

Knut Bjørn Stokke, Martin Hanssen  
og Sissel Hovik

# Kommunal kystsonoplanlegging

Et redskap for en balansert utvikling av  
havbruk og fiske

# Kommunal kystzoneplanlegging

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:6

**Spredt utbygging og jordvern**  
Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer

NIBR-rapport 2005:5

**Evaluering av Statens naturoppsyn**

NIBR-rapport 2003:12

**Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen**  
En studie av forvaltningen i Froan landskapsvernområde og kystsoneplanleggingen i Bjugn kommune

NIBR-notat:2005:122

**Samarbeid og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvassdraget**

Rapportene koster kr 250,-  
Kan bestilles fra NIBR:  
Postboks 44, Blindern,  
0313 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74  
E-post til  
[berit.willumsen@nibr.no](mailto:berit.willumsen@nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Notatet er elektronisk  
publisert på  
NIBRs hjemmeside  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Knut Bjørn Stokke, Martin Hanssen  
og Sissel Hovik

# Kommunal kystzone planlegging

Et redskap for en balansert utvikling  
av havbruk og fiske

NIBR-rapport 2006:17

Tittel: **Kommunal kystzoneplanlegging.**  
Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske

Forfatter: Knut Bjørn Stokke, Martin Hanssen og Sissel Hovik

NIBR-rapport: 2006:17

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 82-7071-650-2

Prosjektnummer: O-2393  
Prosjektnavn: Vurdering av kommunal kystzoneplanlegging

Oppdragsgiver: Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)

Prosjektleder: Knut Bjørn Stokke

Referat: Rapporten belyser erfaringer med kommunal kystzoneplanlegging i Norge, med spesiell vekt på hvordan hensynet til fiskeri- og havbruksnæringen er ivarettatt. Vi har satt fokus på planprosessene, planinnhold og planleggingens resultater. Når det gjelder resultater har vi belyst hvordan fiskeri og havbruk har fått gjennomslag og hvordan man har maktet å balansere disse næringene med andre interesser i kystsonen. Problemstillingene er belyst ved å studere planleggingen i 15 kommuner, som dekker alle Fiskeridirektorats syv regioner.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2006

Antall sider: 158

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

---

# Forord

Prosjektet Vurdering av kommunal kystsoneplanlegging er gjennomført på oppdrag fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), som har initiert og finansiert prosjektet. Formålet med undersøkelsen har vært å beskrive og vurdere hovedtrekk i norsk kommunal kystsoneplanlegging, med hovedvekt på hvordan fiskeri- og havbruksinteressene er blitt ivaretatt.

FHF har nedsatt en referansegruppe som har fulgt prosjektet, som har bestått av Kjell Maroni (FHL havbruk), Jan Henrik Sandberg og Edel Åsjord (Norges Fiskarlag), Ragnar Sandbæk (Fiskeridirektoratet) og Erlend Moksnes (Havforskningsinstituttet). Jan Henrik Sandberg har vært kontaktperson mellom NIBR og referansegruppen.

Forskerne Knut Bjørn Stokke, Sissel Hovik og Martin Hanssen har arbeidet med prosjektet. Stokke har vært prosjektleder og skrevet hoveddelen av rapporten. Vi har besøkt alle Fiskeridirektoratets syv regionkontorer, og foruten representanter fra direktoratets regionkontor har vi intervjuet representanter for fylkeskommunen, fylkesmannens miljøvernavdeling, FHL havbruk regionalt og Norges Fiskarlag regionalt. Representanter for Kystverket region Midt Norge var også representert i vårt møte med Fiskeridirektoratet Møre og Romsdal. Dessuten har vi intervjuet kommunale planleggere og representanter for lokale fiskarlag og oppdretterlag/oppdrettsbedrifter i et mindre utvalg kommuner over telefon. Vi vil rette en stor takk til alle som har stilt opp for velvilje og interesse.

Beskrivelser av kystsoneplanleggingen for hver enkelt av Fiskeridirektoratets regioner, med vekt på de utvalgte casekommunene, er lagt i vedlegg. Disse beskrivelsene har dannet grunnlaget for analysene i rapporten. Regionbeskrivelsene for Finnmark, Troms og Møre og Romsdal er skrevet av Stokke. Hovik har skrevet beskrivelsene for region Nordland og Trøndelag, mens Hanssen har skrevet for region Vest og region Sør.

Rapporten er kvalitetssikret av forskningssjef for Avdeling for velferd, demokrati og offentlig forvaltning Hilde Lorentzen.

Oslo, november 2006

Berit Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	5
Summary.....	11
1 Innledning .....	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Problemstillinger.....	19
1.3 Metodisk tilnærming .....	21
1.4 Valg av casekommuner .....	22
1.5 Nærmere om innholdet i rapporten .....	27
2 Kunnskapsstatus om kommunal kystsoneplanlegging .....	28
2.1 Gjennomgang av forskningsprosjekter.....	28
2.2 Gjennomgang av innsigelsessaker .....	35
2.3 Oppsummering.....	40
3 Analyse av planprosessene.....	43
3.1 Motivasjon for oppstart av kystsoneplanlegging .....	43
3.2 Medvirkning fra lokale fiskere og oppdrettere.....	45
3.3 Bruk av erfaringskunnskap .....	48
3.4 Fiskeridirektoratets regionkontor – en sentral aktør i den kommunale planleggingen .....	50
3.5 Regional samordning .....	51
4 Analyse av planinnhold.....	54
4.1 Dominerende arealbrukskategorier .....	54
4.2 Bruk av differensiering av akvakulturområder .....	56
4.3 Differensiering av fiskeområder .....	57
4.4 Planenes balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet .....	57
5 Kystsoneplanleggingens resultater.....	60
5.1 Fiskeri- og havbruksnæringens gjennomslag.....	60
5.2 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser.....	63
5.3 Forholdet mellom PBL og særlover .....	66



---

5.4	Behov for interkommunal kystsoneplanlegging .....	67
5.5	Kystsoneplanlegging – redskap for marin verdiskaping? .....	67
6	Konklusjoner, suksesskriterier og FoU-behov .....	70
6.1	Konklusjoner .....	70
6.2	Identifiserte suksesskriterier .....	72
6.3	Identifiserte framtidige FoU-behov .....	74
6.3.1	Betingelser for gode planprosesser .....	74
6.3.2	Nasjonale mål i planleggingen .....	75
6.3.3	Interkommunal kystsoneplanlegging .....	76
6.3.4	EUs rammedirektiv for vann .....	76
6.3.5	Kommunal planlegging og næringsutvikling .....	77
6.3.6	Konsekvensutredninger og akvakultur .....	78
6.3.7	Ny akvakulturlov og kystsoneplanlegging .....	80
	Referanser .....	83
Vedlegg 1	Region Finnmark (med vekt på Alta og Måsøy kommuner) .....	88
Vedlegg 2	Region Troms (med vekt på Karlsøy og Tromsø kommuner) .....	97
Vedlegg 3	Nordland (med vekt på Dønna, Gildeskål og Bindal kommuner) .....	106
Vedlegg 4	Trøndelag (med vekt på Flatanger og Fosnes kommuner) .....	118
Vedlegg 5	Region Møre og Romsdal (med vekt på Volda og Herøy kommuner) .....	130
Vedlegg 6	Region Vest, med vekt på Vågsøy og Flora i Sogn og Fjordane fylke .....	140
Vedlegg 7	Region Sør (med vekt på Finnøy i Rogaland og Hvaler i Østfold) .....	147
Vedlegg 8	Intervjuguide (forenklet) .....	154
Vedlegg 9	Aktører som er intervjuet .....	157

---

# Sammendrag

*Knut Bjørn Stokke, Martin Hanssen og Sissel Hovik*

## **Kommunal kystzoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske**

NIBR-rapport 2006:17

Denne rapporten er en empirisk gjennomgang knyttet til erfaringene med kommunal kystzoneplanlegging i Norge, med spesiell vekt på hvordan fiskeri- og havbruksinteressene er ivaretatt. Prosjektet er initiert og finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Bakgrunnen for initiativet er at plan- og bygningsloven (PBL) siden 1989 har gitt kommunene mulighet til å planlegge sine sjøarealer innenfor grunnlinjen. Selv om vi nå har mer enn 15 års erfaring med juridisk bindende kystzoneplanlegging i Norge, er det ikke tidligere blitt gjennomført noen samlet vurdering av hvordan kommunal kystzoneplanlegging har fungert.

Planlegging i kystsonen er ingen ny planleggingsform, men innarbeider nye forutsetninger for arealplanleggingen knyttet til den økte bruken av sjøområdene. Kystzoneplanlegging vil derfor både finne sted hvor sjøområdene er integrert i kommuneplanens arealdel eller hvor man har valgt å utarbeide en egen kommunedelplan.

### **Utvalgte kommuner og metodisk tilnærming**

For å belyse problemstillingene er det valgt ut 15 kystkommuner, fordelt på alle Fiskeridirektoratets syv regioner. De valgte kommunene er Alta, Måsøy, Tromsø, Karlsøy, Gildeskål, Dønna, Bindal, Fosnes, Flatanger, Volda, Herøy, Flora, Vågsøy, Finnøy og Hvaler. Valget av kommunene er basert på følgende kriterier:

1. Kommuner som ut fra en totalvurdering anses å ha utarbeidet særlig vellykkede kystzoneplaner i forhold til behandlingen av fiskeri- og havbruksnæringens interesser
2. Kommuner som i særlig grad har forsøkt å inkludere faglige vurderinger av naturgitte forutsetninger for fiskeri- og

havbruksaktivitet i planleggingen (marinbiologisk kunnskap, kartlagte fiskeriinteresser og egnethetsanalyser for havbruksvirksomhet)

3. Kommuner med kystsoneplaner som har avdekket og behandlet viktige prinsipielle problemstillinger (bl.a. gjennom varslede innsigelser)

Vi sendte brev til Fiskeridirektoratets regionkontor, Fylkesmennenes miljøvern avdelinger, fylkeskommuner, Fiskarlagets regionkontorer og FHL Havbruks regionkontorer for å få innspill til kommuner som i størst mulig grad tilfredsstiller kriteriene. Kommunene som er valgt ut for denne undersøkelsen gir altså ikke et representativt uttrykk for alle kystkommunene i Norge som har gjennomført planlegging i kystsonen, men erfaringer basert på noen "best-praksis" kommuner.

