mellom 1986-2012 (Statistisk Sentralbyrå 2013a)

I 1972 ble universitetet i Tromsø (UiT) åpnet, og har siden vært en ”drivkraft i landsdelens utvikling” (Universitetet i Tromsø 2013). I dag har universitetet cirka 10 000 studenter, og et stort antall ansatte. Tromsø har også et ekspansivt næringsliv og en sterk økning i ulike offentlige arbeidsplasser. I tillegg til de høye innbyggertallene er Tromsø by pendlerdestinasjon for folk fra andre deler av kommunen, fra nabokommunene og fra landet for øvrig. Disse faktorene kan langt på veg forklare befolkningsveksten i kommunen.

De tettest befolkete arealene i Tromsø kommune finner man på selve Tromsøya som er på 21,7 km², med bysenteret lokalisert på den sørøstlige delen (Store Norske Leksikon 2005-2007b). I 2007 bodde over 80 % av kommunens innbyggere i det man kaller Tromsø by. I Tromsø by regnes Tromsøya, tettbebyggelsen på vestsiden av fastlandet langs Tromsøysundet og på østsiden av Kvaløya langs Sandnessundet (figur 2). Prognoser som Tromsøs kommunale planstrategi (2012-2015) er basert på sier at det framtidige boligbehovet i

kommunen vil være på 400 – 700 nye boliger per år. I kommunens planstrategi (side 12) slås det fast at:

”Knapphet på sentrumsnære arealressurser og betydelige vekstprognoser tilsier at det er nødvendig å bedre tilretteleggingen for boligbygging og næringsutvikling. Befolkningsveksten bidrar til at utfordringene i byutviklingspolitikken må følges opp slik at realisering av nye reguleringsplaner og utbygging kan møte veksten i enda større grad.”



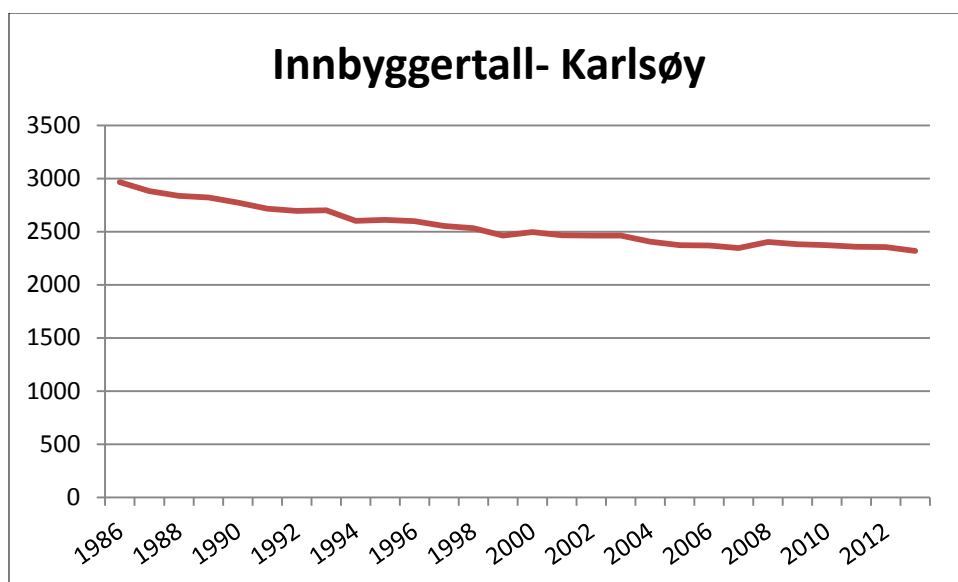
Figur 2 Kart over de tettest befolkete delene av Tromsø kommune (Riksantikvaren 2013)

Tromsø vedtok ny arealdel til kommuneplanen for alle deler av kommunen, både sentrale og distriktsområder, i 2011 (Tromsø kommune 2011). I 2012 fikk Fylkesmannen 20 dispensasjonssaker fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen på høring fra kommunen.

3.2 Karlsøy kommune

Karlsøy grenser til Tromsø i sør. Landarealet er på 1032 km² (Store Norske Leksikon 2005-2007c), og innbyggertallet var per mars 2013 2317 (Statistisk Sentralbyrå 2013b).

I motsetning til Tromsø har Karlsøy hatt en negativ befolkningsutvikling siden 1986 (figur 3). Av den grunn inngår Karlsøy i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Det innebærer et økonomisk fortrinn for innbyggerne og næringslivet i kommunen, i form av skattelette og høyere fradrag, fritak fra arbeidsgiveravgift, tillegg i barnetrygd og ettergivelse av studielån (Troms Fylkeskommune 2010). Hensikten med ordningen er å stimulere til redusert fraflytting og, økt tilflytting til kommunen.



Figur 3 Befolkningsutviklingen i Karlsøy mellom 1986-2012 (Statistisk Sentralbyrå 2013b)

Karlsøy kommune er spredt på flere øyer. De største er Ringvassøy, Vannøy, Helgøy, Rebbenesøy, Reinøy og Nord-Kvaløy. Verken Helgøy eller Nord-Kvaløy har fastboende. Karlsøy kommune har 919 kilometer kystlinje. Det gir Karlsøy den nest lengste kystlinjen av alle de nordnorske kommunene, og en av de lengste i landet (Statistisk Sentralbyrå 2013c). 83 % av landarealet i kommunen er kategorisert som uproduktivt (Karlsøy kommune 2013a). Kommunesenteret med cirka 600 innbyggere ligger på Hansnes på Ringvassøy. Utenom Hansnes og et par mindre tettsteder er bosettingsmønsteret spredt. 17,2 % av sysselsettingen i kommunen er i primærnæringen (jordbruk og fiskeri) (Statistisk Sentralbyrå 2011).



Figur 4 Kart over Karlsøy kommune (Karlsøy kommune 2008)

Karlsøys någjeldende kommuneplan er fra 1991, men ny arealdel er under utarbeidelse og vil trolig bli vedtatt i 2013. Som det fremkommer av planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel (Karlsøy kommune 2013a) har det skjedd store endringer i kommunen siden 1991, og behovet for en overordnet arealplan er stort. Fakken vindpark med 18 vindmøller er nettopp etablert på Vannøya og en undersjøisk tunnel, Langsundforbindelsen, er under planlegging mellom Ringvassøya og Reinøya. Disse store prosjektene vil endre rammebetingelsene for lokalsamfunnene i kommunen. Siden 1991 har det også vært betydelig utbygging av fritidsbebyggelse, uten tilstrekkelig plangrunnlag. Kommunen har flere hundre tomter avsatt til fritidsbebyggelse som ikke er utbygd, men likevel søkes det stadig om nye. Mye av utbyggingen i Karlsøy har foregått gjennom enkeltsaksbehandling, altså dispensasjoner fra kommuneplanen og fra det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. På grunn av den utbredte bruken av dispensasjoner ble kommunen pålagt av Fylkesmannen å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud til fritidsformål jf. plan- og bygningsloven § 13-1 første ledd, fra 01.01.2012 – 30.06.2012. På grunn av forbudet hadde Karlsøy kun tre dispensasjonssaker fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen på høring hos Fylkesmannen i 2012.

3.3 Kystnatur og eksisterende bebyggelse

Karlsøy og Tromsø er nabokommuner og terrengets topografi og naturtypene i kommunene skiller seg derfor ikke fra hverandre i særlig grad. Begge kommunene har lang kystlinje. Tromsøs landareal består både av fastland og øyer, mens Karlsøy kommune utelukkende

ligger på øyer. Begge kommunene er preget av trange fjorder og kystalpin natur med høye fjell som stedvis stuper rett ned i havet. Noe av det som preger den kystalpine naturen er den smale strandsonen. Mange steder i Tromsø og Karlsøy finnes ikke engang noe 100-metersbelte, men heller et 40-metersbelte eller enda mindre, mellom sjøen og fjellskrenten innenfor. I bratte områder kan det være fare for at løsmasser raser ut og om vinteren er snøskredfare stor. Mange steder gjør topografien at strandsonen er det eneste stedet hvor det er mulig å oppføre bygninger. Rasproblematikken begrenser utbyggingsmulighetene ytterligere.

Fiske er historisk sett den aller viktigste næringen i Nord-Norge. Det meste av bebyggelsen i Nord-Norge er derfor lokalisert langs kysten. Men det er også andre årsaker til dette. En helt grunnleggende årsak er Golfstrømmen, som gjør det mulig å overleve på 70° nord. Uten den ville temperaturene vært for lave, og naturen hadde utelukkende bestått av tundra.

Golfstrømmen gjør at det langs kysten av Troms fylke sjelden blir lavere temperatur enn -10°C. Til sammenligning faller temperaturene i innlandet ofte under -30°C om vinteren (Markussen 2011).

4 Juridiske analyser

4.1 Innledning

Plan- og bygningslovens hovedregel for strandsonen er § 1-8 annet ledd. Bestemmelsen omtales ofte bare som det generelle byggeforbudet i strandsonen, og gjelder 100-metersbeltet langs sjøen. I forhold til tidligere (1985-loven) er byggeforbudet i plan- og bygningsloven gitt et utvidet omfang. Det heter i § 1-8 første annet ledd at:

”Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.”

Tidligere var enkelte typer tiltak tillat. Dette gjaldt for eksempel bygninger og anlegg til landbruk, fiskeri og reindrift, samt atkomstbrygger jf. 1985-loven § 17-2 tredje ledd. I dag er fasadeendringer eneste form for tiltak som i utgangspunktet er tillatt i strandsonen. § 1-6 første ledd lister opp hva som menes med tiltak i plan- og bygningslovens forstand, og der nevnes, i tillegg til fasadeendringer:

”oppføring, riving, endring, endret bruk, og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom”.

Tiltaksdefinisjonen har med andre ord et bredt nedslagsfelt i den forstand at de aller fleste arealinngrep omfattes av byggeforbudet i strandsonen. Hensynene som ligger bak forbudet finner man i plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd:

”I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.”

Imidlertid har det vist seg at det generelle byggeforbudet har vært et lite hensiktsmessig virkemiddel for å ivareta verdiene i 100-metersbeltet langs sjøen. Arealsituasjonen langs Norges kystlinje er svært varierende. Enkelte steder er strandsonen utsatt for et enormt press. Andre steder i landet er presset på strandsonen lite, eller ikke-eksisterende. Kommunene oppfatter og tolker dessuten byggeforbudet ulikt. I enkelte områder har byggeforbudet blitt tolket svært liberalt, og dispensasjon fra byggeforbudet i praksis blitt anvendt som den generelle hovedregelen. Andre steder med lite press, hvor man ønsker å tilrettelegge for økt næringsvirksomhet eller boligbygging, har byggeforbudet fungert som en bremsekloss for

utviklingen. Man har derfor innsett at landets kystzone må forvaltes ut fra de hensyn som gjør seg gjeldende på det bestemte sted, og dette er bakgrunnen for SPR.

4.2 Kommunenes adgang til å fravike byggeforbudet i strandsonen

Kommunen som forvaltningsmyndighet har etter loven to muligheter til å fravike det generelle forbudet mot tiltak i strandsonen. Den ene går gjennom dispensasjon jf. plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. I pressområder hvor kommunene har håndhevet dispensasjonsbestemmelsen liberalt har det ført til en bit-for-bit utbygging og privatisering av strandsonen, og allmennheten står igjen med begrensede muligheter for opphold og ferdsel langs sjøen (Stokke et al. 2012).

Den andre muligheten kommunene har til å fravike byggeforbudet finner en i plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. Det åpnes for at kommunene kan tillate tiltak i 100-metersbeltet gjennom å fastsette annen byggegrense i arealplan, enten i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. Kommunene har altså en lovfestet mulighet (hjemmel) til å sette det generelle byggeforbudet til side, og planlegge for arealene i 100-metersbeltet. Dette kan imidlertid ikke skje uten at kommuneplanen eller reguleringsplanen inneholder bestemmelser om annen byggegrense og at planen viser hvor spesifiserte typer tiltak kan plasseres.

4.3 Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer er et nytt begrep i plan- og bygningsloven 2008, og tilsvarer rikspolitiske retningslinjer etter 1985-loven. Nye statlige planretningslinjer erstatter ikke nødvendigvis de rikspolitiske retningslinjene på gjeldende område. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen 9. juli 1993 (Miljøverndepartementet 1993) videreføres, og gjelder i tillegg til de statlige planretningslinjene for samme område.

Statlige planretningslinjer skal konkretisere nasjonale forventninger til planleggingen (Miljøverndepartementet 2009). Det fremstår imidlertid ikke entydig hvordan forvaltningen skal forholde seg til retningslinjene, og om kommunene og fylkeskommunene er bundet av dem. Plan- og bygningsloven § 6-2 første ledd sier at

”Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.”

Videre slår § 6-2 andre ledd bokstav a) og b) fast at de statlige planretningslinjene skal legges til grunn ved all offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven og alle enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning.

Lovkommentaren til plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2009) presiserer at statlige planretningslinjer kan gi grunnlag for innsigelse eller klage på vedtak. Statlige planretningslinjer må etter mitt skjønn oppfattes som juridisk bindende for forvaltningen. Men i motsetning til en lov eller en forskrift gir ikke de statlige planretningslinjene alene grunnlag nok for å avslå private søknader. De gir i stedet presiseringer for hvordan forvaltningen kan utøve sitt skjønn når det skal treffes vedtak i 100-metersbeltet (Miljøverndepartementet 2009).

4.4 Formålet med SPR

Første avsnitt av kapittel 1 i de statlige planretningslinjene for strandsoneforvaltning lyder:

”Formålet med disse retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen (...) Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort.” (min egen utheving)

Formålet med SPR er altså å tydeliggjøre hva som er nasjonale politiske mål for strandsoneforvaltningen i landet, og dette utdypes gjennom tre hovedpunkter. Det første er å ivareta ”allmenne interesser”, som er hovedhensikten bak byggeforbudet i strandsonen jf. plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd. Loven nevner natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Det andre hovedpunktet i den nasjonale arealpolitikken for strandsonen er å unngå ”uheldig bygging langs sjøen”. Som uheldig bygging regnes tiltak som er basert på dispensasjoner, i stedet for på planer, og som ofte plasseres i deler av strandsonen med lite bebyggelse fra før. Det tredje punktet er en ”geografisk differensiering”. Byggeforbudet jf. plan- og bygningsloven § 1-8 gjelder generelt for hele landet, men man har sett behovet for å håndheve det ulikt i forskjellige deler av landet. Dette fremkommer i plan- og bygningslovens forarbeider, Ot. prp. nr. 32 (2007 - 2008):

”Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder i utgangspunkt for hele landet. Forholdene langs kysten er imidlertid ulike. Dette gir grunnlag for en geografisk differensiering av retningslinjer for disponeringen av strandsonen (...)” (side 30).

Planretningslinjene skal gjøre det tydeligere for kommunene hvilke hensyn som skal veie tyngst i vedtak som angår strandsonen. I mange områder, spesielt på Øst- og Sørlandet, er det svært mange som for eksempel ønsker fritidsbolig i sjøkanten. Samtidig er strandsonen viktig for allmennhetens ferdsel og annen type bruk. I enkelte kommuner har dispensasjonene til tider sittet løst, og dette har ført til en privatisert strandlinje. Selv om en eiendom i strandsonen er privateid er den ikke å regne som innmark før den er bebygget eller opparbeidet på annen måte jf. lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16 (frilftsloven). I utmark er det fri ferdselsrett jf. friluftsløven § 2 første ledd. Selv om rettspraksis (Sandefjorddommen I Rt. 1998 side 1164 og Hvalerdommen Rt. 2005 side 805) har slått fast at det som regnes som innmark rundt en hytte kun er det nærmeste området, vil utbygging kunne føre til en *privatiseringsfølelse* som kan bidra til å stenge allmennheten ute fra store områder.

SPR skiller mellom kommuner med ”svært stort”, ”stort” og ”mindre” press på strandsonearealene. For kommuner i sone 3, definert som kommuner med mindre press, åpner SPR i tillegg for en differensiering mellom områder som regnes som pressområder, og områder uten press, i den enkelte kommune (SPR kapittel 7.2, andre avsnitt). Gjennom å legge noen nasjonale føringer på den lokale forvaltningen søker man å oppnå en mer framtidsrettet og helhetlig utnyttelse av den begrensede arealressursen som strandsonen er. Ved å tydeliggjøre nasjonale mål skapes det forutsigbarhet for forvaltningen for eksempel med tanke på hvilke type forslag som vil komme til å møte innsigelser.

4.5 Juridiske problemstillinger

4.5.1 Hvordan legger SPR opp til at byggeforbudet etter plan- og bygningsloven § 1-8 annet ledd, skal håndheves i de ulike sonene?

Denne oppgaven fokuserer på sone 3 i SPR, men jeg har funnet at det er lite hensiktsmessig å fremstille håndhevingen av byggeforbudet i sone 3 uten å sammenligne med de øvrige to sonene.

Planretningslinjene for alle de tre sonene innleder med å minne om det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet. Retningslinjer skal ikke sette til side lovens utgangspunkt.

I retningslinjene deles landet inn i tre forvaltningssoner.

Sone 1 omfatter de kommunene i Norge hvor presset på strandsonearealene er størst. For disse kommunene slår SPR fast at forbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner unngås. For ny utbygging i sonen skal det kreves reguleringsplan jf. § 12-1. Videre sier SPR at tiltak ikke

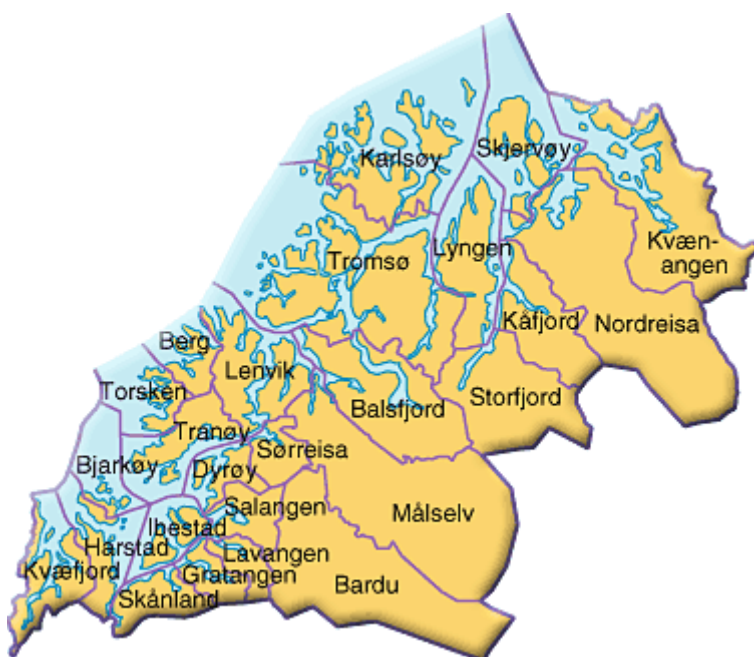
skal tillates på arealer med betydning for andre formål. Ferdselshensyn og landskapstilpasning skal vektlegges og det skal legges vekt på løsninger som kan bedre den eksisterende situasjonen. Alternative plasseringer skal alltid vurderes, også for mindre tiltak. Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med SPR skal revideres eller oppheves. At byggeforbudet i sone 1 skal håndheves svært strengt tydeliggjøres ved den konsekvente bruken av ordet *skal* i samtlige av bestemmelsene for sonen (Regjeringen 2011).

Sone 2 omfatter områder hvor presset på arealene er stort, men mindre enn i sone 1. Generelt er retningslinjene for sone 2 også restriktive i forhold til tiltak i strandsonen. I motsetning til sone 1, hvor byggeforbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås i hele sonen, gjelder dette kun for sentrale områder i sone 2. Bruken av ordet *skal* er mindre omfattende i retningslinjene for sone 2, og flere steder byttet ut med *bør*. Her har altså Staten markert sitt standpunkt, men i større grad gitt kommunene handlingsrom til å foreta konkrete, skjønnsmessige vurderinger i hver enkelt sak.

I SPR for sone 3 står det at bygging i strandsonen bare ”*skal tillates etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold*”(SPR kapittel 7.2, første avsnitt). Internt i sonene er presset på arealene varierende, og i sone 3 er enkelte av områdene i 100-metersbeltet ”*uten press*”. SPR åpner for at kommunene kan inkludere disse områdene i sine helhetlige utviklingsstrategier, og vedta arealplaner for utbygging til ulike formål. Når det gjelder eldre planer som åpner for utbygging i strid med retningslinjene heter det at disse ”*bør revideres eller oppheves*”. Generelt i retningslinjene for sone 3 brukes ordet *bør* betraktelig mer enn *skal*. SPR gir kommunene et stort rom for skjønnsutøvelse. Det overlates til forvaltningen i kommunene å avgjøre hvilke områder som er uten press. Den ”*konkrete vurderingen*” som SPR påpeker at skal ligge forut for en tillatelse til utbygging åpner tydelig for det kommunale skjønnnet. SPR gir noen rammer for skjønnsutøvelsen, slik som at vurderingene skal gjøres ut fra lokale forhold.

Både ordlyden i planretningslinjene og åpningen i lovforarbeidene for å disponere strandsonearealene i kommuner hvor forholdene tillater det, viser at byggeforbudet er mindre strengt i sone 2 enn i sone 1, og aller mildest i sone 3. Ifølge Myklebust & Schütz (2012) er den viktigste hensikten med SPR å presisere hvor i landet, og på hvilke vilkår, det er anledning til å bygge i strandsonen. Mange kommuner i Troms er små kystkommuner som uten anledning til å bygge i 100-metersbeltet vil stå igjen med svært begrensede utbyggingsmuligheter (figur 5). I slike kommuner vil totalforbud mot tiltak i strandsonen sette

for store begrensninger for utviklingsmulighetene. Dette skal SPR avbøte. Det følger av SPR kapittel 7.2 at kommunene i sone 3 har anledning til å planlegge for utbygging til ulike formål i strandsonen. Byggeforsbudet gjelder generelt, men retningslinjene viser kommunene hvordan forbudet kan fravikes på en lovlig og ønskelig måte, altså gjennom langsiktig planlegging. Kommunene i sone 3 fritas ikke fra å måtte differensiere arealene i strandsonen og planlegge for hvor eventuell utbygging skal skje (Miljøverndepartementet 2007-2008). Men de gis anledning til å inkludere mer strandsonereale i sine utbyggingsplaner, og til å basere forvaltningsvedtakene sine på et friere skjønn. På denne måten legges det opp til at byggeforsbudet skal håndheves ulikt i de forskjellige sonene.



Figur 5 Kart over Troms fylke med kommunegrensene (Kåfjord kommune 2001)

4.5.2 Hvordan gjør andre saksbehandlingskrav seg gjeldene i sone 3, sammenlignet med sone 1 og 2, etter SPR?

Fordi forbudet mot tiltak i strandsonen vil håndheves forskjellig i de ulike sonene, er det naturlig å anta at også kravene til behandlingen av plan- og dispensasjonssaker vil variere mellom sonene.

4.5.2.1 Plansaker

For all utbygging i en kommune skal kommuneplanens arealdel ligge som grunnlag jf. plan- og bygningsloven §§ 11-5 og 11-6. Plan- og bygningsloven § 12-1 andre og tredje ledd bestemmer når det skal utarbeides reguleringsplan. Det framgår av andre ledd at det i kommuneplanen kan bestemmes at det for enkelte områder skal utarbeides reguleringsplan jf.

§ 11-9 nr. 1. I tillegg til dette stiller plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd krav om reguleringsplan *”for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*. I motsetning til en kommuneplan som skal tas opp til vurdering og revidering årlig jf. § 11-1 fjerde ledd, vil en reguleringsplan i praksis virke mer bindende på den langsiktige arealbruken (Bugge 2011). Selv om det er mulig å endre vedtatte reguleringsplaner er det ikke meningen å vurdere disse regelmessig. Dette gjør at rettsvirkningene av en reguleringsplan blir større enn av arealdelen til en kommuneplan, samtidig som at en reguleringsplan på flere måter krever en grundigere planleggingsprosess. Saksbehandlingen i en reguleringsplanprosess er grundigere i den forstand at det er viktig at alle berørte parter blir varslet, og at alle berørte interesser og hensyn blir vurdert. En årsak til dette er at reguleringsplaner er enkeltvedtak jf. lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 2 bokstav b), så berørte parter har klageadgang jf. § 28. Som nevnt regnes kommuneplan normalt som forskrift jf. § 2 bokstav c), hvor innholdet ikke kan påklages.

Tillatelse til å gjennomføre tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 som omfattes av § 12-1 tredje ledd kan altså ikke gis uten at det foreligger reguleringsplan (Bugge 2011). Når det gjelder differensieringen av kommunene i SPR omfatter det også kravene som stilles til saksbehandling. For sone 1 er SPR strengere og mer omfattende enn de alminnelige kravene i plan- og bygningsloven. Det heter at det *”... for eventuell ny utbygging og nye tiltak skal kreves reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1”* (SPR kapittel 5.2 annet avsnitt). Bestemmelser til kommuneplanens arealdel, i form av avsatt byggegrense langs sjøen jf. § 11-9 nr. 5, er altså ikke tilstrekkelig grunnlag for å tillate utbygging i 100-metersbeltet i sone 1. SPR åpner i liten grad for utøvelse av forvaltningsskjønn i sone 1, og der det skjer legges det konkrete føringer for hvordan ulike hensyn skal vektlegges: *”Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i 100-metersbeltet (...) skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges”* (SPR kapittel 5.2 tredje avsnitt, første kulepunkt). Flere av retningslinjene for sone 1 legger opp til en behandling av plansaker som er mer omfattende enn det som følger av plan- og bygningsloven kapittel 12 om reguleringsplaner. Blant annet heter det i retningslinjene for sone 1 at alternative plasseringer alltid skal vurderes før bygging tillates, også for mindre tiltak. I kommuneplanarbeidet skal kommunene vurdere om tiltak som tidligere er godkjent i plan er i tråd med SPR. Videre skal kommunene revidere eller oppheve planer som gir mulighet for bygging i strid med retningslinjene. Denne vurderingen av eldre planer, og eventuell revidering og oppheving, skal nå inngå som en del

av sone 1-kommunene sin ordinære rullering av kommuneplanens arealdel. SPR sier også at kommunene i denne sonen bør innføre kommuneplanbestemmelser for størrelse og standard av eksisterende fritidsboliger i strandsonen.

Plankravene i sone 1 er svært strenge. Ingen utbygging kan forekomme i strandsonen uten at det er basert på reguleringsplan. SPR øker dessuten omfanget av kommuneplanarbeidet i en periode, inntil de gjeldende planene er revidert eller opphevet i tråd med retningslinjene. Samtidig som at SPR legger strengere føringer for saksbehandlingen i sone 1 enn i de to andre sonene vil de også være et hjelpemiddel som kommunene kan støtte seg til i vedtak om å avslå søknader og planforslag. Foreløpig har neppe retningslinjene hatt lang nok levetid til at man kan trekke sikre slutninger på dette området, men man kan anta at det i saksbehandlingen blir enklere å begrunne avslag enn før. SPR alene gir riktignok ikke det nødvendige grunnlaget for avslag til private søkere, men det gjør arealplaner. Arbeidet med å oppdatere planverket vil kunne bli omfattende, men planene vil igjen forenkle behandlingen av andre typer saker, slik som for eksempel dispensasjoner og reguleringsplaner som er i strid med kommuneplan.

Sone 2 er også på dette området i en mellomstilling mellom de strengeste og de mildeste føringene retningslinjene gir. Mens det i sone 1 *skal* kreves reguleringsplan for alle tiltak i strandsonen, *bør* dette kreves for *ny vesentlig utbygging* i sone 2. Det kan tillates bygging i strandsonen, men da skal byggegrense gis, og i områder hvor det er stort press kan utbygging styres gjennom bestemmelser til kommuneplanen. Videre legger retningslinjene føringer for kommunenes saksbehandling i form av at alternative plasseringer skal vurderes før tillatelse kan gis. Hvilke hensyn som skal vektlegges i utarbeidingen av reguleringsplaner, og tiltak som er godkjent i eldre plan skal nå vurderes på nytt opp mot planretningslinjene.

I sone 3 er SPRs krav til plansaksbehandling mildest. Det er ikke et absolutt krav om reguleringsplan for alle tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen. Plan- og bygningsloven § 12-1 gjelder imidlertid uansett, og tredje ledd slår fast at det kreves reguleringsplan for tiltak ”som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”. Sett i lys av plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd, hvor det påpekes hvilke hensyn som særskilt skal ivaretas i 100-metersbeltet, vil det uansett være lavere terskel for å utløse krav om reguleringsplan dersom et tiltak skal lokaliseres i strandsonen, fordi det basert på plassering kan øke faren for vesentlige miljøvirkninger. På dette området er rommet for et forvaltningsmessig skjønn stort. Forvaltningen må vurdere om tiltakets størrelse i seg selv gjør at det utløser krav om

reguleringsplan, og deretter om tiltakets plassering er utløsende. I tillegg skal det vurderes om de hensynene som nevnes i § 1-8 første ledd ivaretas.

SPR for sone 3 sier at det, ved utarbeiding av kommuneplaner eller reguleringsplaner som åpner for bygging i strandsonen, skal angis byggegrense. Tiltak kan gjennomføres basert direkte på kommuneplanen. Mens det for de andre sonene heter at eldre planer som tillater utbygging i strid med retningslinjene *skal* revideres eller oppheves, er dette noe som *bør* skje i sone 3. Generelt stiller ikke SPR strenge krav til behandlingen av plansaker i sonen, men peker tydelig på hvilke hensyn som skal vektlegges tyngst i kommunenes strandsoner. For eksempel har behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser, behovet for arealer til boligbygging og muligheten for fritidsfiske fått fokus i retningslinjene ved at det skal prioriteres eller ”tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet”. Den gjennomgående bruken av ordet *bør* er også en åpning for skjønn. ”Skal” betyr at det er et krav, mens ”bør” gir mulighet for andre løsninger.

4.5.2.2 Dispensasjonssaker

Det overordnede målet med SPR er å ”*unngå uheldig bygging langs sjøen*” (SPR kapittel 1 første avsnitt). Ved presiserende tolkning er dette snakk om utbygging basert på dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet og fra overordnede planer. I 2012 utarbeidet NIBR, UMB, NIVA og HI en samarbeidsrapport om kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kysten (Stokke et al. 2012). Der omtales denne form for utbygging som bit for bit-utbygging, og beskrives ved at inngrepene ofte er små, men mange, og at tiltakene gjerne er spredt i tid og rom. Konsekvensene av hvert enkelt tiltak er begrenset, men sumvirkningene for naturmiljøet og andre allmenne interesser kan bli store. Bit-for-bit utbygging kan føre til en lite helhetlig utvikling i kommunene. Uten en overordnet planlegging risikerer kommunene å innvilge søknader som er i strid med den nasjonale arealpolitikken om å hensynta allmenne interesser i 100 metersbeltet. Det er på dispensasjonsområdet at sonene skilles tydeligst fra hverandre.