Kystsoneplanene og tilhørende dokumenter i de 15 kommunene er gjennomgått. Vi har foretatt intervjuer med representanter for Fiskeridirektoratets regionkontor, fylkesmennenes miljøvern avdeling, fylkeskommune, FHL havbruk regionalt og Norges Fiskarlag regionalt (fylkesfiskarlagene). I tillegg har vi intervjuet de kommunale planleggerne i de fleste casekommunene og noen lokale fiskere og oppdrettere som har erfaring fra medvirkning i kommunale planprosesser.

### **Erfaringer fra planprosessene**

Foruten lovpålagt oppstartsmelding og høring/offentlig ettersyn fremheves det i PBL § 16 at planmyndigheten må "fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten" og at "berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen". Hva som ligger i å drive aktiv opplysningsvirksomhet og å delta aktivt blir imidlertid ikke presisert nærmere i loven. I alle våre 15 casekommuner har lokale fiskere og oppdrettere medvirket aktivt i form av deltakelse på egne møter, sammensatte arbeidsgrupper/ temagrupper og/eller vært til stede når kommunene har arrangert folkemøter/bygdemøter. Når det gjelder situasjonen i andre kommuner enn våre 15 case, er det store variasjoner når det gjelder grad av medvirkning ut over PBLs minimumskrav.

Fiskernes medvirkning har i stor grad gått ut på å identifisere og beskytte viktige fiskeområder, mens oppdrettere har identifisert områder som kan være egnet for akvakultur. Erfaringskunnskap fra lokale fiskere og oppdrettere har utgjort et sentralt bidrag for å etablere et nødvendig kunnskapsgrunnlag for kystsoneplanleggingen.

Utarbeidelse av temakart har i den forbindelse vist å være viktig for å synliggjøre og tydeliggjøre kunnskapen.

Hvor vidt andre lokale lag og organisasjoner som representerer andre interesser enn fiske og havbruk deltar varierer, men det generelle inntrykket er at lokalt reiseliv, friluftslivs- og naturverninteresser og andre lokale interesser i kystsonen i mindre grad deltar i planprosessene. En del kommuner har arrangert folkemøter i de ulike bygdene for å få en bredere andel representanter fra lokalsamfunnene i tale, mens andre har hatt egne møter med ulike utviklingslag/bygdslag. Det er også eksempler på at grunneiere, elveeierlag og lignende har involvert seg aktivt i planleggingen hvor de opplever at oppdrett truer deres interesser.

### **Fiskeridirektoratets regionkontor – en sentral aktør i den kommunale kystzoneplanleggingen**

Foruten lokale fiskere og oppdrettere, er Fiskeridirektoratets regionkontor en meget aktiv aktør i mange kommunale kystzoneplanprosesser. I flere tilfeller har de også lagt viktige premisser for planarbeidet når det gjelder fiskeri- og havbruksnæringens interesser. Også for Fiskeridirektoratet varierer det når og hvordan de deltar i planprosessene, fra aktiv involvering gjennom hele prosessen til der man ikke hører noe imellom oppstartsmelding og høring. Regionkontorene tar i mange tilfeller selv initiativ i forhold til å delta i den kommunale planleggingen.

Gjennom intervjuene med representanter fra Fiskeridirektoratets regionkontor ble det fra flere fremhevet at deres mulighet for aktiv deltakelse og innflytelse er blitt vanskeliggjort på grunn av at det er blitt færre ytre fiskerikontor i løpet av de siste årene. Det er representanter herfra som har deltatt mest aktivt i planarbeidene. Flere steder har de vært med i den kommunale arbeidsgruppa som ble nedsatt for planarbeidet, eller på andre måter samarbeidet nært med den kommunale planleggeren gjennom hele prosessen, med betydelig gjennomslag som resultat.

### **Kystzoneplanenes arealkategorier**

Det viktigste juridiske grunnlaget for planlegging i sjø er hjemlet i PBL § 20-4, nr. 5: "Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier". Kommunene kan altså legge ut de nevnte arealbrukskategoriene hver for seg eller i ulike kombinasjoner. I og med at planlegging i sjø er en rett kommunene har, og ikke en plikt

som på land, kan alternativt kommunene la være å planlegge sjø-områder. Hvilke av de nevnte arealbrukskategoriene som dominerer plankartene varierer mellom regioner og mellom kommuner.

Utviklingen av oppdrett er en viktig drivkraft for at mange kommuner planlegger i sjø, og en viktig oppgave er å styre oppdrettslokaliteter til områder som er mest mulig optimale for næringen og samtidig i minst mulig konflikt med andre interesser. Et viktig virkemiddel for dette er å legge ut områder til akvakultur, benevnt som A i plankartet. Et problem for oppdrettsnæringen har imidlertid vært at disse A-områdene som markeres i planene har vært for små, da gjerne omtalt som "frimerkeplanlegging". Problemet med dette sett fra oppdrettsnæringens side er først og fremst manglende fleksibilitet når en kommer til den konkrete konsesjonsbehandlingen, da selv mindre avvik krever dispensasjon fra plan. Mange kommuner har imidlertid i løpet av de siste rulleringene i større grad lagt ut større A-områder, og/eller i større grad inkludert akvakultur i flerbruksformålet (da gjerne omtalt som NFFFA-områder). Det er for øvrig store regionale forskjeller: Mens Fiskeridirektoratet i Troms og Finnmark mener planene nå inneholder tilstrekkelig med A-områder, gir direktoratets regionkontor Sør uttrykk for få A-områder (eller flerbruksområder hvor A inngår) og at mange kommuner viser liten vilje til å legge ut sjøområder til oppdrett.

Generelt ser det ut til at kommunene i større grad enn før har inkludert flere og større fiskeområder i sine kystsoneplaner. Fiskeridirektoratets regionkontorer og lokale fiskarlag har vært de viktigste bidragsyterne i å få fram og synliggjøre fiskernes arealbehov i de kommunale planene. Det er i de nordligste kommunene hvor de rene fiskeområdene i plankartet er størst i omfang. I noen kommuner nordpå er rene fiskeområder den dominerende arealbrukskategorien på plankartetets sjødel.

### **Kystsoneplanleggingens resultater**

Selv om det er store variasjoner mellom kommunene, er hovedinntrykket at fiskeri- og havbruksnæringenes interesser er godt ivaretatt i våre casekommuner. Oppdrett ser ut til å ha fått økt gjennomslag over tid, ved at større sjøområder er åpnet for oppdrett enten som egne oppdrettsområder eller gjennom økt bruk av flerbrukskategorien NFFFA.

Når det gjelder fiskeriinteressenes gjennomslag varierer dette mellom regioner og mellom kommuner i samme region. Det er i Troms og Finnmark fiskeriinteressene har størst gjennomslag målt i størrelsen på arealkategorien fiske i kystsoneplanene. Dette må sees i sammenheng

med at kystfiskernes interesser fortsatt står sterkt. Generelt fremhevet flere informanter at fiskeriinteressene er bedre ivaretatt i planleggingen nå i forhold til tidligere. Samtidig sees svekkelsen av lokale fiskerlag på som en utfordring for å kunne ivareta fiskerinæringens arealbehov i kystsoneplanleggingen, men mange har samtidig store forventninger til at den landsomfattende registreringen av fiskeområder i regi av Fiskeridirektoratet kan danne et viktig beslutningsgrunnlag for nye kystsoneplaner.

Mens oppdrett sees på som den største trusselen for fiskere i nord, er det utbyggingspresset i strandsonen knyttet til hytter, småbåthavner, m.m. som oppfattes som den største trusselen lengre sør i landet, særlig i Fiskeridirektoratets region Sør. Utbyggingspresset i strandsonen har imidlertid forflyttet seg nordover, og er blitt en sentral problemstilling i kystsoneplanleggingen i flere kommuner. Dette forventes å øke i framtiden, noe som bidrar til et ytterligere behov for å se sjø og land i sammenheng.

### **Konklusjon**

Undersøkelsen av våre casekommuner viser at kystsoneplanlegging etter PBL kan være et godt virkemiddel for å balansere hensynet mellom fiskeri- og havbruksnæringen, og balansere disse næringene med andre interesser i kystsonen. Nøkkelen er en aktiv medvirkning og deltakelse både fra lokale organisasjoner og enkeltpersoner, og fra regionale aktører, slik at en kan oppnå intensjonen i planleggingen etter PBL: ”åpne og demokratiske planprosesser som bygger på samråd og medvirkning er viktig for å finne en god balanse mellom næringsaktivitet og vern”, og mellom ulike brukerinteresser. Dette fordrer betydelig prosesskompetanse i kommunene for å koordinere og avklare arealbruken, samt at lokale og regionale aktører som deltar viser vilje til å komme fram til omforente løsninger.