For sone 1 er SPR entydig når det gjelder dispensasjoner: ”*dispensasjoner skal unngås*” (SPR kapittel 5.2 første avsnitt). Bit-for-bit utbygging har lenge vært et stort problem i sone 1. Nå fastslår planretningslinjene for sone 1 at dispensasjon ikke skal gis. Planretningslinjene, som er en rettesnor for kommunene, signaliserer tydelig at alle dispensasjonssaker vil bli møtt med innsigelse fra Fylkesmannen. I sone 1 stilles det strenge plankrav til tiltak i 100-metersbeltet. Desto mer omfattende en planprosess er, i form av antall høringsparter, utredningskrav,

vurdering av alternative plasseringer og utforming, jo mer bindende er planen som eventuelt blir vedtatt. I sone 1, hvor det kreves reguleringsplan for alle tiltak, er det en naturlig følge at kommunene i praksis ikke har dispensasjonsmyndighet.

For sone 2 sier SPR at *”som hovedregel skal dispensasjoner unngås i sentrale områder der presset på arealene er stort”* (SPR kapittel 6.2, første avsnitt). I slike pressområder i sonens kommuner er det spesielt viktig at det legges helhetlige og strategiske planer, og der det finnes grundige planer er mulighetene for å gi dispensasjon svært begrenset. Når det gjelder krav om reguleringsplan sier planretningslinjene for sonen at det *”for ny vesentlig utbygging av bolig- og fritidsbebyggelse, bør kreves reguleringsplan”*. Det betyr ikke at alle andre typer tiltak enn bolig- og fritidsbebyggelse kan tillates basert på enkeltsaksbehandling.

Næringsbygg vil som regel kreve reguleringsplan etter loven jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Selv om SPR ikke direkte sier det, som for sone 1, så vil i praksis de fleste tiltak som er aktuelle å legge til strandsonen i sone 2 omfattes av et krav om reguleringsplan.

I planretningslinjene for sone 3 heter det at *”for mindre tiltak kan det gis dispensasjon etter en konkret vurdering”*. I plan- og bygningsloven § 19-2 utdypes det hvilke vurderinger kommunene plikter å foreta. Utgangspunktet er at lovens formål og hensynene bak bestemmelsen, ikke kan settes til side. Dernest må de totale fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det stilles altså omfattende krav til saksbehandlingen av dispensasjonssøknader, men planretningslinjene for sone 3 skiller seg ikke fra de alminnelige kravene som plan- og bygningsloven stiller. Hva som regnes som ”mindre tiltak” må tolkes i sammenheng med plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd som stiller krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak. Det er imidlertid en skjønnsmessig vurdering om et tiltak regnes som stort eller lite. Trolig vil også tiltakets plassering få betydning for om det utløser reguleringsplankrav. Det er lavere terskel for at et tiltak i strandsonen utløser krav om reguleringsplan, enn om tiltaket plasseres ovenfor 100-metersbeltet. Hvilken plassering tiltaket skal få innad i 100-metersbeltet, vil også ha betydning for om det skal kreves reguleringsplan, eller om utbyggingen kan foregå basert på dispensasjon. Ofte vil et tiltak som søkes plassert i en urørt del av strandsonen enklere utløse reguleringsplankrav, enn om det samme tiltaket søkes plassert i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Planretningslinjene gir ikke kommunene anledning til å gi dispensasjon for tiltak som krever reguleringsplan etter loven (Myklebust & Schütz 2012). På dispensasjonsområdet er det også overlatt til den kommunale forvaltningen i sone 3 å utøve skjønn. Forvaltningen skal avgjøre hvor omfattende et tiltak kan være for å kunne karakteriseres som ”mindre

tiltak”. I hver enkelt sak skal det foretas en konkret vurdering, og her vil hensynene i plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd være av sentral betydning.

For sone 1 krever planretningslinjene en mer omfattende saksbehandling på enkelte områder enn tidligere. Det kreves nå reguleringsplan for alle tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen i sonen. Imidlertid vil alle dispensasjonssøknader kunne avslås direkte, og slik vil enkeltsaksbehandlingen i sonen forenkles betraktelig. For sone 2 er endringene middels omfattende, og det legges opp til at forvaltningen, til en viss grad, skal benytte seg av sitt frie skjønn. Både når det gjelder hvilke deler av en kommune som er ”pressområder” og hvilke tiltak som skal regnes som ”vesentlige” er dette overlatt til kommunene å vurdere. For sone 3 har ikke SPR ført til noen direkte endringer på dette området, og kommunene er ikke gitt noe nytt juridisk verktøy i sin enkeltsaksbehandling i strandsonen. SPR for sone 3 inneholder kun en generell oppfordring til mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling. Dersom en kommune planlegger for arealer i 100-metersbeltet, og inkluderer disse arealene i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, vil planene danne et juridisk grunnlag for å avslå dispensasjonssøknader direkte. Gjennom å oppfordre til mer planlegging i strandsonen vil altså SPR kunne gi kommunene i sone 3 en forenklet saksbehandling av enkeltsaker på sikt. Når det gjelder dispensasjoner er det et stort rom for skjønnsutøvelse i sone 3. Kommunen har naturligvis ikke et fullstendig fritt skjønn, men er bundet av hensynene bak det generelle byggeforbudet i strandsonen, forvaltningsloven og andre lover som gjør seg gjeldende avhengig av tiltakets, og områdets, karakter.

5 Empiriske resultater

I dette kapittelet presenteres resultatene fra de kvalitative forskningsintervjuene med representanter fra administrasjonen i de to kommunene, to kommunepolitikere og en representant fra Fylkesmannen i Troms.

5.1 Statlige føringer på kommunal strandsoneforvaltning

Intervjuene startet med en forberedende del som dreide seg om statlige føringer på den kommunale arealforvaltningen generelt, og hvordan forvaltningen i Tromsø og Karlsøy opplever og forholder seg til disse. Dette var en innledning til de mer spesifikke spørsmålene om SPR som ville komme senere.

De fleste informantene uttalte at de generelt var positive eller nøytrale til statlige føringer og retningslinjer. Flere sa at det kan virke klargjørende på noen områder. Ulike former for statlige innspill er viktige fordi de kan gi den kommunale forvaltningen en bedre argumentasjon for sine vedtak, og gjøre interesseavveiningen i en planprosess enklere. Men informantene var ikke bare positive. Selv om alle så nødvendigheten av en overordnet statlig kontroll, mente noen at det har gått litt langt. I Karlsøy nevnte for eksempel en av informantene at:

”Det er veldig mye å forholde seg til, og mer og mer blir det. Jeg mener kanskje at vi har nådd et metningspunkt(...) Kommunearbeideren har en veldig hektisk hverdag og det er mange, til dels motstridende, hensyn som man skal få til å gå i hop.”

Flere av informantene uttalte også at de følte at det kommunale selvstyret blir mer og mer begrenset, og at på noen områder er rammene for kommunenes frie skjønnsutøvelse nokså trange. En kommune er i praksis avhengig av at alle berørte sektormyndigheter bifaller et planforslag for at det skal kunne vedtas. Dette er med på å begrense handlingsrommet til den kommunale forvaltningen, fordi man ikke ønsker å bruke ressurser på å utarbeide planer som senere risikerer å bli stanset av innsigelser. Her er statlige føringer til god hjelp fordi de er med på å tydeliggjøre i hvilke områder et planforslag kan komme til å møte innsigelser, og slik spare kommunene for unødvendig tids- og ressursbruk. At dette er en viktig hensikt med slike føringer var flertallet av informantene bevisste på.

En av informantene fra planavdelingen i Tromsø påpekte at forholdet en har til slike føringer kan i stor grad avhenge av den stillingen og det arbeidet den enkelte har. Han sa at fagfolk ofte er positive til statlige føringer fordi de ser viktigheten av det, men at mange politikere,

mye avhengig av politisk ståsted, kanskje ser det som en møllestein. Dette ble direkte illustrert i intervjuet med kommunepolitikeren i Tromsø, som for øvrig var fra FrP, som uttalte at han ikke liker for mye statlige føringer på det kommunale selvstyret. Han mente at det allerede er altfor mye.

Videre ble det spurt om hvordan innføringen av nye lover, planretningslinjer og andre statlige føringer blir gjort i kommunene, for å kartlegge hvilken opplæring som var blitt gitt. Det var viktig å finne ut hvordan informantene hadde fått informasjon om SPR, fordi det kan påvirke holdningsskapingen. De ansatte i administrasjonen i de to kommunene ga sammenfallende svar på dette, og fortalte generelt om ulike kurs og samlinger hvor de lærte om hvilke endringer nye regler og øvrige statlige føringer ville medføre for kommunene. Slike kurs blir ofte holdt av de aktuelle direktoratene og departementene som reiser landet rundt på ”signingsferder”, og samlingene holdes ofte regionvis. Ut fra det som fremkom i intervjuene ble det ikke på noen slike kurs gitt noen spesiell informasjon om SPR. Informanten hos Fylkesmannen fortalte at også der blir de som får sitt fagfelt berørt av nye føringer sendt på samling, men at det i forbindelse med innføringen av SPR ikke hadde blitt gitt noen spesiell informasjon om disse.

Informantene ble også spurt om deres forventninger til SPR, i forkant av innføringen. Basert på erfaringer med andre statlige føringer og retningslinjer, og på forutgående pressemeldinger, ventet de fleste at handlingsrommet deres ville bli innstrammet, og at byggeforbudet i strandsonen skulle håndheves strengere i framtiden. I etterkant av innføringen følte ingen at dette hadde slått til. Alle var fornøyde med at de statlige myndighetene ser at det ikke er nødvendig å håndheve byggeforbudet like strengt i Nord-Norge som i Oslofjorden. Flertallet uttalte at dette var noe de selv hadde vært opptatt av lenge, og de var nå fornøyde med å få gehør fra statlig hold. Det var også av stor betydning for representantene fra administrasjonen i Tromsø at det i SPR tas høyde for variasjoner i presset på arealene innad i kommunene. Informantene siktet da til formuleringen i planretningslinjene for sone 3 (SPR kapittel 7.2 andre avsnitt): *”I områder uten press vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort”*. Tromsø er en kommune med svært store variasjoner i press på arealene. En av representantene fra kommunens administrasjon hadde tolket dette punktet i planretningslinjene som at det i enkelte deler av kommunen skulle bli vanskeligere å få bygge enn tidligere. Hans forståelse var at mens det blir enklere for kommunene å gi tillatelse i områder uten press, ville det bli vanskeligere i områder med mye

press. En slik utvidet fortolkning følger ikke direkte av planretningslinjenes ordlyd, men kan kanskje utledes av sammenhengen i bestemmelsene for de ulike sonene.

I hvilken grad statlige planretningslinjer gitt etter plan- og bygningsloven § 6-2 er bindende for den kommunale forvaltningen, er et tema som det kan knyttes usikkerhet til. Jeg har foran, i kapittel 4, fremholdt at SPR må anses som juridisk bindende for kommunene. Jeg skal ikke diskutere dette på nytt her. Men i intervjuene ble det forsøkt å få innsikt i hvor bindende representantene fra kommunene og Fylkesmannen opplever at retningslinjene er, og på hvilken måte de mener at de utfyller plan- og bygningslovens bestemmelser.

Først og fremst syntes alle informantene at det var positivt at byggeforbudet i 100-metersbeltet har blitt differensiert, og ingen hadde en opplevelse av at planretningslinjene setter loven, og byggeforbudet, til side. Oppfattelsen av forholdet mellom loven og SPR var i stor grad sammenfallende med det som blir diskutert i kapittel fire, altså at retningslinjene er en presisering og utdyping av loven. Enkelte omtalte planretningslinjene som en forskrift. En av informantene fra den kommunale arealforvaltningen i Karlsøy uttalte at planretningslinjene

”... gir klarere kjøreregler, og åpning for skjønn. Det er en veileder som kan brukes i konkret planlegging. Det er helt nødvendig, fordi plan- og bygningsloven sier ikke så mye om den praktiske planleggingen”.

En informant fra den kommunale forvaltningen i Tromsø la mer vekt på den geografiske differensieringen i planretningslinjene:

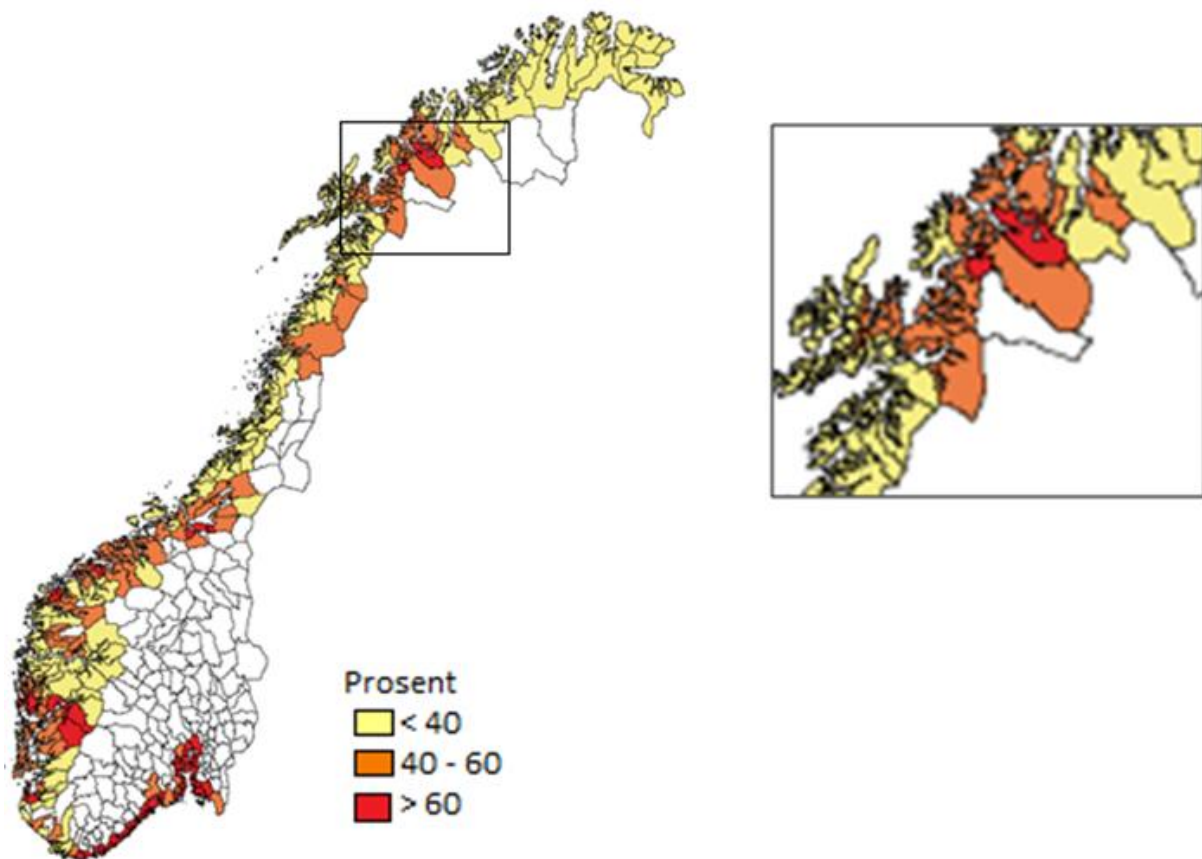
”Det er en differensiert politikk og retningslinjene har utgangspunkt i geografi. De er en vurdering av situasjonen innenfor de ulike geografiske områdene. Sånn sett utdyper de loven. Det er ikke behov for noen spesiell tolkning tror jeg. Det er ikke vanskelig å forholde seg til”.

Alle informantene hadde altså en klar oppfatning om at SPR utdyper, og ikke erstatter, byggeforbudet i strandsonen. Tiltaksbegrensingene fastsettes nå ut fra geografi, og SPR åpner for et utvidet skjønn i den kommunale strandsoneforvaltningen i sone 3.

5.2 Lokale forhold og avsatt byggegrense

Figur 6 viser hvor stor andel av kysten i alle landets kommuner som var bygningspåvirket i 2006. I artikkelen *Mange dispensasjoner fra byggeforbudet* (Holsth Bloch 2007), som figuren er hentet fra, er definisjonen av bygningspåvirket kystlinje at arealene ligger nærmere en

bygning enn 100 meter. Kartet viser at andelen bygningspåvirket strandsone i 2006 var like stor i to av kystkommunene i Troms, Balsfjord og Sørreisa, som i Oslofjord-området, altså over 60 %. Karlsøy har lysegul farge på kartet, noe som tilsier den laveste andelen bygningspåvirket strandsone, under 40 %. Tromsø har oransje, som betyr at 40 – 60 % av strandsonen i kommunen var bygningspåvirket i 2006.



Figur 6 Kart som viser andel bygningspåvirket strandsone per 2006 (Holsth Bloch 2007)

I Karlsøy var ingen av informantene i tvil om at kommunen skal kategoriseres som sone tre, ”Områder med mindre press på arealene”. En av informantene fra forvaltningen der uttalte at

”I Oslo-området hvor nesten halvparten av landets innbyggere bor er planretningslinjene enda viktigere fordi det er mindre plass og mer folk. Her i Karlsøy har vi enorme områder”.

En annen sa at

”Karlsøy er ikke Indre Oslofjord. Hvis man har lyst til å være for seg selv nede i fjæra, så er det muligheter overalt her. ”

I Tromsø varierer presset på arealene svært mye, og stedvis er presset på strandsonen stort. Blant informantene fra Tromsø kommune og fra Fylkesmannen i Troms var det likevel en oppfatning om at kommunen tilhører riktig kategori. En av informantene fra kommunen forklarte betydningen av å ta høyde for pressvariasjoner i arealplanleggingen, og differensiere arealene innad i kommunen. Flere påpekte at dette hadde de gjort bestandig og at planretningslinjene på ingen måte brakte inn noe nytt her. Dette hadde de for eksempel gjort gjennom å planlegge for industri i de mer suburbane delene av kommunen, og for fortetting i de tettest befolkete. Informantene i Tromsø var fornøyde med at de sentrale myndighetene ser betydningen av en slik arealforvaltning, og flere oppfattet planretningslinjene på dette området som en slags anerkjennelse av deres praksis.

Hovedhensikten med å differensiere kommuner er å tilpasse forvaltningen etter lokale forhold. Hva som er rammeskapende for strandsoneforvaltningen i nordnorske kystkommuner skiller seg i stor grad fra kommunene på for eksempel Sør- og Østlandet. Det som skiller områdene kan gjelde grad av press på arealene, hvilke interesser som er representert og hvor store strandsonerealer kommunene har. På bakgrunn av dette ble det i intervjuene undersøkt om forvaltningen i Karlsøy og Tromsø faktisk opplever at SPR tar høyde for de lokale forholdene som foreligger i strandsonen til de to kommunene. Det var fire lokale forhold, eller tema, som pekte seg ut i intervjuene som spesielle for forvaltningen av strandsonen i de to kommunene. Disse kontekstuelle forholdene har stor betydning for strandsoneforvaltningen i Karlsøy og Tromsø, men er selvsagt ikke enestående der. Med tanke på terreng og geografi gjelder de trolig for mange av kommunene i sone 3. De fire temaene er:

5.2.1 Reindrift

En tung interesse når det gjelder arealbruk i Nord-Norge er samisk reindrift. Både i Karlsøy og Tromsø øver reindriften stor påvirkning på all arealforvaltning, inkludert i strandsonen. De viktigste bestemmelsene om samisk reindrift er inntatt i lov om reindrift 15. juni 2007 nr. 40 (reindriftsloven), som blant annet bestemmer at alle samiske reinbeiteområder skal være inndelt i reinbeitedistrikter. Loven bestemmer også at det for alle slike beiteområder skal være et områdestyre. Områdestyret har innsigelsesmyndighet i plansaker som gjelder området (Reindriftsforvaltningen).

Størstedelen av landarealet i Tromsø og Karlsøy kommune er reinbeiteområde, som er inndelt i seks reinbeitedistrikter (Reindrifftsforvaltningen 2003).

- Mauken - Tromsdalen (sommerbeite)
- Kvaløy (helårsbeite)
- Ringvassøy (helårsbeite)
- Vannøy (sommerbeite for rein fra Finnmark)
- Rebbenessøy (sommerbeite for rein fra Finnmark)
- Reinøy (sommerbeite for rein fra Finnmark)

I reindrifftsloven § 1 annet ledd er det bestemt:

"Loven skal bidra til sikring av reindrifftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriffts viktigste ressursgrunnlag. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindrifftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene".

Det fremgår av dokumentet *Status arealplanarbeidet* at det i Karlsøy kommune er en økende konflikt mellom reindrift og øvrige arealbruk (Karlsøy kommune 2013b). Denne konflikten er svært tydelig i strandsonen. Om vinteren er øyene og de ytterste kystområdene viktige beiteområder for reinen fordi det er lite snø her. Høyere opp i terrenget, eller lenger inn på øyene, "låses" eller ises beitet ned, slik at det blir utilgjengelig for reinen (Reindrifftsforvaltningen 2003).

Dersom et område benyttes til reinbeite legger det begrensninger på annen arealbruk. Annen arealbruk som kan komme i konflikt med reindriffts interesser er blant annet fritidsbebyggelse med tilhørende infrastruktur, kraftutbygginger, områdevern, friluftsliv og ferdsel (Direktoratet for naturforvaltning 2011). Fordi strandsonen ofte er viktig for reindrifften og annen arealbruk kan motsetningene ofte bli store. Det sier seg selv at hensynet til sikring av reindrifftsarealene ofte vil stå i motstrid med andre arealbruksønsker, og særlig da utbyggingstiltak.

I Tromsø og Karlsøy drives det med rein både av fastboende og av samer fra Finnmark. Reindrifftsutøverne fra Finnmark har sommerbeite på øyer i Troms. Det har eksistert konflikter mellom fastboende befolkning og, særlig den nomadiske, reindrifften både i Tromsø og Karlsøy over lang tid (Tromsø kommune 2008). Å forvalte arealer hvor reindriftssamene har lovfestet rett til oppholde reinen sin er i følge kommunepolitikerer fra Karlsøy langt fra problemfritt. Kommunen plikter å hente inn uttalelser og innspill i alle saker som kan angå

reindriften. Alle grupper med egeninteresse i forvaltningen av arealer har en tendens til å se forvaltningstemaer fra kun én side, og kommunepolitikeren fra Karlsøy uttalte at dette i høyeste grad gjaldt reindriftnæringen også:

”De uttaler seg på en lest, hele veien. Alle inngrep i naturen, for eksempel ei hytte på 100 kvadrat i et reinbeiteområde, er mye verre enn at de selv driver med barmarkskjøring på fjellet. Det ser jo ikke ut etter dem.”

Uttalelser som dette må ses på bakgrunn av at reindrift i et område sett fra kommunens ståsted vanskeliggjør arealplanleggingen mye. Antall høringsparter øker, det samme gjør lovbestemmelsene det skal tas hensyn til, og risikoen for innsigelser. Sier reindriften nei, er det svært vanskelig for en kommune å få gjennomslag for et planforslag eller et utbyggingstiltak som kommunen ellers anser som viktig.

Reindriftens påvirkning på arealplanleggingen i kommunene opptok mange av informantene, spesielt i Karlsøy. De syntes at det var problematisk å planlegge for arealer fordi de ofte ble møtt av tunge innspill og innsigelser fra reindriftsforvaltningen. I SPR nevnes ikke reindrift, men det er et svært sentralt tema for mange av de som arbeider med å forvalte strandsonen i Nord-Norge. På et oppfølgende spørsmål om informantene savnet at dette temaet ble behandlet i planretningslinjene svarte noen av informantene i begge kommunene, ja. Andre informanter mente at temaet er behandlet tilstrekkelig i annet lovverk og at det ikke er et behov for ytterligere føringer på området.

5.2.2 Terreng

Terreng i mange kystkommuner, spesielt i Nord-Norge og på Vestlandet, er bratt. Mange steder setter terreng naturlige begrensninger for hvor ulike tiltak kan plasseres. Rasfare forsterker dette ytterligere. Ofte er det slik at man mange steder bare har sjønære områder å ta av for utbyggingsformål. Hvis byggeforbudet i strandsonen skulle håndheves strengt i slike områder ville det kunne vanskeliggjøre arealutviklingen ytterligere, og til skade for lokalsamfunnene. Dette tema er tatt eksplisitt opp i SPR (kapittel 7.2 femte avsnitt, fjerde kulepunkt) hvor det for sone 3 heter at

”I områder hvor alt tilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet, og alternativ plassering dermed ikke er mulig, vil kommunen ha videre adgang til å tillate tiltak for å ivareta hensynet til en fornuftig samfunnsutvikling.”

Samtlige av intervjupersonene fra administrasjonen i Karlsøy og Tromsø fortalte at dette er en problemstilling de i alle tider har måttet ta stilling til, og derfor har kommunene en innarbeidet praksis på området. Ingen av informantene fra kommunenes administrasjon ytret et behov for noen avklaringer om hvordan slike arealer skal forvaltes, og de opplevde heller ikke at SPR oppklarer eller tydeliggjør noe på dette området.

5.2.3 Veggen som byggegrense langs sjøen

Jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2 kan kommunene i henholdsvis kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, fastsette annen byggegrense enn 100 meter fra strandlinjen.

Vegene i mange nordnorske kystkommuner er lagt langs sjøen, og svært ofte mindre enn 100 meter fra sjøen. Mange av informantene nevnte dette i intervjuene, og påpekte at Staten eller fylkeskommunen selv er de som oftest gjennomfører tiltak i 100-metersbeltet, i form av veger. For eksempel la Statens Vegvesen i 2007 ut et forslag til kommunedelplan E8 Sørbotn-Laukslett i Tromsø kommune (Statens vegvesen 2007). Forslaget inneholdt blant annet en 450-meter lang fylling som delvis ville ligge i sjøen og delvis i fjæresonen. I følge en av informantene fra administrasjonen i Tromsø kommune ville dette ha ”smadret” det som fantes av naturstrand i anleggsområdet. Planforslaget ble ikke godkjent av kommunestyret. Hensynene som lå bak kommunestyrets vedtak var riktignok ikke strandsonevern, men dette er med på å illustrere hvordan vegbygging i mange kystkommuner foregår. Naturen setter rammer for utviklingen. Man kan ikke bygge der det er for bratt, og da finnes det ofte bare strandsone igjen.

Vegene i mange kystkommuner går altså langs sjøen. Den horisontale avstanden mellom vegen og strandlinjen kan imidlertid variere veldig. En av informantene fra administrasjonen i Tromsø kommune uttalte at:

”Vegen har en tendens til ikke å ligge 100 meter fra havet, men ofte rundt 60-70 meter fra. Jeg synes at det er veldig greit å si at det er vegen som definerer grensa for strandsonen. Det som er nedenfor vegen er strandsone, og det som er ovenfor er ikke det. Til og med der vegen gjør en liten bue, og bare ligger 50 meter ifra, er det okei.”

Som en lokal tilpasning blir veger benyttet som praktisk byggegrense langs sjøen. Dette er en praksis som har blitt fulgt lenge både i Tromsø og Karlsøy. I Tromsø er denne byggegrensen fastsatt som bestemmelser til kommuneplanens arealdel (Tromsø kommune 2011). I Karlsøy har kommuneplanen manglet disse bestemmelsene, men man har forsøkt å følge det samme

prinsippet i den praktiske arealforvaltningen. Der har man fokusert på å ikke innvilge dispensasjonssøknader om tiltak nedenfor veg, dersom det kan unngås med tanke på tiltakets karakter. I den nye arealdelen til kommuneplanen skal dette nedfelles som bestemmelser. I Tromsø har man ikke møtt innsigelser på at byggegrense ikke settes mer detaljert enn gjennom bestemmelser til kommuneplanen om at den følger vegen, og man anser derfor dette som en anerkjent praksis.

Om, og i så fall hvordan, Karlsøy og Tromsø har avsatt byggegrense langs sjøen i områder hvor vegen ikke ligger i 100-metersbeltet blir ikke behandlet i denne oppgaven, fordi de nødvendige undersøkelsene dette forutsetter ville gått utenfor oppgavens rammer.

5.2.4 Næringsutvikling

I SPR for sone 3 er behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser eksplisitt nevnt, og dette skal *”tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet”*. Informanten fra Fylkesmannen oppfattet det som at terskelen for næringsetablering i strandsonen er veldig lav, men påpekte at det er langvarig praksis for dette i Troms. Han fortalte videre at hos Fylkesmannen er man opptatt av at det som praktiseres skal kunne forstås, og *”da går det ikke an å være vanskelige i forhold til næringsutvikling og boligbygging på bygda”*. I forbindelse med næringsutvikling blir det heller ikke stilt krav om fortetting, fordi det som regel ikke er aktuelt. Han fortalte at ny næringsvirksomhet i strandsonen som regel dreier seg om turisme, akvakultur eller fiskeri, og at etableringen ofte foregår som *”knoppskyting”* i lite bebygde områder. Informanten påpekte at de heller ikke er særlig strenge når det gjelder boligbygging i strandsonen, men at dette i mindre grad tillates i urørte deler av strandsonen. Informanten påpekte at søknader om utbygging til boligformål i strandsonen forekommer så sjelden at de ikke har sett et behov for å føre en generell praksis på dette området. Hovedfokusert ligger på å hindre en overdreven utbygging av fritidsboliger i strandsonen. Presset på å få bygge hytter i strandsonen varierer også fra sted til sted. I Troms er spesielt nabokommunene til Tromsø utsatt for dette. Informanten fra Fylkesmannen fortalte at Tromsøfolk i større grad søker om hytter i nabokommunene, enn i sin egen kommune. Folk som bor i by føler dessuten ofte et større behov for fritidsbolig, enn folk som bor mer landlig til.

Næringsutviklingen som foregår i strandsonen er som regel i forbindelse med fiskeri, akvakultur eller turisme. Flere steder i Troms har man en del år sett en utvikling av næringsbedrifter i form av såkalte rorbu-, hotell- og hytteanlegg ved sjøen. Malangen Brygger i Tromsøs nabokommune Balsfjord (Malangen Brygger 2013), Hav og Fjell i Karlsøy (Hav

og Fjell AS 2013) Sommarøy Arctic Hotel i Tromsø (Sommarøy Arctic Hotel 2013), og Buvik Brygge i Tromsø (Buvik Brygge 2010) er eksempler på denne typen bedrifter. Buvik brygge er en mer tradisjonell form for næringsbedrift, som kun *leier ut* rorbuer og hytter ved sjøen, mens de øvrige tre bedriftene har en mer utradisjonell form. Dette er anlegg som oppføres på tomter som er regulert til næringsvirksomhet, så seksjoneres rorbuene/leilighetene/hyttene og *selges* som eierseksjoner til private som ønsker seg en fritidsbolig ved kysten. Avtalene som disse salgene er basert på kalles ”sale/lease back-avtaler”, fordi avtalene går ut på at eier skal leie tilbake seksjonen til tiltakshaver en tid hvert år. Tiltakshaver står da fritt til å leie disse ut videre, som en slags hotellvirksomhet, og inntektene av dette deles mellom eier av seksjonen og tiltakshaver.