Representanter for andre interesser enn fiskeri- og havbruksnæringen deltar ofte i mindre grad i kystsoneplanleggingen, noe som utgjør en betydelig risiko for at andre interesser, og særlig miljø- og friluftshensynene i for stor grad må vike for næringshensynene. En reell interesseavklaring i planprosessene fordrer at alle relevante interesser er representert. Reelle avklaringer av arealbruksinteresser er også i næringenes interesse.

Det er behov for mer interkommunal kystsoneplanlegging, særlig der hvor flere kommuner deler felles fjordarmer eller andre sjøområder det er naturlig å se i sammenheng.

Hovedinntrykket er at kommunal kystsoneplanlegging kan fungere som redskap for marin verdiskaping, særlig knyttet til å legge til rette for oppdrett når kommunene har gjennomført gode planprosesser og kommet fram til gode planer. Omtrent alle våre informanter mente at kystsoneplanleggingen i casekommunene har vært nyttig for prosessene med konsesjonsbehandling av oppdrettssøknader. For det første viser planen aktuelle oppdrettsbedrifter hvor det er aktuelt å søke. For det andre har en grundig planprosess avklart hvilke områder akvakultur vil komme i konflikt med andre interesser.

Kommunale kystsoneplaner er i tillegg et viktig redskap for å ivareta kystfiskernes arealinteresser innenfor grunnlinjen. Prioritering av fiskeområder på plankartet gir disse områdene juridisk bindende beskyttelse mot annen konkurrerende arealbruk, samtidig som aktiv deltakelse fra lokale fiskarlag i de kommunale prosessene kan øke bevisstheten om denne næringens betydning og deres kystnære arealbehov.

---

# Summary

*Knut Bjørn Stokke, Martin Hanssen and Sissel Hovik*  
**Municipal Coastal Zone Planning promoting a balanced  
development of aquaculture and fisheries**  
NIBR-report 2006: 17

This report presents experiences from municipal coastal zone planning in Norway, with a particularly focus on how the interests of the aquaculture industry and the coastal fisheries are accommodated for. The project is initiated and sponsored by the Fishery and Aquaculture Industry Research Fund. Since a revision of the Planning and Building Act in 1989, the municipalities are given the opportunity to plan the sea area out to the base line. Even though there is more than 15 years of experience with legally binding coastal zone planning in Norway, we lack a comprehensive study of what has been accomplished.

The main goal of the project was to unveil knowledge about important experiences and conditions for an adequate treatment of aquaculture industry and fisheries in municipal coastal zone planning. Three sub goals were formulated, all related to the possibility to promote the interests of the fisheries and the fish- and shell-farming industry:

- Identify important conditions for a successful municipal coastal zone planning
- Identify strong and weak aspects of current legislation and administrative procedures
- Identify the need for further R&D – projects

Municipal coastal zone plans can either be integrated in the municipal master plan (land use plan), or be a separate plan for the coastal and sea areas.

## **Selecting cases and methods of data collection**

15 municipalities were selected for the study. In addition to the demand that all seven regions of the Norwegian Directorate of



Fisheries should be represented, the municipalities where chosen according to the following criteria:

1. Municipalities where the coastal zone plans had successfully promoted the fisheries and aquaculture industry, based on a comprehensive evaluation
2. Municipalities which and made strong efforts to develop and integrate biological knowledge and knowledge about the spatial interests of the fisheries and the fish- and shell-farming industry
3. Municipalities where the coastal zone plans had unveiled questions of fundamental nature (as through obligations made by state authorities to the plan)

The choice of municipalities was made after recommendations from the regional offices of the Directorate of Fisheries, the County Governors' environmental agencies, and the county municipalities. They were asked to name municipalities which in their opinion are meeting these criteria. Thus the chosen cases represent "best practice" cases, and not the coastal municipalities in general.

The findings are based on the study of the coastal zone plans and additional documents in all 15 municipalities, on interviews of representatives for the regional offices of the Directorate of Fisheries, the County Governors' environmental agencies, the county administration, the regional branches of the Norwegian Seafood Federation and the Fishermen's Federation, and on interviews with the municipal planners in most cases. Additionally, representatives of local fishermen and fish farmers in a few municipalities were interviewed.

### **The planning process**

The planning and Building Act requires the municipalities to announce the start of the planning process for the general public, as well as an open hearing on the final plan. Additionally, the municipalities is recommended, according to the Act (§ 16) to actively inform the general public during the process, and give affected persons and groups an opportunity to participate in the planning process. In all our 15 case municipalities, both representatives of local fishermen and fish- and shell farmers have participated, either in separate meetings with the municipalities, in working groups responsible for the proposals on specific topics, and/or in public meetings where members of the local community could discuss the content of the plan with municipal officers. This is however not necessary true for the rest of the Norwegian coastal municipalities:

---

Our impression is one of great variety concerning the participation from private stakeholders.

In our 15 cases, the fishermen usually do give information on spots and areas important for the fisheries, as fishing grounds, spawning areas, etc, and argue for the need to reserve these areas for fishing. The fish- and shell farmers often identify areas suitable for aquaculture, and argue for the need to reserve them for the industry. Thus, they contribute with important and necessary input to a plan based on a variety of relevant knowledge.

Regarding other interests, as recreational interests, environmental groups or tourist industry, our strong impression is that they participate to a much lesser degree than the fishermen and fish- and shell farmers. Some municipalities do however try to involve other interests by arranging open meetings in the different communities. Where it is relevant, land owners holding the right of fishing salmon in the rivers (and earning money by selling this right), are active in trying to avoid the location of fish farms where their interests are threatened.

#### **The regional offices of the Directorate of Fisheries are important actors in municipal coastal zone planning**

The regional offices of the Directorate of Fisheries do often participate actively in the planning processes. An important role is to give information on spatial interests of the fisheries and fish farming industries, and by that promote the interests of these two industries, in addition to make sure that the municipal plans are in accordance with national guidelines and regulations. How involved the regional offices are, do however vary. The local demand for their contribution does vary, as well as the engagement from the regional office itself.

Often, it is the local offices of the Directorate of Fisheries, located in different sub-regions, who has been strongly involved in the municipal planning processes. In several of our 15 cases, they have been actively involved, as participants in working group or in other ways cooperating closely with the municipal planner, giving them significant influence on the final result. As these positions currently are withdrawn, due to a centralisation process within the directorate, several informants express worries about the possibilities for the agency to participate in and influence municipal coastal zone plans in the future.

### **The distribution of sea areas between user interests**

The main legal basis for municipal planning in sea is authorized by § 20-4 no. 5 in the Planning and Building Act. This section gives the municipalities the authority to designate given sea areas for specific use or protection of specific interests, as traffic, fisheries, recreation, nature conservation or aquaculture, combined or isolated. Since the municipalities have the right, and not the obligation, to plan at sea (in opposition to the obligation to plan on land) they can alternatively leave some areas unplanned. How the sea areas are distributed between different purposes or different combinations of purposes varies a lot between regions as well as between municipalities within the same region.

The most important reason why most municipalities plan in sea, is to be able to locate the fish and shell farming industry in places where the industry are given optimal natural conditions, and at the same time reducing the conflicts with other interests to a minimum. An important instrument is to design given areas for the purpose of aquaculture in the plan. According to the aquaculture industry, these areas often have been too small. As the industry has developed, there are great chances that a construction will expand the borders of the designated aquaculture area, demanding exemption from the plan. Our impression is that many municipalities have met this challenge by designating larger areas for the single purpose of aquaculture, or designating large areas for multipurpose, where aquaculture is combined with other purposes, as traffic, recreation, fishery and nature conservation. However, we find large regional variation. In Finnmark and Troms, in the far north, the plans do reserve sufficient space for the aquaculture, according to the fishing authorities. In the southern region the situation is quite different. Here many municipalities do not want to designate sea areas for aquaculture.

There seems also to be a trend where municipalities are designating larger areas for the purpose of fisheries, either as a single purpose or in combination with other purposes. Our impression is that the interests of the fisheries have gained greater influence on the municipal coastal zone plans in recent years, than earlier, probably as a result of active and purposely involvement from the Directorate of Fisheries and local fishermen's organisations. It is mainly in Northern Norway, where coastal fisheries still is an important industry we find large areas designated purely for fishing. In some municipalities in this area, single-purpose fishing areas are totally dominating the plan.

---

### **The results of coastal zone planning**

The interests of the fisheries and aquaculture seem to be well taken care of in the coastal zone plans in the 15 case-municipalities, in spite of large variations. Larger sea areas are designated to fish- and shell-farming, either as single-purpose aquaculture areas or multipurpose area, indicating that the industry has gained greater influence over years. The size of areas designated for the fisheries vary between regions, indicating a variable influence for the interest. In the two northernmost regions, Finnmark and Troms, often large areas are designated for fishing. Generally, according to several informants, the fisheries interest has gained increased influence on municipal coastal zone planning over years. This is claimed to be a result of the strong effort from the Directorate of Fisheries to examine and map the spatial interests and needs of the fisheries, and thereby strengthening the knowledge behind the plans. This effort is seen as particularly important, as the number of active fishermen and active local fishermen's organisations is declining. The interest of the fisheries must therefore, to a greater extent, be taken care of by the Directorate of Fisheries.

In the northern regions, aquaculture is perceived the greatest threat towards the fisheries. Further south, the pressure for constructing recreational residents, marinas, etc. at the shore is perceived the greatest threat on fishing. This is particularly true along the Skagerrak coast (in south and south-east of Norway), but the pressure on the shore is increasing further west and north, and the conflicts will probably increase in the future.

### **Conclusion**

Our study indicates that municipal coastal zone planning have the potential of being an effective instrument when promoting a development balancing the interests of the fisheries and the aquaculture industry, as well as when balancing the interests of these two industries with other interests in the local communities. The key element here is active participation from individuals and organisations representing important stakes, as well as from actors representing state and county governments. The Planning and Building Act lay emphasis on open and democratic planning processes as methods for achieving a good balance between the interests of economic activities and nature conservation, as well as between different user interests. This emphasis is underlined by the result of our study. To achieve this, there is a need for substantial process-competence in the municipal administration. Additionally, local and regional actors must be willing to participate and negotiate compromises.

Actors representing other interests than the fisheries and aquaculture do to a lesser degree participate in coastal zone planning processes. Therefore there is a great risk that other interests, especially of the environment and recreation, will be subordinated the interests of these two industries. In order to achieve a clarification of all interests in the coastal and sea areas, actors representing all relevant interests should participate. A clarification of all spatial interests in the sea is also in the interests of the fisheries and aquaculture industries.

There is a need for inter municipal coastal zone planning, especially when several municipalities surrounds the same fjord or sea area which should be considered in close relations, i.a. in line with the ecosystem approach in the EU Water Framework Directive..

In most of the case municipalities, the coastal zone planning has led to more effective and better decision processes when deciding on giving applicants concession (permission) to start a fish farm or shell farm. First, the plans provide the applicants with information on where there is relevant to locate such farms. Secondly, good planning processes have clarified which other interests there is in the area. In this matter, the process is claimed to be more important than the document (plan) it self.

Municipal coastal zone planning can also be important for the coastal fisheries, by giving them priority in given areas, and by that a legal protection against competing use of the same area. Active participation in the planning processes by local fishermen can additionally contribute to an increased knowledge and consciousness about the importance of this industry, as well as for their spatial interests.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Dette notatet er en empirisk gjennomgang av erfaringene med kommunal kystzoneplanlegging i Norge, med spesiell vekt på hvordan fiskeri- og havbruksinteressene er ivaretatt. Prosjektet er initiert og finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Bakgrunnen for initiativet er at plan- og bygningsloven (PBL) siden 1989 har gitt kommunene mulighet til å planlegge sine sjøarealer innenfor grunnlinjen, og at vi nå har mer enn 15 års erfaring med juridisk bindende kystzoneplanlegging i Norge. Det legges vekt på at det tidligere ikke er blitt gjennomført noen samlet vurdering av hvordan kommunal kystzoneplanlegging har fungert, selv om en del casestudier av enkelte kommuner og regioner er blitt gjennomført.

Prosjektets hovedmål er å etablere et best mulig kunnskapsgrunnlag for en hensiktsmessig behandling av fiskeri- og havbruksinteressene i kommunal kystzoneplanlegging. Det er formulert tre delmål:

1. Identifisere suksesskriterier for kommunal kystzoneplanlegging ut fra et mål om å fremme fiskeri- og havbruksinteressene i kystsonen
2. Identifisere sterke og svake sider ved dagens lovgivning og rutiner for kystzoneplanlegging relatert til behandlingen av fiskeri- og havbruksnæringene
3. Identifisere framtidige FoU-behov relatert til funn som gjøres i prosjektet

Kystzoneplanlegging etter PBL er vurdert som det viktigste redskapet for å oppnå integrert kystzoneforvaltning, noe som er en sentral

målsetting både i Norge og internasjonalt.<sup>1</sup> Planleggingen skal for det første sikre bedre integrering ved å se land- og sjøområder i sammenheng. For det andre er kommunal planlegging tenkt som en felles arena hvor alle relevante aktører deltar, dvs. ”åpne og demokratiske planprosesser som bygger på samråd og medvirkning ... for å finne en god balanse mellom næringsaktivitet og vern” (St.meld. nr. 29 1996-97:65). Det er imidlertid viktig å legge til at kystsoneplanleggingen også må balansere ulike nærings- og brukerinteresser opp mot hverandre.

Planlegging i kystsonen er ingen ny planleggingsform, men innarbeider nye forutsetninger for arealplanleggingen knyttet til den økte bruken av sjøområdene. Kystsoneplanlegging vil derfor både finne sted hvor sjøområdene er integrert i kommuneplanens arealdel eller hvor man har valgt å utarbeide en egen kommunedelplan (enten bare for sjøområdene eller samlet for sjøområdene og de sjønære landområdene). Både kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner egengodkjennes av kommunestyret, men kan overprøves av Miljøverndepartementet dersom regionale fagetater eller nabo-kommuner har fremmet innsigelse og i de tilfeller hvor partene ikke kommer fram til enighet. Kommuneplanleggingen skal være dynamisk og rullerende, og den utgjør derfor ingen varig arealdisponering.

Planlegging i sjø reiser nye problemstillinger i forhold til planlegging på land. Slike problemstillinger kan være samspeillet mellom sjø og land, og sjøen som flytende medium (Sandbæk 2003). Vannet har bl.a. egenskap til å skjule menneskelige inngrep. Konsekvensene av uheldig arealbruk kan bli synlige på et senere tidspunkt og på helt andre steder. Sjøen er hele tiden i bevegelse, bestemt av de rådende vind- og strømforhold. Kunnskapen om naturgrunnet og dets prosesser er også mer begrenset for sjø enn for land. Til slutt kan nevnes at den private eiendomsretten tradisjonelt har vært svakere i sjø enn tilfellet har vært på land, noe som har ført til usikkerhet omkring eiendoms- og bruksrettsforhold (Baalsrud og Lystad 1986).

Mens kommunene på land har en planleggingsplikt, har de på sjøen en planleggingsrett. Når det gjelder status i den kommunale kystsoneplanleggingen var situasjonen i 1992 at 22 % av kystkommunene hadde vedtatt kystsoneplan (eller hvor sjøområdene er integrert i kommuneplanens arealdel), mens 30 % var i gang med å utarbeide. I 1995 hadde andelen kommuner med vedtatt kystsoneplan økt til 36 %,

---

<sup>1</sup> EU har bl.a. lansert en egen strategi for Integrated Coastal Zone Management (ICZM) høsten 2000, se bl.a. <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

mens 27 % var under prosess (Bennett 1996a). I følge Fiskeridirektorats oversikt var det i 2004 bare 22 % av kystkommunene som ikke hadde plan for kystsonen og sjøområdene. Dette er redusert til 18 % i 2005. I dag har altså de fleste kystkommunene overordnede planer for kystsonen. De tre nordligste fylkene kommer best ut når det gjelder planstatus i kystsonen, mens det er kommunene langs Skagerrakkysten som kommer dårligst ut.<sup>2</sup> Mange kommuner har valgt å utarbeide første generasjon kystsoneplan i form av en egen kommunedelplan, som ved senere rullering(er) er blitt integrert inn i kommuneplanens arealdel.

## 1.2 Problemstillinger

I samarbeid med referansegruppen oppnevnt fra oppdragsgiver (FHF) har vi formulert problemstillinger hvor det særlig blir lagt vekt på å belyse de kommunale planprosessene, plandokumentene og kystsoneplanleggingens resultater. Når det gjelder planprosessene er en overordnet problemstilling hvordan og på hvilken måte fiskere, oppdrettere og andre lokale og regionale aktører deltar. Også kunnskapsgrunnlag som ligger til grunn for planleggingen vil bli belyst. Problemstillingene knyttet til planprosessene er konkretisert på følgende måte:

- Hva er kommunenes motivasjon for oppstart av kystsoneplanlegging?
- Hvordan foregår medvirkningen?
- I hvilken grad gjøres det bruk av kart og annen grunnlagsinformasjon?
- I hvilken grad blir det foretatt av egnethetsundersøkelser, marinbiologiske registreringer og kartlegging av fiskeriinteresser?
- Hvilken rolle spiller erfaringskunnskap (med hovedvekt på fiskeri- og havbruksnæringen)?
- Hvordan er koordinering og samordning av statlige innspill?
- Hvilken rolle spiller fylkeskommunene?
- Hva er bakgrunnen for og resultatet av innsigelser og mekling?

---

<sup>2</sup> For nærmere gjennomgang, se Fiskeridirektoratets hjemmeside: [http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets\\_gang/kystsone/2005/0605/best\\_i\\_nord](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/aktuelt/fiskets_gang/kystsone/2005/0605/best_i_nord).



Når det gjelder plandokumentene er det en sentral problemstilling hvilke arealinteresser som er blitt prioritert på plankartene og tilhørende retningslinjer. Også planenes detaljeringsgrad og forholdet mellom behovet for langsiktig styring på den ene siden og behovet for fleksibilitet på den andre vil bli belyst i studien. Problemstillingene knyttet til planinnhold er i stikkordsform konkretisert på følgende måte:

- Hva er de dominerende arealbrukskategori(er)?
- I hvilken grad gjøres det bruk av uplanlagte områder og flerbruksområder?
- Hva er praksis for differensiering av fiskeområder og akvakulturområder?
- Hvilken detaljeringsgrad har planene?
- I hvilken grad er det i kystzoneplanens gjort bruk av bestemmelser og retningslinjer?
- Hvordan makter planene å balansere mellom ”fleksibilitet og forutsigbarhet”?

Hva som er resultatene av planleggingsprosessene og planleggingsdokumentene er en sentral problemstilling i studien. Dette er konkretisert knyttet til de fire hovedpunktene nedenfor:

- Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser:
  - I hvilken grad har fiskeri- og havbruksinteressene blitt trukket inn i planprosesser, og i hvilken grad har næringene fått gjennomslag for sine synspunkter?
  - Hvordan har planene bidratt til å fremme/begrense marin verdiskaping (klarering av areal for næringsvirksomhet, saksbehandlingstid, osv.)?
  - I hvilken grad har kystzoneplanleggingen vært i stand til å ivareta fiskeri- og havbruksnæringenes skiftende behov for arealer?
- Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser:
  - I hvilken grad har kystzoneplanene bidratt til å oppfylle PBLs formål om samordning av virksomhet og å etablere et grunnlag for vedtak om bruk og vern?
  - Hvordan har planene bidratt til integrering av interesser og reduksjon av konflikter med hensyn til:
    - Geografisk integrering (f.eks. mellom kommuner)?
    - Horisontal integrering (mellom ulike tema og interesser)?