Kritikere av ordningen har anført at man på denne måten får etablere private fritidsboliger i strandkanten under dekke av at det er næringsvirksomhet. Men informantene fra kommuneadministrasjonen i Tromsø og Karlsøy så positivt på de tiltakene som har blitt gjennomført til nå. Alle så at denne formen for næringsvirksomhet er nok så ”spesiell”, men ingen ytret noen betenkeligheter rundt det. En av informantene i Tromsø mente at disse anleggene ikke bidrar til en privatisering av områdene i like stor grad som enkeltstående hytter. Hytteanleggene er ofte drevet med utgangspunkt i hoteller, som har restauranter og kiosker som allmennheten kan besøke, ikke bare de som eier en andel. Informanten trodde til og med at slike anlegg kan være med på å øke besøket til deler av kommunen som tidligere ikke har blitt benyttet til friluftsliv eller ferdsel.

5.3 Mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling i strandsonen?

Informantene ble spurt om hva de oppfattet som hensikten med SPR. Mange mente at dette var ønsket om å unngå et stort antall dispensasjoner fra byggeforbudet og fra overordnede arealplaner i strandsonen. Alle informantene, unntatt kommunepolitikerens i Tromsø, så problemet ved en liberal dispensasjonspraksis. Dette var på ingen måte en holdning som hadde blitt innført sammen med de nye planretningslinjene, men hadde vært gjeldende i de to kommunene lenge. I Karlsøy, hvor man har hatt en liberal bruk av dispensasjoner i 100-metersbeltet i en tid, var ingen av informantene fornøyde med denne praksis. De ser fram til at kommuneplanens arealdel skal komme på plass, delvis på grunn av strandsonen og de viktige hensynene som gjør seg gjeldende der. Arealplanleggeren i Karlsøy kommune så fram til å få en forenklet og planbasert prosess rundt den framtidige utbyggingen i kommunen, ikke minst i strandsonen. Representanten fra byggesaksavdelingen i kommunen så fram til å kunne behandle saker administrativt, i tråd med ny arealdel til kommuneplanen, i stedet for som

dispensasjoner. Politikeren gledet seg til å få en fullstendig oversikt over de tilgjengelige arealene i kommunen. Hun fremholdt at det kan virke som at en kommune som Karlsøy har ubegrensede arealressurser, men at når alle hensyn, slik som reinbeiteområder, trekkveier, rasutsatt terreng osv., er tatt inn i planen vil man kanskje få et annet syn på det. Hun uttalte også at kommunepolitikerne har et press på seg fra grunneierne i kommunen, fordi mange ønsker å tjene penger på eiendommene sine og søker om å få etablere hyttefelt. Hun mente at kommuneplanens arealdel vil være til hjelp for enklere å begrunne avslag på søknader om slike ting.

En av informantene i Karlsøy fortalte at det var mange ting som til sammen hadde tydeliggjort behovet for den nye arealplanen, for eksempel naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, i tillegg til flere særlover som gir kommunen ulike pålegg som skal følges opp i planleggingen. Men størst og mest utløsende betydning har innspillene og innsigelsene fra Fylkesmannen hatt. Informantene i Karlsøy uttalte at de selv anser dispenseringen som et problem, og at den nye arealplanen vil danne et grunnlag for å avslå dispensasjonssøknader i framtiden.

I Tromsø er bruken av dispensasjoner i strandsonen svært restriktiv. En av informantene fra kommuneadministrasjonen derfra fortalte at:

”Dispensasjon vurderes ut ifra gitte lovkrav, og sendes ut på høring til gitte sektormyndigheter. Kommunen har en fastlagt dispensasjonspraksis. Det er veldig lite aktuelt å gi dispensasjon nedenfor veien (i områder hvor vegen ligger nærmere sjøen enn 100 meter). Sånn har det vært, og sånn er det. I den grad det er aktuelt å gi dispensasjon generelt i 100-metersbeltet så er det gjerne i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Man har vært restriktiv med å ta hull på nye områder.”

Den samme informanten uttalte at hun ikke føler at SPR har så stor betydning for Tromsø kommune. Den restriktive holdningen til dispensasjoner har eksistert lenge før planretningslinjene ble innført, og planretningslinjene har ikke medført noen følelse av endret adgang til å dispensere. På direkte spørsmål om planretningslinjene har ført til at det har blitt mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling i kommunen var svaret *”Nei, det har jeg ikke inntrykk av”*.

Dette inntrykket hadde også en annen informant fra administrasjonen i Tromsø kommune. Han var enig i at det ikke har blitt mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling i

kommunens strandsone etter innføringen av planretningslinjene, og han utdypet at han fant dette interessant. Han var bevisst på at planretningslinjene har tydeliggjort sone 3-kommunenes faktiske anledning til å tillate tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen bare det planlegges for det, men påpekte at dette så langt ikke har ført til noen endringer i Tromsø kommune. Grunnen til dette var i følge informanten, at Tromsø er en stor kommune med god planfaglig kompetanse, så dette er noe man hadde vært klar over, og planlagt i tråd med, lenge. Prinsippet er ikke nytt av planretningslinjene, men påpekes bare. Informanten slo også fast at det er godt samsvar mellom plantradisjonen hos fagfolk, og det som Staten kommer ut med av bestemmelser og retningslinjer. I 2008, tre år før planretningslinjene ble innført, ble det utviklet en prinsippsak om fritidsbebyggelse i Tromsø, som senere ble integrert i kommuneplanens arealdel (Tromsø kommune 2011). I forbindelse med utviklingen av prinsippssaken skaffet arealplanleggerne seg et helhetlig bilde av fritidsboligsituasjonen i kommunen. For kommunens strandsone inneholder kommuneplanen flere avsatte områder for utbygging av fritidsboliger. Der bebyggelse kan tillates nærmere sjøen enn 100 meter er dette hjemlet i form av bestemmelser om byggegrenser. Grunnen til at denne saken ble utarbeidet, og senere gitt en sentral plassering i kommuneplanens arealdel, var at man i Tromsø så den faglige betydningen av, og anledningen til, å planlegge for slike ting, også i strandsonen.

Når det gjaldt dispensasjoner i strandsonen påpekte informanten fra Fylkesmannen: *"Vi har bestandig kjørt på at det er fritidsboliger som er et problem"*. Næringsanlegg utløser som regel krav om reguleringsplan, og det er lite press på boligbygging i strandsonen i Troms. Angående eventuelle endringer i dispensasjonspraksis etter innføringen av SPR var informanten hos Fylkesmannen sin opplevelse i stor grad sammenfallende med det som ble uttalt i Tromsø kommune. Han opplevde at SPR stadfestet den praksis de har fulgt hele tiden, og at de nå kan sette to streker under deres vedtak. Planretningslinjene medførte dermed ingen nyheter for Fylkesmannens egen praksis, men informanten var likevel positiv. En stadfesting av at gammel praksis er korrekt gir en god plattform for arbeidet fremover.

Hos Fylkesmannen opplevde man ikke at kommunenes anledning til å dispensere ble endret med planretningslinjene, men informantens inntrykk var at man i noen kommuner hadde opplevd dette annerledes. Noen steder tolket man dem som en liberalisering av dispensasjonsreglene, mente han. Dette gjaldt ikke kommunenes administrasjon, men heller politikere og befolkningen. Informanten fikk imidlertid ikke inntrykk av at kommunenes administrasjon tolket de motsatt heller:

”Vi prøver hele tiden å spille inn at det i kommuneplanens arealdel kan settes av enkelte områder til utbygging. Differensiert strandsoneforvaltning også der. Det prøver vi intenst å spille inn. For hver gang vi avslår eller går imot en søknad påpeker vi at måten å gå fram på er å se dette i en større sammenheng, i kommuneplanens arealdel. Men det virker ikke som at de (kommunene) benytter seg av dette. Vi har antagelig brukt dette forslaget enda mer nå etter innføringen av de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning, fordi det er det samme ordet, differensiert. Jeg tror muligens at det vil sige bedre inn nå.”

Informanten fra Fylkesmannen hadde ingen opplevelse av at kommunene i Troms foreløpig planlegger mer for strandsonearealene sine etter innføringen av SPR. Men som det fremkommer av siste setning i sitatet over, så hadde han en følelse av at de kan føre til mer planlegging på sikt.

Når det gjaldt reguleringsplaner, hadde ingen av informantene reflektert over om SPR vil kunne føre til noen endringer, eller om SPR vil heve eller senke terskelen for når det skal kreves reguleringsplan for tiltak i strandsonen i sone 3. I Tromsø er bruken av dispensasjoner så restriktiv at denne terskelen trolig var nokså lav i forkant av innføringen. I Karlsøy dreide dispensasjonssakene fra 2012 seg om små tiltak nært riks-, fylkes og kommuneveg. Ingen av disse var av en slik karakter at de ville utløst noe krav om reguleringsplan.

5.4 Forutsigbar strandsoneforvaltning

Et sentralt argument for at kommunene skal planlegge for sine arealer, og i minst mulig grad basere utbygging på dispensasjoner, er at arealforvaltningen skal være forutsigbar for befolkningen. En planbasert forvaltning har i tillegg en grundigere og mer helhetlig prosess rundt nye tiltak, slik at befolkningen skal føle at deres ulike interesser blir hensyntatt. SPR får ikke direkte virkning for private personers rettigheter eller plikter, men SPR kan likevel få virkning for privatpersoners rettsstilling fordi de kan påvirke den kommunale planleggingen som i neste omgang får virkning for folks arealbruk. I intervjuene ble det stilt spørsmål om informantene opplevde at SPR hadde ført til et endret forventningspress fra borgerne når det gjaldt vedtak i enkeltsaker i 100-metersbeltet, om SPR hadde gitt dem en endret argumentasjonen for å avslå dispensasjonssøknader, eller til å stille vilkår i enkeltvedtak. Informanten fra Fylkesmannen fortalte at han hadde erfart at søknader på tiltak i strandsonen som hadde fått avslag før 2011, hadde blitt fremmet på nytt etter innføringen av SPR:

”allmennheten oppfattet det som en liberalisering. Det førte til at folk prøvde å søke på nytt på ting som de hadde fått avslag på tidligere, fordi de så at her er det fritt fram. Men dette gjaldt kun noen veldig få. De som har vært ekstremt opprørt over ikke å få bygge hytta si på den stranda som de vil ha for seg selv. De søker kunnskap, finner kunnskap, og misforstår”.

Denne oppfatningen gjaldt altså kun et fåtall, men var likevel så omfattende at det ble lagt merke til hos Fylkesmannen. Likevel gav det ikke et merkbart utslag på det totale antallet dispensasjonssøknader i 2012.

I Tromsø hadde ingen av informantene som jobbet med dispensasjonssaker i strandsonen lagt merke til om tidligere omsøkte enkeltsaker hadde blitt fremmet for ny behandling etter innføringen av SPR. Man hadde ikke merket noen økning i antall dispensasjonssøknader, men heller ikke en nedgang. En av informantene mente at dette skyldtes manglende medieomtale av SPR, og at folk generelt kanskje ikke er klare over at de eksisterer. Hun var for øvrig enig i at planretningslinjene kan tolkes som et frislipp når det gjelder dispensasjoner i sone 3. En informant fra planavdelingen mente at en mulig forklaring på det generelt lave antallet dispensasjonssaker, i forhold til kommunens innbyggertall, kan være at forvaltningen, gjennom en restriktiv dispensasjonspraksis, lenge har signalisert til borgerne at det er vanskelig å få gjennomslag for søknader om oppføring av tiltak i strandsonen. Han påpekte at det er positivt at det har festet seg en oppfatning hos folk om at utgangspunktet er byggeforbud i 100-metersbeltet, og at det ville være synd om denne grunnleggende oppfatningen forsvant. En annen mulig forklaring han fremmet var at presset på å få bygge fritidsboliger ikke er like stort som tidligere, og han presenterte noen mulige årsaker til dette. Den ene var finanskrisa i 2008, og at den har ført til at folk har mistet den største investeringslysten. En annen årsak var trenden med sale/lease back. Informanten trodde at det økende utvalget av denne typen fritidsboliger har tatt toppen av hyttemarkedet, og at folk ikke lenger står i kø for å få hyttetomt ved sjøen.

De fleste av informantene var bevisste på at en av hovedhensiktene bak SPR er å sørge for mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling. Likevel virket det ikke som at noen av informantene fra kommunene hadde reflektert over om planretningslinjene ville bidra til å forenkle enkeltsaksbehandlingen i strandsonen på noen måte. På direkte spørsmål om planretningslinjene hadde gjort det enklere/vanskeligere å avslå en dispensasjonssøknad eller

å stille vilkår til et dispensasjonsvedtak svarte samtlige av de spurte at de ikke visste, eller ikke hadde tenkt over det.

Det fremgikk altså at SPR ikke har medført noen tydelige endringer på dette området, ennå. Som en av informantene fra administrasjonen i Tromsø sa:

”Realiteten er at de ikke har gitt noen endring. Det er vanskelig å si om de kommer på sikt. Jeg tror faktisk ikke det.”

I Karlsøy mente informantene at planretningslinjene ikke har endret, eller kommer til å endre, enkeltsaksbehandlingen. Men flere av dem trodde at den nye arealdelen til kommuneplanen vil føre til en reduksjon i antall dispensasjoner og gjøre saksbehandlingen mye enklere framover.

5.5 Dokumentstudier

SPR får ikke direkte virkning for private personer, men er ment som et verktøy til kommunenes saksbehandling. Det kunne tenkes at SPR har bidratt til en klarere argumentasjon for enkeltsaksbehandlingen i strandsonen i sone 3, og at kommunene derfor henviser direkte til retningslinjene. For å undersøke om SPR blir benyttet på denne måten, bestod en del av datainnsamlingen til oppgaven i å studere saksdokumenter tilknyttet dispensasjonssaker i Karlsøys og Tromsøs strandsoner fra 2012.

I 2012 hadde Fylkesmannen i Troms 20 slike saker fra Tromsø inne på høring. Sakene var av ulik art. Flesteparten gjaldt opprettelse av grunneiendom eller fradeling av tomter, noen gjaldt etablering av fyllinger og småbåthavner og to gjaldt oppføring av garasjer. SPR var ikke eksplisitt nevnt noe sted i papirene som tilhørte disse sakene.

Karlsøy hadde bare tre slike saker inne på høring hos Fylkesmannen i 2012. Det lave antallet dispensasjonssaker skyldtes bygge- og deleforbudet som kommunen hadde nedlagt for store deler av 2012. Den ene av sakene gjaldt fradeling av boligtomt, den andre gjaldt utsetting av flytebrygge og den tredje gjaldt oppføring av en steinvorr i fjæra. Heller ikke i noen av papirene tilhørende disse sakene ble SPR nevnt.

6 Diskusjon

I dette kapittelet vil de sentrale temaene som er tatt opp i oppgaven, bli drøftet. Det tas sikte på å sammenstille resultatene fra de empiriske undersøkelsene, de juridiske analysene og dokumentstudiene for best mulig å belyse problemstillingene for oppgaven.