- Vertikal integrering (implementering av statlige og regionale føringer)?
- Utviklingstrekk ved innholdet i planene:
  - Hvordan har tema og perspektiv for planleggingen endret seg siden fra kommunene først fikk anledning til å drive kystsoneplanlegging (1. 2. og 3. generasjons planer)? Har forholdet til fiskeri- og havbruksnæringene endret seg i positiv eller negativ retning?
  - Hvordan varierer tema og perspektiv for kystsoneplanleggingen mellom ulike regioner?
- Muligheter og begrensninger i PBL og særlover:
  - Hvordan og i hvor stor grad har planene bidratt til å redusere, forebygge eller evt. oppskalere arealkonflikter?
  - Hvordan har forholdet mellom PBL og ulike særlover fungert (bl.a. med hensyn til konsesjonsbehandling/ lokalitetsklarering, avstandskrav og låssettingsplasser)?

### 1.3 Metodisk tilnærming

Problemstillingene som skisseres belyses med ulike datakilder. Problemstillingene knyttet til planprosessene er i hovedsak belyst gjennom intervjuer med relevante informanter og analyse av aktuelle dokumenter. Informantene har vært representanter for Fiskeridirektoratets syv regionkontorer, fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, fylkeskommuner, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) regionalt og Norges Fiskarlag regionalt (se vedlegg 9). I hver av Fiskeridirektoratets syv regionkontor valgte vi to kommuner hvor vi studerte den konkrete kystsoneplanleggingen mer i detalj, med unntak av Nordland hvor vi valgte tre kommuner. Til sammen har vi valgt ut 15 casekommuner, etter nærmere angitte kriterier (se kapittel 1.4). I de fleste av disse kommunene har vi intervjuet ansvarlig for kystsoneplanleggingen, samt lokale fiskere og oppdrettere i noen av disse kommunene hvor de var involvert i planprosessene. I samtalene med de regionale aktørene vektla vi erfaringene fra de valgte casekommunene, men vi fikk også noen inntrykk av planutfordringer og lignende for regionene.

Intervjuene er foretatt etter en semi-strukturert intervjuguide (se vedlegg 8). Det er anvendt noe forskjellige intervjuguider, tilpasset de ulike informantenes rolle og posisjon. De som vi ikke fikk intervjuet under besøkene til Fiskeridirektoratets regionkontor snakket vi med

over telefon (avhenging av reiseavstand og om de var tilgjengelige på det aktuelle tidspunktet). Intervjuene med representanter for kommunene og lokale fiskere/oppdrettere skjedde normalt via telefon. I forhold til vurdering av medvirkning i planprosessen og bruk av erfaringskunnskap, og ikke minst i forhold til vurdering av planenes ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser, er næringenes egne aktører sentrale. Rammene for prosjektet gjorde det umulig å intervju et stort antall av disse. Vi har derfor valgt å intervju disse lokale aktørene i et mindre utvalg av de 15 kommunene.

Vi har gjennomgått de kommunale kystsoneplanene i casekommunene og dokumenter fra planprosessen (regionale aktørers merknader og uttalelser, kommunenes sammendrag av høringsuttalelser, m.m.). Plandokumentene har vært primærkilden for å gi et bilde av dominerende arealbrukskategori(er), bruk av uplanlagte områder, praksis for differensiering av fiskeområder og akvakulturområder, detaljeringsgrad (balanse mellom fleksibilitet og langsiktighet), og bruk av retningslinjer og bestemmelser. Når det gjelder ivaretagelse av fiskeri og havbruksnæringens interesser, og forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser og mål om en integrert forvaltning (både geografisk, horisontalt og vertikalt), er disse belyst både gjennom intervjuene og dokumentanalysene.

## 1.4 Valg av casekommuner

I alt 15 kommuner er som nevnt omfattet av undersøkelsen. Innenfor områdene til hver enkelt av Fiskeridirektoratets syv regioner er kystsoneplanleggingen i to kommuner omfattet, med unntak av Nordland hvor vi valgte tre kommuner. Gjennom et såpass bredt utvalg kommuner som dekker ulike deler av landet har vi kunnet studere den kystsoneplanleggingen i kommuner som opplever ulike utfordringer i sin planlegging. I og med at utfordringene og problemstillingene varierer betydelig langs Norges langstrakte kyst har valget av såpass mange kommuner fordelt over hele landet vært en fordel. Dette supplerer også tidligere forskning på feltet, som i stor grad har vært begrenset til casestudier av enkeltkommuner og – regioner.

Vi har lagt vekt på å velge kommuner i samme fylke der Fiskeridirektoratets regioner dekker flere fylker. Begrunnelsen for dette er både metodisk; å sikre mest mulig sammenlignbare

---

forvaltningsmessige rammevilkår, og prosjektøkonomisk; begrense antall informanter.

Det er formulert tre typer kriterier for valg av kommuner til denne studien:

1. Kommuner som ut fra en totalvurdering anses å ha utarbeidet særlige vellykkede kystzoneplaner i forhold til behandlingen av fiskeri- og havbruksnæringens interesser
2. Kommuner som i særlig grad har forsøkt å inkludere faglige vurderinger av naturgitte forutsetninger for fiskeri- og havbruksaktivitet i planleggingen (marinbiologisk kunnskap, kartlagte fiskeriinteresser og egnethetsanalyser for havbruksvirksomhet)
3. Kommuner med kystzoneplaner som har avdekket og behandlet viktige prinsipielle problemstillinger (bl.a. gjennom varslede innsigelser)

I begynnelsen av januar 2006 sendte NIBR brev til Fiskeridirektoratens regionkontor, Fylkesmennenes miljøvernavdelinger, fylkeskommuner, Fiskarlagets regionkontorer og FHL Havbruks regionkontorer. I brevet ba vi om innspill til kommuner innenfor den enkelte etat/organisasjon sin region/fylke som i størst mulig grad tilfredsstiller de oppgitte kriteriene. Få kommuner viser seg å tilfredsstille alle de tre oppsatte kriteriene fullt ut, og valget av kommunene er gjort med tanke på å få dekket de oppsatte kriteriene best mulig totalt sett.

Kommunene som er valgt ut for denne undersøkelsen gir altså ikke et representativt uttrykk for alle kystkommunene i Norge som har gjennomført planlegging i kystsonen, men erfaringer basert på noen ”best-praksis” kommuner. På den måten har det vært mulig å peke ut noen suksessfaktorer, samt belyse utfordringer og problemfelt i den kommunale kystzoneplanleggingen. For å kunne avdekke og identifisere sentrale suksesskriterier er man imidlertid avhengig av også å studere noen kommuner som ikke er ”best-praksis” kommuner. Dette er ikke gjort i denne studien. I samtalen med regionale aktører la vi imidlertid også vekt på å få et visst inntrykk av viktige variasjoner og utfordringer for flere kystkommuner innenfor hver enkelt av Fiskeridirektoratets syv regioner, dvs. også kommuner som ikke har vært like vellykkede. Nærmere beskrivelser av erfaringene i casekommunene er lagt i vedlegg.

### **Region Finnmark: Alta og Måsøy kommuner**

I Finnmark peker *Alta* kommune seg positivt ut når det gjelder plankompetanse, innhenting av relevant og solid kunnskapsgrunnlag og medvirkning fra lokale fiskeri- og havbruksaktører. I tillegg blir kommunen beskrevet som en kommune med klare meninger på feltet, og at man derfor gjennom planprosessene har fått belyst viktige prinsipielle problemstillinger i kystsonen. Både Fiskeridirektoratets regionkontor, fiskarlaget og fylkeskommunen tilrådte Alta som casekommune. Sjøområdene er inkludert i kommuneplanens arealdel.

*Måsøy* er valgt ut som den andre casekommunen i Finnmark. Begrunnelsen for å velge *Måsøy* er for det første at kommunen har hatt en aktiv involvering fra lokale fiskarlag, noe som i følge fiskarlagets regionale representant har vært en mangelvare i de fleste Finnmarkskommuner. For det andre har man opplevd en sterk vekt i oppdrettsnæringen, noe som i særlig grad har måttet balanseres opp mot kystfiskernes interesser under planleggingsprosessen. *Måsøy* er i tillegg en mer typisk Finnmarkskommune med få planleggingsressurser. Som de fleste av kommunene i Finnmark ble planene for *Alta* og *Måsøy* vedtatt i begynnelsen av år 2000; *Måsøy* i år 2000 og *Alta* i 2001.

### **Region Troms: Tromsø og Karlsøy kommuner**

Fiskeridirektoratet region Troms foreslo Tromsø, Kvænanen og Karlsøy som casekommuner, i denne prioriterte rekkefølgen. Troms Fiskarfylking foreslo felles plan for Berg, Torsken og Lenvik, samt Tromsø, Kvænanen og Karlsøy. Valget av *Tromsø* er basert på at dette i følge Fiskeridirektoratet er eksempel på en prosess med god medvirkning fra næringsaktører i fiskeri- og havbruksnæringen. Konflikter i form av innsigelser er avklart og endelig tilpasset i planprosessen. I tillegg er marint biologisk mangfold, gyteplasser, fiskeplasser, låssettingsplasser kartlagt og anvendt som faktagrunnlag under planleggingen. Tromsø har hatt utkast til kystzoneplan på høring i 2005, og på ny høring i januar 2006. Forrige plan var fra år 2000.

*Karlsøy* er typisk for kommuner med begrenset plankompetanse og planressurser. I kommunen har balansering av fiske og oppdrett stått sentralt under kystzoneplanprosessen. I tillegg har miljøvernmyndighetene hatt ønsker om å verne deler av sjøområdene i kommunen, noe som har vært i konflikt med fiskeriinteressene. Kommunen har hatt aktiv medvirkning fra lokale fiskeri- og havbruksaktører. I tillegg har fiskerimyndighetene vært aktive under planprosessen. Det er også her gjort et godt arbeid med å kartlegge lokale ressurser som marint biologisk mangfold og fiskeplasser. Planen ble vedtatt i 2003. I følge

---

Fiskeridirektoratet legger kystzoneplanen i både Tromsø og Karlsøy til rette for utvikling av marine næringer.

### **Region Nordland: Dønna, Gildeskål og Bindal kommuner**

I region Nordland varierte anbefalingene fra de regionale aktørene noe. Fiskeridirektoratets regionkontor anbefalte, etter et felles møte med Nordland Fylkes Fiskarlag og Norske Fiskeoppdretteres avdeling, Dønna, Øksnes og Gildeskål kommuner. Fylkesmannens miljøvern-avdeling anbefalte Andøy og Bodø, mens fylkeskommunen anbefalte Gildeskål og Bindal. På bakgrunn av disse anbefalingene har vi valgt ut de tre kommunene Dønna, Gildeskål og Bindal. *Dønna* kommune er valgt fordi den i følge Fiskeridirektoratet har god arealtilgang for havbruksnæringen, samtidig som fiskerinæringens arealinteresser er integrert og ivarettatt i planen. Fiskeridirektoratet har ikke kjennskap til at det har vært konflikter mellom fiskeri og havbruk i forbindelse med klarering av lokaliteter til havbruksvirksomhet, selv om den kystnære fiskeriaktiviteten er oppegående og at havbruk i tillegg er omfattende. Kommunedelplanen for kyst- og sjøområdene 1998-2010 ble rullert i 2004.

*Gildeskål* og *Bindal* kommuner er primært valgt ut fordi de dekker kommuner med planer som har avdekket og behandlet viktige prinsipielle problemstillinger i form av innsigelser (se omtale overfor). Gildeskål var involvert i det interkommunale kystzoneplanarbeidet for Helgelandskysten. Etter at planen ble vedtatt i 1998, og Miljøvern-departementet gjorde sin avgjørelse i år 2000, er nå kommunen i ferd med å rullere kommuneplanens arealdel og kystsonedelen er nå blitt integrert i denne. Fiskeridirektoratet påpeker at planen for Gildeskål har vist seg å fungere godt i forhold til fiskeri- og havbruksnæringen. Avgjørelsen for Bindal er nylig avgjort av Miljøverndepartementet, og er interessant fordi den avdekker problemstillinger knyttet til flerbrukskategorien fiske, ferdsel, friluftsliv, natur og akvakultur (FFFNA) og forholdet mellom sjøverts ferdsel og akvakultur. Da Nordland er en region med mange kommuner, viktige fiskeri- og havbruksinteresser og langstrakt kystlinje finner vi det naturlig å velge tre kommuner her, og ikke to som i de andre regionene.

### **Region Trøndelag: Fosnes og Flatanger kommuner**

I Trøndelag velger vi de to kommunene som ble anbefalt fra Fiskeridirektoratet region Trøndelag; Fosnes og Flatanger. *Flatanger* var, i følge Fiskeridirektoratet, meget grundig i sin planprosess. Det ble lagt mye arbeid i å inkludere faglige vurderinger som bl.a. naturgitte forutsetninger for fiskeri- og havbruksaktiviteter. Samtidig ble det lagt ned mye arbeid i prosessen med å avklare konflikter. Kommunen har

også i følge direktoratet i veldig stor grad klart å holde seg til planen. *Fosnes* kommune har gjennom HASUT-prosjektet fått kartlagt mye av sjøområdene sine. Det er gjort egnethetsanalyse for havbruksaktiviteter, fiskeriaktiviteter er kartlagt, samt at det er gjort en marin kartlegging. De marine kartene har detaljert informasjon om det undersjøiske landskapet som bunnforhold, bunntype, strømforhold, etc.

### **Region Møre og Romsdal: Volda og Herøy kommuner**

*Volda* kommune hadde i følge Møre og Romsdal fylke<sup>3</sup> en egen kommunedelplan for kystsonen med en omfattende planprosess, med bl.a. en egen arbeidsgruppe for havbruk og fiskeri. Det ble utarbeidet temakart for bl.a. fiskeri og havbruk. Planen ble vedtatt i 2003, med lokalitetsavgransede arealer for akvakultur. *Herøy* kommune har derimot store NFFFA-soner, men også større NFFF-soner i sin plan. I *Herøy* har man også et betydelig innslag av fiskere.

### **Region Vest: Flora og Vågsøy kommuner**

Begge kommunene er i Sogn og Fjordane fylke. Mens Fiskeridirektoratet region Vest har anbefalt *Flora* kommune, har Sogn og Fjordane Fiskerilag anbefalt *Vågsøy* kommune. *Flora* kommune rullerte sin kommuneplan i 2003, hvor hovedformålet var å innarbeide nye områder for akvakultur. I tillegg skulle en utrede behovet for endringer i retningslinjer og bestemmelser. Det ble utarbeidet en kystsoneanalyse som skulle legges til grunn for planarbeidet. Planen erstattet kystsoneplanen som ble vedtatt i 1993. *Vågsøy* kommune har vedtatt kystsoneplan i år 2000, men er nå integrert i kommuneplanens arealdel 2002-2014.

### **Region Sør: Hvaler og Finnøy**

I Fiskeridirektoratets region Sør har vi valgt to kommuner fra to ulike fylker. Dette fordi denne regionen dekker hele ni fylker (inkludert Oslo) og innehar mange ulike typer problemstillinger. *Hvaler* kommune i Østfold er valgt for å få med en kommune i Ytre Oslofjord og som dermed er gjenstand for stort utbyggingspress og stor konkurranse om arealene i strandsonen. *Hvaler* er i tillegg den største fiskerikommunen på Skagerrakkysten, i følge Fiskerilaget Sør. *Hvaler* kommune er anbefalt av Fiskerilaget Sør og Fylkesmannen i Østfold. *Finnøy* kommune i Rogaland er anbefalt av Fiskeridirektoratet region Sør. Under rulleringen av kommuneplanen har det vært avdekket og vurdert viktige prinsipielle problemstillinger knyttet til fiskeri og

---

<sup>3</sup> Møre og Romsdal er et prøv fylke med felles ledelse og administrasjon for fylkesmannen og fylkeskommunen under navnet Møre og Romsdal fylke.

---

havbruk, bl.a. når det gjelder spørsmålet om anvendelse av arealbrukskategorier i sjø til bestemt bruk eller vern etter PBL § 20-4, nr. 5.

## 1.5 Nærmere om innholdet i rapporten

I kapittel 2 presenteres en gjennomgang av tidligere forskningsprosjekter og – publikasjoner om kommunal kystsoneplanlegging i Norge, samt en gjennomgang av aktuelle innsigels saker som er avgjort av Miljøverndepartementet. Dette er gjort for at denne undersøkelsen aktivt kunne dra vekslers på og bygge på tidligere forskningsresultater og erfaringer på feltet.

I kapittel 3 presenterer vi en samlet oversikt over hvordan planprosessene i casekommunene har fungert. Vi har lagt vekt på kommunenes motivasjon for planleggingen, medvirkning og deltakelse fra fiskeri- og havbruksinteresser og andre aktører i kystsonen, og regional samordning. Kapittel 4 belyser innholdet og prioriteringer i kommunale planer, nærmere bestemt dominerende arealbrukskategorier i sjø, bruk av retningslinjer for differensiering av fiskeområder og akvakulturområder og planenes balansering mellom fleksibilitet og forutsigbarhet. Kystsoneplanleggingens resultater knyttet til ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser og forholdet til andre interesser blir presentert i kapittel 5. Basert på den samlede analysen av planprosessene, planinnhold og resultater blir konklusjonene presentert i kapittel 6. Her har vi også identifisert noen viktige suksesskriterier for den kommunal kystsoneplanleggingen, samt forhold og problemstillinger vi mener bør følges opp gjennom videre forskning og annen FoU-aktivitet.

De konkrete beskrivelsene av kystsoneplanleggingen i de 15 utvalgte casekommunene er lagt i vedlegg. Disse har dannet grunnlaget for den samlede analysen i rapporten.



## 2 Kunnskapsstatus om kommunal kystsonoplanlegging

Det ble utarbeidet en fase I notat i mars 2006 hvor vi gikk gjennom og oppsummerte viktige funn fra relevante forskningsprosjekter om kommunal kystsonoplanlegging i Norge, samt gjennomgikk kommunale kystsonoplaner som er blitt møtt med innsigelse fra regionale myndigheter og som har endt i Miljøverndepartementet til endelig avgjørelse. Dette kapitlet presenterer en utvidet fremstilling av dette notatet.

### 2.1 Gjennomgang av forskningsprosjekter

Siden kommunene fikk formell myndighet til å integrere de nære sjøområdene i sin arealplanlegging PBL i 1986 (utvidet myndighet ut til grunnlinjen i 1989) er det utført flere forsknings- og utredningsoppgaver, både av prinsipiell art og erfaringer knyttet til kommunal og regional kystsonoplanlegging i enkelte kommuner og fylker/regioner. Vi vil i dette kapitlet nevne og oppsummere problemstillinger og hovedfunn av de FoU-aktiviteter vi anser som de mest relevante i denne sammenheng.