Hovedproblemstillingen (se kapittel 1.2) er grunnlag for disposisjonen av drøftingen, som er inndelt i to underkapitler: Planlegging og Dispensasjon. I begge underkapitlene diskuterer jeg hvilke endringer SPR har medført på de aktuelle områdene.

6.1 Planlegging

Felles for alle de tre sonene i SPR er et stort fokus på planlegging. Både for sone 1 og 2 har SPR ført til noen ytterligere plankrav enn det som direkte følger av plan- og bygningsloven, med tanke på revidering og oppheving av gamle planer, samt at det skal utvikles reguleringsplaner for alle tiltak i strandsonen. For sone 3 er ikke plankravene fullt så strenge, og kommunene i sonen er gitt muligheten til å tillate mer utbygging i sine strandsonerområder, men da skal dette skje basert på planer.

6.1.2 Ulike planbehov

En sentral verdi i det lokale selvstyret er den nære koblingen mellom beslutningstakerne og de som berøres av vedtakene (Regjeringen 1997). I tillegg til nærheten til befolkningen er også nærheten til arealene, og betydningen av at planmyndighetene kjenner arealene de skal forvalte. Kommunene er ikke fullstendig overlatt til seg selv, og overordnet styring av den lokale forvaltningen er viktig. Ulike regionale og statlige myndigheter har ansvaret med å følge opp og styre det kommunale planarbeidet slik at det foregår i tråd med nasjonale føringer og målsettinger. Det utvikles stadig nye lover og instruksjoner som det forutsettes at skal bli tatt inn i planleggingen på kommunalt nivå (Kleven 2013). Noen planer står kommunene fritt til å velge om de skal utvikle, mens andre er de pålagt. Dersom kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til, eller overser, lovverk og andre føringer for de lokale planprosessene, finnes det flere muligheter for overordnede myndigheter til å gripe inn.

I boken *Kampen om plass på kysten* (Hersoug & Johnsen 2012) fremholdes et sentralt poeng angående kommunal planlegging:

”Problemet ligger i at alle kystkommuner forutsettes å ha interesse av og kompetanse til å utforme rettslig bindende planer for sine områder” (side 39).

Boken handler riktignok om planlegging av sjøarealer, men prinsippet er det samme for landområder. Kommunene i Norge er av ulike størrelser og hvilke behov, interesser og

kompetanse de har for planlegging er svært varierende. Spesielt i små utkantkommuner er inntrykket at man er mindre positiv til statlige føringer for planleggingen, ikke nødvendigvis på grunn av innholdet, men heller på grunn av omfanget (Kleven 2013). I kommuner med tett befolkning og store interessekonflikter er behovet ofte større for planfaglige avklaringer på arealbruken, enn i kommuner med spredt befolkning og store tilgjengelige arealer. Likevel er plankravene de samme for alle, uavhengig av kommunenes størrelser og befolkningstall. Plandokumenter som kommunene er lovpålagt å utvikle, som for eksempel kommunal planstrategi jf. plan- og bygningsloven § 10-1 første ledd, blir noen ganger laget mer av plikt enn av at kommunene ser egennytt (Kleven 2013). Å opprettholde et oppdatert planverk er ressurskrevende. Mange små kommuner sliter med å knytte til seg nødvendig plankompetanse, og er ikke tilstrekkelig rustet til å møte alle de kravene som stilles (Troms Fylkeskommune 2010).

Målt etter folketall er Tromsø den største kommunen i Nord-Norge som også har landsdelens største by. Planarbeidet i kommunen har høy prioritet. Planavdelingen har mange ansatte med høy faglig kompetanse. I intervjuene med representantene fra administrasjonen i kommunen ble det stadig påpekt at SPR bragte lite nytt på banen for deres del. De tingene som blir påpekt i SPR var gammelt nytt, og viste til en praksis som allerede hadde blitt fulgt i Tromsø lenge. Dette undergraver ikke hensikten med planretningslinjene, fordi retningslinjene skal gi uttrykk for hva som er korrekt praksis i de ulike sonene, men underbygger i stedet at plankompetansen i Tromsø er høy. Opplevelsen av om SPR bringer med seg noen nye krav, eller åpner noen nye dører, for strandsoneforvaltningen kan være ulik i andre kommuner. I datainnsamlingen framstod Tromsø som en av de flinkeste i klassen (sonen) når det gjaldt planlegging. Dette framgikk av intervjuet med representanten fra Fylkesmannen og informantene i begge kommunene. Et behov for avklaringer av arealbruk driver fram et effektivt og målrettet planarbeid. Og en god kontroll over det sentrale plansystemet og egne planoppgaver kan være med på å styrke ”selvbildet” til kommunen (Kleven 2013). Denne teorien ble bekreftet gjennom intervjuene i Tromsø. Kommunens planbehov og plankompetanse var i stor grad sammenfallende.

I Karlsøy er befolkningstallet lavt, og bebyggelsen er alt annet enn tett. Derfor har kommunen naturlig nok ikke et behov for, eller økonomiske midler til, å opprettholde en stor planavdeling. Kommunen har nylig ansatt en planlegger etter at stillingen har stått ledig i en lang periode. Det virket som at informantene der oppfattet SPRs føringer som mer omfattende enn man gjorde i Tromsø. Det kan skyldes personlige fortolkninger, fordi SPR leses og tolkes

ulikt avhengig av person og rolle, men det kan også skyldes kontekstuelle forhold (Falk Frederiksen & Aagesen 2012). Planbehovene i Karlsøy er naturlig nok mindre enn i Tromsø på grunn av færre innbyggere og bedre plass. Det er trolig noe av årsaken til at man i Karlsøy i lang tid har basert utbyggingen i strandsonen på dispensasjoner. Fylkesmannen påla til slutt kommunen å nedlegge et midlertidig bygge- og deleforbud for at denne praksisen skulle opphøre og kommunen skulle prioritere å utvikle en ny arealdel til kommuneplanen. Man kan anta at hvis Tromsø hadde ført en slik praksis, ville det møtt motstand fra overordnede myndigheter mye raskere fordi den økende befolkningen og et næringsliv i kraftig vekst gjør at behovet for overordnede og oppdaterte arealplaner er større.

SPR gir ingen nye føringer for når kommunene skal utvikle arealplaner, men påpeker hva som vil være riktig praksis. For Tromsø har ikke SPR medført noen endringer når det gjelder planlegging. I Karlsøy startet kommunen et omfattende planarbeid ikke så lenge etter at SPR ble innført, men dette syntes ikke å være i direkte sammenheng med hverandre. Det ble uttalt av flere av informantene i kommunen at den utløsende faktoren for planutviklingen hadde vært Fylkesmannens pålegg om bygge- og deleforbud. Det er tidlig å slå fast noe sikkert på dette området, men foreløpig har ikke SPR bidratt til mer planlegging i strandsonen i Tromsø og Karlsøy.

6.1.3 Generelle føringer, ingen endringer

Som forklart i kapittel 1.1 var bakgrunnen for å velge Karlsøy og Tromsø som fokuskommuner at strandsonearealene i kommunene er utsatt for ulike grader av press, men at kommunene likevel er plassert i samme sone. Hensikten med den geografiske differensieringen i SPR var å skille kommuner slik at strandsoneforvaltningen bedre skulle tilpasses de rådende forholdene. Det kan reises spørsmål ved om soneinndelingen er treffende når alle kystkommunene i de tre nordligste fylkene inngår i samme sone. For å kunne omfatte et så ulikartet og stort område har planretningslinjene for sone 3 fått en generell karakter. Det ville selvsagt ikke være mulig å utvikle spesifikke statlige planretningslinjer for forvaltningen av strandsonen i hver enkelt kystkommune i Norge, men det er mulig at SPR sin generelle karakter er årsaken til at informantene i Karlsøy og Tromsø ikke opplever at de har medført noen endringer.

En av underproblemstillingene i oppgaven lyder: *I hvilken grad tas det i SPR høyde for lokale forhold i strandsonen til sone 3-kommunene?* Og i kapittel 5 ble det presentert fire lokale forhold som har stor betydning for strandsoneforvaltningen i Karlsøy og Tromsø. Disse

forholdene var terreng/ rasfare, næringsutvikling, reindrift og vegen brukt som byggegrense langs sjøen. Den bratte kystalpine naturen i mange nordnorske kommuner gjør at det mange steder er få alternativer til å bygge i strandsonen, og dette tas det hensyn til i SPR for sone 3. SPR peker også på at hensynet til næringsutvikling skal stå sentralt i vurderinger av tiltak i 100-metersbeltet. Når det gjelder byggegrense viser SPR for sone 3 kun til plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd, om at byggeforbudet gjelder så langt det ikke er avsatt annen byggegrense i plan. Noen ytterligere føringer på hvordan kommunene skal gå frem i dette arbeidet gis ikke. Reindriften var et stort tema i strandsoneforvaltningen i Karlsøy, og ble også tatt opp i noen av intervjuene i Tromsø, men er ikke nevnt i SPR. For at SPR skal passe forvaltningen av strandsonen i alle kommunene som tilhører samme sone, kan det virke som at de spesifikke avklaringene er satt til et minimum. Ingen nevnt, ingen glemt. På denne måten har planretningslinjene blitt så generelle, at de ikke favner om det spesielle, og dermed ikke synes å gi alle de nødvendige avklaringer for planleggingen i kommunenes strandsoner.

Det skal sies at ingen av informantene i Karlsøy eller Tromsø etterlyste noen planfaglige avklaringer innenfor de fire nevnte temaene. Utvalget av kommuner i denne undersøkelsen er lite, slik at det vil være vanskelig å generalisere for alle sone 3-kommunene. Resultatene kunne blitt annerledes dersom undersøkelsene hadde blitt gjennomført i andre kommuner. Men når det gjaldt Tromsø virket det som at den høye planfaglige kompetansen i kommunen gjorde administrasjonen i stand til å legge gode planer for strandsonerealene uten ytterligere hjelp eller veiledning fra øvrige myndigheter, og at dette var grunnen til at man ikke følte behovet for det. I Karlsøy kunne det virke som at man allerede opplevde de overordnede føringene på det kommunale selvstyret som tilstrekkelig, og at man avviste behovet for ytterligere avklaringer innenfor disse temaene fordi det ville kunne gi administrasjonen flere ting å måtte forholde seg til.

6.1.4 Avsatt byggegrense langs sjøen

Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd sier at det generelle byggeforbudet i strandsonen, jf. annet ledd, gjelder så langt det ikke fastsettes en annen byggegrense enn 100 meter fra strandlinjen. Det ble redegjort for denne muligheten til å fravike byggeforbudet i kapittel 4. Byggegrense langs sjøen angis som bestemmelser til plan og skal tegnes konkret inn på kart i henholdsvis kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan jf. §§ 11-9 nr. 5 eller 12-7 nr. 2. I tillegg til byggegrensen skal planene angi arealformål på vanlig måte jf. §§ 11-7 og 12-5.

I kapittel 4 ble også forskjellen på rettsvirkningene av en kommuneplan og en reguleringsplan forklart. Kommuneplanens generelle karakter, og ubestemte krets av berørte personer, gjør at kommuneplanens arealdel regnes som en forskrift jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c), og gir derfor ikke klageadgang jf. § 28 første ledd. Kommuneplanens arealdel har stor virkning på framtidig arealbruk jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Fordi det ikke er klagerett på byggegrense avsatt i kommuneplan stilles det strenge krav til for eksempel varsling jf. forvaltningsloven § 37 tredje ledd, der byggegrensen angis svært detaljert (Falk Frederiksen & Aagesen 2012). Miljøverndepartementet har imidlertid påpekt at svært detaljerte byggegrenser ikke egner seg i kommuneplanens arealdel, men heller bør settes i reguleringsplan slik at behandlingsrutinene sikrer mer medvirkning i planleggingen (Miljøverndepartementet 2012a). Det kreves også et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne fastsette en spesiell byggegrense (Falk Frederiksen & Aagesen 2012). Derfor er avsettingen av byggegrense langs sjøen ofte en omfattende og komplisert prosess.

Ved å nedfelle en bestemmelse til kommuneplanens arealdel om at vegen fungerer som praktisk byggegrense i de områder der denne ligger nærmere strandlinjen enn 100 meter, har man i Tromsø løst denne oppgaven på en ukomplisert måte. Samtidig som at planleggingsoppgavene i stor grad har blitt forenklet, har man åpnet for samfunnsutvikling langs sjøen, gjennom å inkludere strandsonearealer i planen.

Kommuneplanen til Tromsø, hvor bestemmelsen om byggegrense langs sjøen er nedfelt, ble vedtatt før SPR ble innført. I intervjuene virket det som at Tromsø var en foregangskommune når det gjaldt denne praksisen, men den er svært aktuell for mange nordnorske kommuner hvor terrenget begrenser utbyggingsmulighetene slik at mange tiltak, inkludert vegen, er lagt til 100-metersbeltet langs sjøen. At Fylkesmannen har bifalt denne praksisen kan gjøre at en slik byggegrense tas inn i planene til flere kommuner. I Karlsøy har man sett nytten av dette, og planlegger å følge det opp i den nye arealdelen til kommuneplanen.

6.1.5 Mer planlegging?

Om planretningslinjene faktisk har ført til at kommunene inkluderer mer strandsoneareal i sine planer enn tidligere er av sentral betydning for å belyse oppgavens hovedproblemstilling. I sone 1 og sone 2 har planretningslinjene muligens ført til mer planlegging i form av et ytterligere krav om å utvikle reguleringsplaner for alle tiltak i strandsonen enn det som følger av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Riktignok vil et tiltak i strandsonen lettere kunne gi ”vesentlige virkninger for miljø og samfunn” enn hvis det er plasseres utenfor

strandsonen, men i sone 3 krever ikke planretningslinjene at det skal utvikles reguleringsplan basert på tiltakets plassering i strandsonen alene. SPR for sonen sier kun at kravet om når det skal foreligge reguleringsplan videreføres fra 1985-loven. I Tromsø og Karlsøy har det som hovedregel blitt utviklet reguleringsplaner for alle næringstiltak i strandsonen. Disse regnes som ”større bygge- og anleggstiltak” jf. § 12-1 tredje ledd og er som regel større enn andre aktuelle tiltak i strandsonen slik som naust, bolighus og fritidsboliger. Ingen av informantene i Karlsøy eller Tromsø hadde erfaringer med, eller formening, om at SPR har ført til, eller vil føre til, noen endringer. For Karlsøy kan denne praksis komme til å endre seg på bakgrunn av ny arealdel til kommuneplan når denne blir vedtatt, dersom denne inneholder generelle bestemmelser om krav om reguleringsplan for visse arealer eller tiltak jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1. Denne eventuelle praksisendringen vil da skyldes planen, og ikke SPR.

Et viktig punkt i SPR for sone 3 (kapittel 7.2 annet avsnitt) er at

”kommunene har mulighet til å inkludere 100-metersbeltet langs sjøen i sine helhetlige utviklingsstrategier. Dette innebærer at kommunene kan vedta planer som innebærer ulike utbygging til ulike formål også i 100-metersbeltet”.