Blant de første analysene på temaet var prosjektet ”Konkurrerende bruk av kystsonen” ved daværende Norges Landbrukshøgskole (nå Universitetet for miljø- og biovitenskap, UMB) på 1980-tallet, i samarbeid med Norsk institutt for vannforskning (NIVA). Et sentralt fokus var å utrede lovgrunnlaget for planlegging i kystsonen, samt se nærmere på eiendomsforholdene i sjø. Bl.a. ble konsekvensene av en svakere privat eiendomsrett i sjø i forhold til på land for planlegging og forvaltning belyst (Baalsrud og Lystad 1986). Et annet viktig forhold som ble belyst var forholdet mellom PBL og en rekke særlover i kystsonoplanleggingen (Jørgensen 1992). Oversikt over

rapporter og arbeidsnotater under prosjektet er lagt ut under Universitetets webside: <http://www.umb.no/?viewID=10676>.

Universitetet i Bergen, Institutt for geografi, gjennomførte på 1990-tallet prosjektet "Planlegging i kystsonen: Status og fremdrift". Her ble kystsoneplanprosessen i Fjell, Herøy og Averøy kommuner studert (Paetzel 1994; Astrup 1993; Kjørsvik 1994). Det ble også gjennomført en landsomfattende spørreskjemaundersøkelse om planleggingsstatus på kommune- og fylkesnivå (Vassdal 1992). Prosjektleder, Roger Bennett, har presentert de viktigste funnene fra prosjektet gjennom en rekke artikler (se bl.a. Bennett 1996a; 1996b; 2000; 2001). I den siste av disse, i Plan 2001, oppsummerer Bennett viktige funn fra prosjektet og hva en har "oppnådd etter 10-12 år med kystsoneplanlegging etter dagens lov, hvilke erfaringer og problemer vi har møtt under veis, og hvor langt Norge har beveget seg i retningen av integrert kystsoneforvaltning" (Bennett 2001:22).

Den første fasen kommunal kystsoneplanlegging var, i følge Bennett, preget av prøving og feiling, hvor det viktigste motivet var å rydde opp i konflikter mellom bruk og vern, miljøhensyn og næringsutvikling. Dette ble ytterligere aktualisert ved krisen i oppdrettsnæringen mellom 1989 og 1991 som resultat av konkurransen i Fiskeoppdretternes Salgslag og utbrudd av infeksjøs lakseanemi (ILA). Den første erfaringen var at mange kommuner hadde for ambisiøse forventninger om mulighetene som ligger i denne type planlegging. De viktigste begrensningene var i følge Bennett (2001:24):

- Et begrenset antall arealbrukskategorier som kunne brukes i sjø i henhold til PBL § 20-4, punkt 5
- Manglende muligheter til å knytte utfyllende bestemmelser til arealbrukskategorier i sjø
- At forvaltningen av kystens ressurser fortsatt var sektormyndighetenes domene

På tross av disse begrensningene konkluderer Bennett med at man har kommet et godt stykke på vei når det gjelder å samordne lokale interesser gjennom medvirkning i de kommunale planprosessene. "Mange kommuner går lengre enn loven krever i å involvere sine egne innbyggere, og det er vanlig at viktige interessegrupper som fiskere og oppdrettere får være med i utformingen av planen" (ibid:24). Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan de tilrettelegger medvirkningsprosessene. De største utfordringene knyttet til kommunal kystsoneplanlegging er manglende

samordning mellom de ulike kommunenes planaktiviteter og mellom ulike statsetater som er involvert i de lokale planprosessene. Dette er for øvrig også blitt poengtert av andre forskere, og noen har sågar beskrevet den kommunale planarenaen som en kamp om institusjonelt hegemoni blant statlige sektorer (bl.a. Buanes 1997; Sandersen 1999).

Vassdal (1992) konkluderer ut fra sin landsomfattende spørreskjemaundersøkelse at kommunal kystsonoplanlegging er best egnet for den delen som er knyttet til vern og ivaretagelse av miljø. Han er mer usikker på hvor egnet kystsonoplanleggingen er med hensyn til å stimulere til næringsutvikling og arbeidsplasser. Potensialet her ligger i å hjelpe til med å tilrettelegge arealer og løse konflikter, og at viktige rammebetingelser for næringene dermed blir klargjort. For å få dette til mener han det er viktig å knytte kystsonoplanleggingen til kommunenes næringsplanlegging. Det var særlig kommunene i de tre nordligste fylkene som oppga å prioritere oppdrettsnæringen i deres kystsonoplanlegging.

På oppdrag fra Fiskeridepartementet vinteren 2002 gjennomførte Røsvik og Sandberg (2002) en intervjuundersøkelse med nøkkelpersoner i den regionale kystsoneforvaltningen. Målsettingen var å gi et bilde av de reelle arealbrukskonfliktene langs norskekysten. Av arealkonflikter av stor betydning for fiskerinæringen peker de på at forholdet mellom fiskeri og havbruk som regel har latt seg løse fordi næringene hittil har hatt et godt samarbeidsklima. De fleste forventer imidlertid at arealbrukskonfliktene mellom disse to næringene vil fortsette å øke dersom havbruksnæringen ekspanderer som forventet. Mange tror de største konfliktene vil komme i forhold til havbeite. Fiskerinæringen langs hele kysten opplever konflikter med viltinteresser, villaksforvaltning og til dels seismikkskyting. I Sør-Norge er det også betydelige konflikter i forhold til mudring, dumping, spredt hytteutbygging og utlegging av rør og kabler. Taretråling og såkalt "turistfiske" er spesielt konfliktfylt på Nord-Vestlandet og delvis i Sør-Trøndelag.

Når det gjelder arealbrukskonflikter av stor betydning for havbruksnæringen påpeker Røsvik og Sandberg (2002) at arealknapphet i liten grad har vært en begrenset faktor for utvikling av næringen. I løpet av de siste årene har det imidlertid blitt mangel på egnede arealer langs det meste av kysten, kanskje bortsett fra Finnmark og deler av Troms og Nordland. Mange av informantene i undersøkelsen uttrykte at de største konfliktene er i forhold til villaks- og verneinteresser, på grunn av prosessene med nasjonale laksefjorder og marint naturvern. I Sør-Norge er det betydelig konflikter i forhold til friluftinteresser, landskapsinteresser og hytteutbygging. Konfliktene blir generelt færre

jo lenger nord man kommer. I undersøkelsen kommer det fram at det er stor tro på at kystzoneplaner kan være et godt verktøy for å avklare arealkonflikter i kystsonen. Røsvik og Sandberg påpeker at dette forutsetter at planene bygger på solide grunnlagsdata, at planprosessene er gode, at de aktuelle interessene er involvert i planleggingen og at planene rulleres med passende mellomrom. De legger også til at ressursmangel og mangel på kompetanse i mange kommuner har ført til dårlige planer. Det samme har kappløpet om å få nye konsesjoner for laksefisk, gjennom hastverksarbeid og en sprengt regional forvaltning.

Tidsskriftet Plan nr 2/2001 satte et eget fokus på kystsonen, hvor flere forskere og ansatte i forvaltningen presenterte sine prosjekter og perspektiver. Jentoft (2001) presenterte tre mulige scenarier for kystsonen, hhv. høstingssonen, turistsonen og den lokalt forankrede verdiskapingssonen, som alle har stor relevans for kystzoneplanleggingen. Jentoft poengterer her at Norges relativt store suksess innen fiskeoppdrett bl.a. skyldes at næringen er blitt godt mottatt i lokalsamfunnene. ”Ser vi på hva som har skjedd i en del andre land, Canada og USA for eksempel, skjønner vi at dette ikke er noen selvfølge” (ibid:4). Jentoft er bl.a. opptatt av følgene av om ikke lenger stedets egne innbyggere, men eksterne investorer i større grad vil høste gevinsten av satsingen på oppdrett.

I samme nummer av Plan poengterer Maurstad (2001) bl.a. at det i kommunal kystzoneplanlegging skjer en del innsamling av erfaringsbasert kunnskap, bl.a. av lokale fiskere, og at denne innsamlingen er et viktig beslutningsgrunnlag i planleggingen. Det tar imidlertid tid å få godkjent denne kunnskapen som ”sann kunnskap”. Hun nevner bl.a. at mens en har ventet på aksept av erfaringskunnskap, så nedfiskes lokale torskestammer. På den annen side fremhever hun at den kommunale planleggingen er en god arena for å fremme lokal og erfaringsbasert kunnskap. Osland (2001) konkluderer i sin artikkel med at tidlig og reell medvirning er en nøkkelfaktor for å få til en integrert kystzoneplanlegging i ordets rette forstand.