Man kunne anta at dette punktet ville medføre mer planlegging i sone 3-kommunenes strandsoner, fordi det påpeker at byggeforbudet lovlig kan fravikes gjennom langsiktig planlegging. Informanten fra Fylkesmannen fortalte imidlertid at dette var noe man der hadde vært bevisste på lenge, og som man hadde forsøkt å spille inn til kommunene når det ble fremmet innsigelser til dispensasjonssaker. I Tromsø har man planlagt i tråd med dette lenge, gjennom den spesielle byggegrensens langs sjøen. På dette området viste Tromsø seg som en framtidsrettet kommune med høy planfaglig kompetanse. Også i Karlsøy var informantene bevisste på muligheten til å inkludere strandsoner i kommunens planer. En av informantene i administrasjonen fortalte at utredninger var blitt gjort for at deler av strandsonen skal kunne tas inn i den nye kommuneplanen. Også den gamle arealdelen til Karlsøys kommuneplan omfattet områder avsatt til ulike arealformål i strandsonen. Uttalelsene til representanten for Fylkesmannen tyder på at SPR nok en gang bare påpeker gjeldende praksis, og ikke medfører noen endringer for kommunene i sone 3. Informantenes uttalelser, og gjeldende praksis, i Karlsøy og Tromsø ga inntrykk av at det ikke var et behov for en tydeliggjøring på dette området, men det er mulig at behovet er annerledes i andre kommuner.

6.1.6 Ulikt press i kommunene

Figuren som viser andel bygningspåvirket strandsone (figur 6) i kapittel 5, gir ikke et helt tydelig bilde av hvilket press strandsonen i landets kystkommuner er under, men viser likevel at kommunene er utsatt for ulike grader av press, også i Nord-Norge.

De eneste røde kommunene i Nord-Norge på kartet, Sørreisa og Balsfjord, har i større grad enn de øvrige kystkommunene i Troms vært landbrukskommuner, og begge har relativt kort kystlinje i forhold til kommunenes totale landareal. For øvrig har fangst, fiske og etter hvert handel vært viktig for alle kystkommuner i Norge. Mange næringsbygninger og -anlegg som naust, kaianlegg, tørrfiskhjeller, båtverksteder og fiskeforedlingsbedrifter er naturlige å oppføre i strandsonen. Også landbruk beslaglegger strandsonearealer. Dette kan være med på å forklare hvorfor Sørreisas og Balsfjords strandsone er så bygningspåvirket. En feilkilde må riktignok påpekes: Kartet skiller ikke mellom områder med tett og spredt bebyggelse, men regner heller alle deler av strandsonen hvor det finnes bebyggelse som bygningspåvirket. Definisjonen av et bygningspåvirket strandsone er at arealene ligger nærmere en bygning enn 100 meter (se kapittel 5.2). Et strandsoneområde med naust som står oppført med 200 meters mellomrom vil slik regnes som like bygningspåvirket som et tettbygget område. En annen viktig ting som det heller ikke tas høyde for i figur 6 er at strandsonen mange steder i Nord-Norge rett og slett er ubebyggelig på grunn av bratt terreng og rasfare. For slike kommuner vil arealstatusen i figuren ikke nødvendigvis reflektere hvor stor andel av den *bebyggelige* strandsonen som er bygningspåvirket.

Arealstatus for strandsonen i Balsfjord kan for øvrig langt på veg skyldes en av de samme utfordringene som Karlsøy møter: Tromsø-folk som bygger hytter. En av informantene fra administrasjonen i Tromsø forklarte at det er vanligere å søke om å få oppføre fritidsbolig i en nabokommune enn i egen kommune. Folk som bor i by er dessuten ofte mer interessert i å ha hytte enn folk som bor mer landlig til. Derfor er presset på fritidsboliger stort i områdene rundt Tromsø. Et relativt stort press på fritidsboliger og en relativt kort kystlinje kan være noe av årsaken til den høye andelen bygningspåvirket strandsone i Balsfjord. Karlsøy som er lysegul på kartet, har en svært lang kystlinje, så det er nok lenge før Karlsøys kystområder står i fare for å bli like påvirket som i Balsfjords. Men Karlsøys beliggenhet i forhold til Tromsø kan gjøre at presset på fritidsboliger øker fremover. På grunn av den kystalpine naturens begrensinger for hvor utbygging kan foregå, kan mye av den framtidige bebyggelsen i Karlsøy komme til å bli etablert i, eller rett ovenfor, 100-metersbeltet langs sjøen. Slik kan strandsonen i Karlsøy være utsatt for en økende andel bygningspåvirket strandsone. I sine

arealplaner kan kommunen ta høyde for slike framtidige utfordringer, og sikre en framtidsrettet og bærekraftig utvikling i strandsonen.

Befolkningen i Tromsø øver altså et stort press på strandsonen i nabokommunene, men selve Tromsø er ikke merket som rød på kartet i figur 6. Det finnes likevel mye bebyggelse i kommunens lett tilgjengelige strandsoner. Av kommunens 1 275 kilometer lange kystlinje var 40 – 60 % bygningspåvirket i 2006. At en så høy andel av en så lang kystlinje er bebygget tilsier at det totale antallet bygninger i kommunens strandsoner er høyt. Bebyggelsen i strandsonen er ujevnt fordelt i kommunen, og i de mest sentrale delene finnes det nesten ikke ubebygget strandsoner igjen. På bakgrunn av dette kan det framstå noe paradoksalt at Tromsø i SPR, hvor nettopp hensikten er å differensiere kommuner basert på press på strandsonereale, har blitt plassert i sone 3 sammen med alle de andre nordnorske kystkommunene. Det bor omtrent like mange personer i Tromsø kommune som i hele Finnmark fylke totalt (Statistisk Sentralbyrå 2013a).

På tross av det stedvis store presset på strandsonen i Tromsø og den relativt høye andelen bebygget strandsoner med tanke på størrelsen på arealene, mente informantene i Tromsø og hos Fylkesmannen at kommunen tilhører riktig sone i SPR. Ut ifra informantenes uttalelser kunne det virke som at dette i større grad berodde på at den planfaglige kompetansen i kommunen er stor, og at behovet for planfaglige avklaringer er lite, slik at kommuneapparatet er i stand til å forvalte en presset strandsoner, heller enn på at det faktisk er lite press på strandsonereale. De retningslinjene som kunne tenkes å ville medføre endringer for strandsoneforvaltningen, var gammelt nytt i kommunen, og understreket en praksis som allerede ble fulgt.

I Karlsøy var ingen av informantene i tvil om at kommunen er plassert i riktig sone.

6.1.7 Ulike interesser

Hovedhensikten bak byggeforbudet i strandsonen er å ivareta allmenne interesser, og en generell definisjon av hva dette omfatter følger av plan- og bygningsloven § 1-8. Mer konkrete avklaringer på hva som er av allmenn interesse kan i stor grad avhenge av geografi.

Kysten i mange nordnorske kommuner er værhard. Om sommeren når sjelden sjøtemperaturen over 10°C, og på vinterstid kan storm og flo gjøre at sjøsprøyten slår langt innover land. Strandsonen blir brukt til friluftsliv- og båtliv, men ikke på samme måte som på Øst- og Sørlandet, og fokuset for strandsonevernet i Nord-Norge er sjelden å bevare offentlig

tilgjengelige badeplasser. Interessen for å verne strandsonen i Nord-Norge likevel stor. En av informantene påpekte den grunnleggende avhengigheten man har av fjæra i Nord-Norge. Det meste av kulturen og bosettingen i landsdelen er tilknyttet havet. Selv om det totale presset på strandsonen er mye større i sone 1 enn i sone 3 kan det virke som at det er flere og mer varierte interesser tilknyttet disse arealene i den sistnevnte sonen. I Oslofjorden er naturverdi, kulturminner og rekreasjon de viktigste hensynene bak strandsonevernet (Miljøverndepartementet 1993). Disse hensynene er også gjeldende i Nord-Norge, men i tillegg kommer andre interesser slik som fiske, natur og fugleliv, forskning, reindrift, turisme, og energiproduksjon, og naturligvis interessene til grunneiere og friluftsfolk. Flere av disse er riktignok sentrale elementer for forvaltningen i de øvrige sonene også, men for sone 1 og 2 er SPR strengere og forvaltningen har et mer absolutt grunnlag for å avslå søknader om ulike tiltak i strandsonen. I sone 3 er interessene mange og sprikende, og kommunene plikter å foreta vurderinger av hensynene til disse i alle saker. Desto flere interesser som er tilknyttet et areal, desto større blir behovet for planlegging. At SPR legger de mildeste føringene for sone 3, når det gjelder å utvikle planer for strandsonereale, kan i så måte være et tankekors.

6.2 Dispensasjon

SPR medfører ikke noen endrete krav til enkeltsaksbehandlingen i sone 3, da de kun henviser til plan- og bygningslovens kapittel 19, om dispensasjon. Planretningslinjene påpeker de alminnelige lovkravene om at kommunene må gjøre konkrete vurderinger i hver enkelt sak, og at dispensasjon kun kan gis for mindre tiltak.

Flere av informantene i begge fokuskommunene hadde ventet at planretningslinjene skulle føre til en innskjerping av dispensasjonsmyndigheten til kommunene. Bakgrunnen for dette var i stor grad mediedebatter om overdreven bruk av dispensasjoner i strandsonen. Da SPR kom viste det seg at denne skjerpningen kun skulle gjelde for sone 1 og delvis sone 2. Det kunne virke som at mange av informantene, av denne grunn, oppfattet at SPR ikke førte til noen endringer for sone 3 i det hele tatt. Enkelte steder i sone 3 har kommunepolitikere oppfattet SPR som en liberalisering på dette området, og at sonen faktisk har blitt en såkalt ”ja-sone” som nevnt i kapittel 1.1 (Falk Frederiksen & Aagesen 2012). Denne holdningen syntes ikke å være gjeldende hos de to politikerne i Tromsø og Karlsøy.

Representanten fra Tromsø kommune som arbeidet med dispensasjoner hadde en klar oppfatning om at planretningslinjene ikke angikk hennes arbeid i særlig grad, men at de heller var myntet på planarbeidet i kommunen. Dette tyder på at SPR ikke har ført til noen endringer

for enkeltsaksbehandlingen i Tromsø. Kommunen har, i følge informanten, lenge ført en restriktiv dispensasjonspraksis. Det er muligheter for å gjennomføre tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen, men da gjennom planer. Fordi veggen, i tråd med kommuneplanens arealdel, er byggegrense langs sjøen blir spørsmålet om dispensasjon fra byggeforbudet kun aktuelt på nedsiden av veggen. Veggen som konsekvent byggegrense langs sjøen gjør strandsoneforvaltningen forutsigbar for befolkningen.

I Karlsøy, hvor dispensasjonene lenge har vært mange, var samtlige av informantene svært fornøyde med endelig å skulle få på plass en ny arealdel til kommuneplanen. Det var interessant at ingen der var fornøyde med den dispensasjonspraksisen kommunen har ført en tid. Men som det ble påpekt i et av intervjuene: utenom plan er dispensasjon den eneste måten å få til utbygging på. På grunn av kommunens karakter som fraflyttingskommune kan man anta at kommunen har ønsket å føre en ja-holdning når det gjelder nye tiltak. I en kommune med så mye tilgjengelig areal som Karlsøy, er det forståelig at det er vanskelig å avslå søknader om bygging i strandsonen. Det søkes svært sjelden om oppføring av nye bolighus i strandsonen, så de tiltakene det søkes om er som regel hytter, og naust, moloer og båtkaier i tilknytning til disse. Selv om man aller helst ønsker å øke næringsutviklingen og antall fastboende i kommunen, bidrar også hyttefolk til å skape aktivitet i, og inntekter (for eksempel gjennom eiendomsskatt) til kommunen. Dette kan også være en grunn til den liberale dispensasjonspraksisen, som igjen førte til at kommunen ble pålagt å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud i 2012.

6.2.1 Reindrift som mulig årsak til en liberal dispensasjonspraksis

Reindriften ble tatt opp som tema i intervjuene med flere av informantene, og fremstod som et viktig tema i Karlsøy. Der ga enkelte av informantene tydelig uttrykk for hvor vanskelig det var å få gjennomslag for planer når reindriften gikk imot. Også i forarbeidene til kommuneplanens arealdel er konflikten mellom reindriften og andre arealinteresser eksplisitt nevnt (Karlsøy kommune 2013b). I kapittel 5 ble de største truslene mot reindriften beskrevet, og dette omfatter de aller fleste former for arealbruk, til og med områdevern. Det er ikke tvilsomt at det kan oppstå store konflikter når kommunen forsøker å planlegge for arealer som benyttes til reindrift. Reindriftens arealbehov er stort. Reinen trenger store beiteområder, ulike beiteområder til ulik tid på året, fredelig kalvingsland og frie trekkveier. Strandsonen utgjør mange steder et viktig beite for reinen, spesielt om vinteren. Selv om kommunene i sone 3 har anledning til å inkludere strandsonen i sine utviklingsstrategier, kan dette være enklere sagt enn gjort hvis strandsonen er reinbeiteområde. Som en av informantene fra Karlsøy

kommuneadministrasjon forklarte kunne et planforslag få gjennomslag hos ni sektormyndigheter, men hvis reindriften som den tiende var negativ ville planen bli avslått. Områdestyrenes (øverste organ i hvert reinbeiteområde) innsigelsesmyndighet gjør dem til svært viktig aktører i kommunale plansaker.

At Karlsøy inngår i et reinbeiteområde kan være en mulig årsak til den tidligere liberale dispensasjonspraksisen i kommunen. Reindriftsforvaltningens sentrale rolle i kommunen kan ha gjort det vanskelig for administrasjonen å legge planer for arealbruken. Prosessen rundt en dispensasjon er mindre omfattende fordi færre parter er inkludert, og arealene som omfattes er mindre. Reindriftnæringens tilstedeværelse i kommunen kan ha vanskeliggjort planarbeidet, og man så at det var enklere å få til utbygging gjennom enkeltsaksbehandling enn gjennom mer omfattende planlegging. Disse holdningene kom ikke direkte til uttrykk i intervjuene i Karlsøy.

7 Konklusjon

7.1 Avsluttende refleksjoner

I Tromsø var informantene generelt positive til statlige føringer på kommunal arealforvaltning, kun med unntak av kommunepolitikeren som var nokså negativ. I Karlsøy var man noe mer avmålte. Det virket som at de varierende holdningene mellom de to kommunene rundt dette temaet skyldtes store ulikheter i plankompetansen. På grunn av Tromsøs høye innbyggertall og stedvis store press på arealene har kommunen et stort behov for en overordnet planlegging. Kommunen har en planavdeling med mange ansatte, som til sammen har en høy kompetanse innenfor arealplanleggingens ulike tema. I Karlsøy kommune er planavdelingen naturlig nok vesentlig mer begrenset. Kommunen har mange færre innbyggere og mye mindre press på arealene, og dermed et vesentlig mindre planbehov enn Tromsø. Som en liten kommune har Karlsøy dessuten ikke økonomisk grunnlag for å holde seg med en planavdeling med høy kompetanse på alle viktige områder. I små utkantkommuner kan det være vanskelig å se en egennytte av planleggingen, og noen planer utvikles mest av plikt. Holdningene blant de ansatte i kommuneadministrasjonen til statlige påbud og instruksjoner vil i stor grad avhenge av hvilken nytte de selv opplever å ha av planleggingen.

I begge kommunene var holdningene til SPR nokså nøytrale. Før innføringen av SPR hadde flere av informantene i både Karlsøy og Tromsø ventet en innstramning av byggeforbudet i strandsonen, og at dette i framtiden skulle håndheves strengere. Men ingen av dem opplevde at dette slo til, og alle mente at SPRs føringer på strandsoneforvaltningen fikk liten praktisk betydning. Både hos Fylkesmannen og i Tromsø påpekte informantene at deres praksis hadde vært i tråd med SPR lenge før de ble innført.

I SPR for sone 3 påpekes lovkravet, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd, om at byggegrense langs sjøen skal avsettes i plan for at byggeforbudet i strandsonen skal kunne fravikes. Men hvordan kommunene skal avsette slik grense legger ikke SPR noen føringer på. I andre kommuner har dette vært en komplisert prosess fordi grensegangen skal kunne begrunnes der denne settes detaljert. I Tromsø har man valgt å nedfelle en generell bestemmelse til kommuneplanens arealdel, om at byggegrensen følger vegen der denne ligger nærmere strandlinjen enn 100 meter, og slik gjort dette arbeidet svært enkelt. Kommunen har ikke møtt innsigelser på denne praksisen, som trolig vil etterfølges i mange andre

kystkommuner. I Karlsøy har man en intensjon om å ta inn samme bestemmelse i den nye arealdelen til kommuneplanen, som er under utvikling.

Gjennom formuleringen ”i områder hvor alt tilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet...” i SPR for sone 3, viser nasjonale myndigheter en forståelse for at bratt kystalpint terreng kan sette begrensninger for utviklingen i mange kystkommuner. SPR nevner også at behovet for næringsutvikling skal prioriteres. Begge disse forholdene var informantene i de to kommunene og hos Fylkesmannen opptatt av, og bevisste på, i sitt arbeid med å forvalte strandsonen. I intervjuene ble det også påpekt noen flere kontekstuelle forhold som kan sette rammer for utviklingen i strandsonen i sone 3. I Karlsøy var reindriftens påvirkning på arealforvaltningen, inkludert strandsonen, svært sentral. Kommunens anledning og interesse for å legge langsiktige arealplaner kan begrenses av konflikten som oppstår mellom reindriftens arealbehov og motstridende arealinteresser. I SPR nevnes ikke reindrift, selv om alle de fire nordligste fylkene i landet, altså store deler av SPR sin sone 3, er reinbeiteområder.

SPR innebærer ingen innstramming for når det kan gis dispensasjoner fra byggeforbudet i sone 3-kommunenes strandsoner, men peker heller direkte til de alminnelige bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Ingen av informantene i de to kommunene hadde en opplevelse av at deres adgang til å gi dispensasjoner var blitt endret, men alle var enige i at en planbasert strandsonerforvaltning uansett var å foretrekke. Når det gjelder planlegging stiller SPR ulike krav til de tre sonene. SPR pålegger ikke kommunene i sone 3 noen ytterligere krav til planleggingen. Verken de juridiske analysene eller de empiriske resultatene tyder på at SPR har bidratt til mer planlegging og mindre enkeltsaksbehandling i strandsonen i Tromsø og Karlsøy. Fylkesmannen har lenge forsøkt å spille inn til kystkommunene i fylket at veien å gå for å få til utbygging i strandsonen er gjennom plan, og ikke dispensasjoner. Det er mulig at SPR vil underbygge dette argumentet framover, og slik kunne bidra til mer planlegging på sikt.

SPR ble ikke benyttet eksplisitt i kommunenes behandling av enkeltsaker i strandsonen i 2012. Til sammen peker samtlige av resultatene fra intervjuene, dokumentstudiene og de juridiske analysene mot den samme konklusjonen: De statlige planretningslinjene for differensiert strandsonerforvaltning har ikke medført noen endringer for behandlingen av plan- eller dispensasjonssaker i 100-metersbeltet langs sjøen i Tromsø og Karlsøy.

7.2 Forslag til videre arbeid

SPR er foreløpig av relativt ny dato, så det er mulig at dersom samme undersøkelser gjennomføres på et senere tidspunkt, vil de føre til andre resultater. Det er også andre temaer som kan være interessante for videre undersøkelser:

- Hvordan kan kommunal planlegging gjøres mer hensiktsmessig slik at pliktplanlegging unngås, og hver kommune står mer fritt til selv å avgjøre egne planbehov?
- Hvilke føringer legger det på den lokale arealplanleggingen at en kommune inngår i et reinbeiteområde?

Referanser

- Bjørndal, C. R. P. (2011). *Det vurderende øyet*. 1 utg.: Gyldendal Norsk Forlag AS. 134 s.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, b. 3. Oslo: Universitetsforlaget. 337 s.
- Buvik Brygge. (2010). *Velkommen til Buvik Brygge*. Tilgjengelig fra: <http://www.buvikbrygge.no/buvik-brygge.4813013-163187.html> (lest 12.04.).
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*: Universitetsforlaget. 121 s.
- De nasjonale forskningsetiske komiteer. (2009). *Kvantitativ metode*. Tilgjengelig fra: <http://www.etikkom.no/en/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnærminger/Kvantitativ-metode/> (lest 20.03.).
- De nasjonale forskningsetiske komiteer. (2013). *Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller*. Tilgjengelig fra: <http://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/> (lest 19.03.).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011). *Reindriftsforvaltningen som forvaltningsorgan - og reindriftas arealutfordringer*.
- Falk Frederiksen, O. & Aagesen, T. (2012). *Statlige planretningslinjer (SPR) for strandsonen - Arbeidsverksted Rica Hell hotell, mandag 13. og tirsdag 14. februar 2012*. Civitas (red.): Direktorat for naturforvaltning,.
- Fylkesmannen i Troms. (2010). *Miljøstatus i Troms- Regional planlegging*. Tilgjengelig fra: http://troms.miljostatus.no/msf_themepage.aspx?m=2257 (lest 10.04.).
- Hav og Fjell AS. (2013). *Fiske, Fjell og Ski*. Tilgjengelig fra: <http://www.arctic-sea-mountain.com/> (lest 12.04.).
- Hersoug, B. & Johnsen, J. P. (2012). *Kampen om plass på kysten*: Universitetsforlaget. 308 s.
- Holsth Bloch, V. V. (2007). Mange dispensasjoner fra byggeforbudet. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/mange-dispensasjoner-fra-byggeforbudet> (lest 15.04.2013).
- Karlsøy kommune. (2008). *Grunneierlag*. Tilgjengelig fra: <http://www.karlsoy.kommune.no/grunneierlag.112816.no.html> (lest 08.05.).
- Karlsøy kommune. (2013a). *Kommuneplanens arealdel 2013-2023 Planbeskrivelse, retningslinjer og bestemmelser*.
- Karlsøy kommune. (2013b). *Status arealplanarbeidet*.
- Kleven, T. (2013). *Planlegging som plikt- og symbolhandling*. I: kommunetorget.no (red.): KoRus-Nord. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunetorget.no/HVA-ER-planlegging/Planlegging-og-politikk---en-kritisk-refleksjon/Planlegging-som-plikt---og-symbolhandling/> (lest 02.05.).

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2 utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. 326 s.
- Kåfjord kommune. (2001). *Troms fylke*. Tilgjengelig fra: <http://www.kafjord.kommune.no/troms-fylke.5206-864.html> (lest 08.05.).
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode -Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*: Fagbokforlaget. 122 s.
- Malangen Brygger. (2013). *Velkommen til Malangen Brygger*. Tilgjengelig fra: <http://malangen.com/> (lest 12.04.).
- Markussen, M. (2011). *Natur i Troms*. Tilgjengelig fra: <http://www.tromsfylke.no/OmTroms/Natur/tabid/2004/Default.aspx> (lest 15.04.).
- Miljøverndepartementet. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen*.
- Miljøverndepartementet. (2007-2008: nr. 32). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2012a). *Byggegrenser mot sjø i kommuneplanens arealdel. Planjuss, 1*.
- Miljøverndepartementet. (2012b). *Veileder- Naturmangfoldloven kapittel II, Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk -en praktisk innføring*. 48 s.
- Myklebust, I. E. & Schütz, S. E. (2012). *Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona. Tidsskrift for Eiendomsrett (2)*.
- ordnett.no. *forvaltning*. Tilgjengelig fra: <http://ordnett.no/search?search=forvaltning&lang=no> (lest 09.04.).
- Regjeringen. (1997). *Om finansiering av kommunesektoren*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-8/7/3.html?id=344106> (lest 07.05.).
- Regjeringen. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Oslo.
- Reindriftsforvaltningen. *Områdestyrene*. Tilgjengelig fra: <http://www.reindrift.no/?id=739&subid=0> (lest 30.04.).
- Reindriftsforvaltningen. (2003). *Reindrift i Troms*. Tilgjengelig fra: <http://www.reindrift.no/?id=334&subid=0> (lest 23.03.).
- Riksantikvaren. (2013). *Tromsø*. Tilgjengelig fra: <http://nb.ra.no/nb/by.jsf?id=125> (lest 08.05.).
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS. 317 s.

- Sand, K. (2004). *Feilkilder og usikkerhet ved resultatene*: kunnskapssenteret.com. Tilgjengelig fra: <http://www.kunnskapssenteret.com/articles/2680/1/Feilkilder-og-usikkerhet-ved-resultatene/Feilkilder-og-usikkerhet-ved-resultatene.html> (lest 26.02.).
- Seale, C. (1999). *The Quality of Qualitative Research*. London. 214 s.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data*. 4 utg. 500 s.
- Sommarøy Arctic Hotel. (2013). *Sommarøy Arctic Hotel*. Tilgjengelig fra: <http://www.sommaroy.no/no> (lest 12.04.).
- Statens vegvesen. (2007). *Forslag til kommunedelplan E8 Sørbotn - Laukslett*.
- Statistisk Sentralbyrå. (2011). *Sysselsetting, registerbasert*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp> (lest 11.03.).
- Statistisk Sentralbyrå. (2012). *Tilgjengelighet i strandsonen, 2010-2011*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/strandsone> (lest 19.03.).
- Statistisk Sentralbyrå. (2013a). *Folkemengd og kvartalsvise befolkningsendringer*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp> (lest 08.03.).
- Statistisk Sentralbyrå. (2013b). *Folkemengd etter alder, kjønn, sivilstand og statsborgarskap*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp> (lest 10.03.).
- Statistisk Sentralbyrå. (2013c). *Tilgjengelighet i strandsonen*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp> (lest 15.04.).
- Stokke, K. B., Lund-Iversen, M., Rinde, E., Moy, F. & Havnen, E. (2012). Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning - med fokus på "bit for bit"-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner: Norsk institutt for by- og regionforskning, Universitet for Miljø- og Biovitenskap, Norsk institutt for vannforskning, Havforskningsinstituttet. 207 s.
- Store Norske Leksikon. (2005-2007a). *Troms*. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/Troms> (lest 15.04.).
- Store Norske Leksikon. (2005-2007b). *Tromsøya*. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/Troms%C3%B8ya> (lest 08.03.).
- Store Norske Leksikon. (2005-2007c). *Karlsøy*. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/Karls%C3%B8y> (lest 10.03.).
- Troms Fylkeskommune. (2010). *Fylkesplan for Troms 2010-2013, Troms - vilt, vakkert og vått*. Tromsø.
- Tromsø kommune. (2008). *Samisk historie*: Haavind, B. Tilgjengelig fra: <http://www.tromso.kommune.no/samisk-historie.121091.no.html> (lest 12.04.).
- Tromsø kommune. (2011). *Kommuneplanens arealdel 2011 - 2022*.
- Tromsø kommune. (2012). *Planstrategi 2012-2015*.

Universitetet i Tromsø. (2013). *UiTs historie*. Tromsø. Tilgjengelig fra:
http://uit.no/ansatte/nyansatte/artikkel?p_document_id=69605 (lest 10.03.).

Lover

LOV-1957-06-28-16 Lov om friluftslivet (friluftsløven)

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-2007-06-15-40 Lov om reindrift (reindrifsløven)

LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter

Informasjonsskriv til informanter i forbindelse med masteroppgave om strandsone

Mitt navn er Heidi Martens og denne våren jeg skriver masteroppgave ved UMB, Universitet for Miljø- og Biovitenskap. Temaet for oppgaven min er arealforvaltning av strandsonen etter innføringen av *statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* av 25. mars 2011 (SPR), og hensikten er å finne ut om SPR har medført noen endringer for arealforvaltningen i Nord-Norge. Overordnet problemstilling lyder: Har SPR bidratt til noen endringer, i så fall hvilke, i saksbehandlingen for arealforvaltningen av 100-metersbeltet i sone tre? Eksemplifisert med to kommuner i Troms. Mine to fokuskommuner er Tromsø og Karlsøy.

Som metode vil jeg benytte dokumentstudier av dispensasjonssaker i strandsonen i Tromsø og Lenvik datert etter 25. mars 2011. I tillegg vil jeg basere oppgaven i stor grad på kvalitative intervjuer med relevante personer innenfor strandsoneforvaltningen i kommunene og hos Fylkesmannen i Troms. Det er i denne anledningen jeg nå kontakter dere.

Jeg vil i løpet av månedsskiftet februar-mars forsøke å få gjennomført mine intervjuer i Troms. Et intervju vil vare ca en klokke. Oppgaven i seg selv vil bli anonymisert, og er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS. Jeg ber om tillatelse til å benytte båndopptaker under intervjuet, men kan også bare notere for hånd dersom dere ønsker det.

Jeg vil ta kontakt med hver enkelt av dere for å avtale intervjutidspunkt nærmere.

Dersom dere har noen spørsmål eller noe er uklart kan jeg kontaktes på e-post: heidi.martens@student.umb.no eller telefon: 938 52 896.

På forhånd tusen takk!

Med vennlig hilsen

Heidi Martens

Vedlegg 2: Anonymisert liste over informantene

Fra Fylkesmannen i Troms:

Mann – arbeider med dispensasjonssaker

Fra Tromsø kommune:

Mann – arbeider med plansaker i kommunens administrasjon

Mann – arbeider med plansaker i kommunens administrasjon

Kvinne – arbeider med enkeltsaker i kommunens administrasjon

Mann – politiker for FrP i kommunestyret

Fra Karlsøy kommune:

Mann – representant for planavdelingen

Kvinne – representant for byggesaksavdelingen

Kvinne – politiker i kommunestyret*

*For å verne informantens identitet oppgis ikke politisk partitilhørighet

Vedlegg 3: Intervjuguide

Forberedende:

1. Hvordan fungerer innføringen av retningslinjer, som SPR, og lover, som ny plan- og bygningslov? Hvilken informasjon/opplæring fikk du i forkant?
2. **Hvordan opplever du at statlige føringer, både gjennom Fylkesmannens innspill til planer og enkeltsaker og gjennom mer generelle retningslinjer, blir mottatt av den kommunale forvaltningen?**

Nøkkelspørsmål:

3. På hvilken måte utdyper SPR plan- og bygningsloven?
4. Hva opplever du som de viktigste hensiktene bak SPR?
 - ➔ Hva opplever du som de viktigste hensiktene bak sone 3 i SPR?
5. Tar SPR tilstrekkelig høyde for de kontekstuelle forhold som setter rammer for strandsoneforvaltningen i kommunen?
 - ➔ Hvor omfattende opplever du at SPR blir for Karlsøy og Tromsø kommune med tanke på at mye av det bebyggelige arealet i kommunene er i 100-metersbeltet langs sjøen?
 - ➔ Hvordan har byggegrense langs sjøen blitt avsatt i planer?
6. **Har du opplevd at SPR har ført til noen endringer i den kommunale forvaltningen (både planlegging og dispensasjon) av strandsonen så langt?**
 - ➔ Har SPR ført til at det er blitt mer planlegging og færre dispensasjoner i kommunens strandsone? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - ➔ Har SPR ført til at det har blitt lettere å få til utbygging gjennom planer i kommunene?
 - ➔ Har terskelen blitt endret for når et tiltak i strandsonen utløser krav om reguleringsplan etter SPR?
 - ➔ Har SPR gjort det enklere/vanskeligere å avslå, eller å stille vilkår til, søknader om dispensasjon i strandsonen?
7. **Opplever du SPR som et nyttig hjelpemiddel i din jobb med å forvalte strandsonen?**