I Kart og Plan 1995 nr. 3 ble erfaringene med det kommunale kystzoneplanprosjektet langs Helgelandskysten presentert. Til sammen 18 kommuner var involvert i dette interkommunale plansamarbeidet.<sup>4</sup> Det ble nedsatt et sekretariat med to ansatte. Det ble utviklet et regionalt informasjonssystem knyttet til registreringer, kalt RIKS, som

---

<sup>4</sup> Kommunene Bindal, Sømna, Brønnøy, Vega, Vevelstad, Herøy, Dønna, Alstadhaug, Leirfjord, Vefsn, Nesna, Hemnes, Rana, Lurøy, Træna, Rødøy, Meløy og Gildeskål.

gjennom kart gir oversikt over aktiviteter og ressurser i kystområdene. En av utfordringene i prosjektet var samordning av statlige sektoreter, særlig fiskeri- og miljøvernmyndigheter. I artikkelen ”Kystsonoplanlegging – en kommunal eller statlig oppgave?” konkluderer Jørgensen og Kjørsvik (1995:170) med at en evne til å kunne samarbeide er ”nøkkelen til en god fremtidig forvaltning av kystsonen”. Et forhold som gjorde planleggingen i Helgeland ekstra komplisert var den parallelle prosessen knyttet til kystverneplanen for Nordland, med fylkesmannen som ansvarlig myndighet. Flere hadde problemer med å skille mellom disse ulike prosessene, noe som til en viss grad vanskeliggjorde den kommunale kystsonoplanleggingen. Henriksen (1995) argumenterer for nødvendigheten av tilstrekkelig fleksibilitet i planleggingen i forhold til oppdrett på grunn av endring i teknologi, endrede krav til lokalisering, nye arter, etc. Også han konkluderer med at medvirkning er en nøkkelressurs for å få en vellykket plan.

Evalueringen av prosjektet på Helgeland viste at den viktigste effekten var at alle forvaltningsnivåer satt fokus på temaet og at relevant kunnskap ble spredt slik at plankompetansen ble hevet (Bennett og Skjerdal 1996). Læringseffekten i kommunene var imidlertid begrenset til planleggerne og til en viss grad topp-politikerne. Andre viktige effekter var hevet planstatus og plankvalitet, og at det ble utviklet en økt dialog mellom og innen ulike forvaltningsnivåer. Kritiske faktorer forfatterne peker på er utskiftinger av planleggere og lav kompetanse og kapasitet lokalt, samt liten kompromissvilje blant statlige forvaltningsorgan. Også i denne rapporten blir det pekt på at den parallelle prosessen med kystverneplan for Nordland var uheldig, og at denne burde vært vedtatt i forkant av prosjektet og lagt til grunn for planleggingen.

Innenfor programmet ”Miljøvern i kommunal planlegging” (MILKOM) var kystsonoplanlegging ett av temaene som ble fokusert. Mange av prosjektene under programmet ble presentert i Plan nr. 1/2 1997. Ett av prosjektene som ble presentert i Plan er prosjektet ”Kystressurser mellom kommunal problemløsing og statlige sektorløp” av Arild Buanes (1997). I artikkelen analyserer Buanes det han omtaler som kampen mellom fiskeri- og miljøvernmyndighetene på den kommunale planarenaen. Aarsæther (1997) knytter i sin artikkel noen perspektiver og grunnleggende problemer som en desentralisert planlegging står overfor. Her går Aarsæther gjennom sentrale prinsipper for hva planlegging er og bør være, og konkluderer med at integrert og demokratisk styrt planlegging i kystsonen er kommet for å bli. Ren sektorstyring uten innblanding fra andre er ikke

lenger aktuelt. I den forbindelse konkluderer han med at kystsonenplanleggingen må knyttes til seriøse, demokratiske prosesser.

I en artikkel publisert i tidsskriftet *Ocean & Coastal Management* presenterer Buanes et al (2004) erfaringene med deltakelse i 27 kommunale kystsonenplanprosesser, basert på en spørreskjemaundersøkelse til kystsonenplanleggere. Deres analyse viser at Fylkesmannen er den aktøren med mest makt og innflytelse i de kommunale planprosessene, deretter Fiskeridirektoratets regionkontor, oppdrettere, fiskere og fylkeskommunen, i rangert rekkefølge.

I rapporten "Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen" sammenligner Arnesen og Stokke (2003) det statlige forvaltningsregimet etter naturvernloven og det kommunale etter PBL, med vekt på evnen til å balansere bruks- og verneinteresser. Dette ble gjort ved å studere forvaltningen av Froan landskapsvernområde og kystsonenplanleggingen i Bjugn kommune i Sør-Trøndelag. Et hovedfunn er at oppdrettsnæringen over tid har fått økt gjennomslag både i verneforvaltningen og i den kommunale kystsonenplanleggingen.

Utviklingen i kommunal kystsonenplanlegging i Bjugn, hvor man har gått fra å planlegge konkrete områder for akvakultur til å planlegge hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til andre interesser, er belyst i NIBR-tidsskriftet *Regionale trender* (Stokke og Arnesen 2004). Dette er for øvrig et planprinsipp som er blitt utbredt i hele Sør-Trøndelag.

I et prosjekt om regional kystsonenplanlegging i form av fylkesdelplaner i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms, har Hovik og Stokke (2006) gjennomført en studie av kommunale kystsonenplaner i disse tre fylkene. Hovedproblemstillingen er om regional planlegging har bidratt til en mer integrert kommunal kystsonenplanlegging, samt identifisere viktige betingelser for dette. En sentral konklusjon er at omfanget av arealbrukskonflikter er en viktig betingelse for å kunne oppnå integrert kystsonenforvaltning, gjennom at ulike forvaltningsaktører med ansvar i kystsonen vil inngå i forpliktende samarbeid om felles mål. I Hordaland, hvor det er størst konkurranse om areal, har fylkeskommunen gått lengst i å utarbeide felles mål om integrert forvaltning og planlegging, særlig gjennom å opprette nettverk i oppfølgingsfasen. Bl.a. har Kystrådet, som er et nettverk som ble etablert i etterkant av planvedtaket, vært en viktig arena knyttet til kommunal planlegging i sjø og hensynet til oppdrettsnæringen. Det gjelder både mht. å følge opp de mer generelle og vage målene i fylkesdelplanen, samt når det gjelder å videreføre de positive samarbeidsgevinstene mellom de ulike forvaltningsaktørene i planprosessen. I dette rådet satt de samme aktørene som utgjorde

arbeidsgruppen under utarbeidelsen av fylkesdelplanen for kystsonen, dvs. representant for Fylkesmannens miljøvernnavdeling, Fiskeridirektoratets regionkontor, Kystverket og veterinærmyndighetene, og med fylkeskommunen som koordinerende og ansvarlig etat. Etablering av formaliserte nettverk på regionalt nivå ser altså ut til å være en fruktbar strategi for sikre oppfølging av fylkesplanene og en mer integrert forvaltning. En fylkesplan er ikke bindende for noen av aktørene, så mulighetene for å gjennomføring av er avhengig av at de ulike aktørene. Nettverkene bidrar også til å følge opp de positive samarbeidsgevinstene man har oppnådd gjennom samarbeidet i selve planprosessen. Samtidig viser studien sårbarheten knyttet til frivillig oppfølging gjennom nettverk, og en mer aktiv politikk fra statens side som stimulerer forpliktende samarbeid er trolig nødvendig for å realisere potensialet for integrert kystsoneforvaltning.

De fleste casestudiene av kommunal kystsoneplanlegging er gjort på Vestlandet og i Nordland. Kvæningen kommune i Troms er imidlertid gjenstand for en nylig gjennomført fiskerikandidatoppgave. I denne oppgaven fokuseres forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen i kystsoneplanleggingen (Pettersen 2005). En viktig problemstilling er om denne form for planlegging er en egnet arena for å løse konflikter mellom disse to næringene. Konklusjonen er at planprosessen bidro til at relasjonene mellom de ulike interessene blir gjort synlige, og potensielle konflikter dermed i stor grad blir ”avverget ved at partene jenker og tilpasser seg” (ibid:106). Det var vanskeligst å finne enighet om forslaget om nye oppdrettslokaliteter i fjorden, og kommunen bestemte seg for å skjære gjennom og legge til rette for oppdrett slik at havbruk kunne ekspandere, men ikke så mye at fiskeriene mistet for mye areal.

Planaktiviteten i sjø er langt mindre på Sør-Østlandet i forhold til Vest- og Nord-Norge. Bamble kommune i Telemark er et unntak. Kommunen var blant de som var tidligst ute med å integrere sjøområdene i sin planlegging. Allerede i 1985 forelå utkast til kystsoneplan, men på grunn av usikkerheter i lovverket ble ikke planen vedtatt før i 1989. Plan- og gjennomføringsprosessen ble studert av Stokke (1997). Ved siden av å styre utbyggingen i strandsonen var tilrettelegging av fiskerinæringen et viktig formål med kystsoneplanen. I den forbindelse ble det lagt til rette for sjønære boligtomter for yrkesfiskere, og ulike typer fiskeområder ble registrert og synliggjort på plankartet. Det lokale fiskerlaget og fiskerimyndighetene var viktige deltakere og støttespillere under planprosessen. Også et område for akvakultur ble lagt ut i planen. Et viktig resultat av planen var at man fikk en bedre styring av utbyggingen i strandsonen, og behovet for å sikre viktige strandsoneareal for fiskerinæringen som

kaste- låssettingsplasser utgjorde et viktig bidrag i den forbindelse. Et viktig funn fra undersøkelsen er imidlertid at samstemmighet om overordnede prinsipper og mål oppnådd gjennom en grundig og bred planprosess har begrenset varighet, og at jevnlig og reell rullering av planen derfor er nødvendig for å sikre både tilstrekkelig legitimitet og fleksibilitet over tid.

## 2.2 Gjennomgang av innsigelsessaker

Avgjørelser til innsigelser på arealplansaker har stor betydning for etableringen av gjeldende praksis i planleggingen, og har en funksjon som prejudikat (dvs. som en rettsavgjørelse som legges til grunn i lignende saker). Sandersen (2004) har gått gjennom aktuelle innsigelsessaker knyttet til kommunal kystzoneplanlegging og oppdrettsnæringen i løpet av de siste årene. De aktuelle kommunene som gjennomgås er Stord, Gildeskål, Tingvoll, Nærøy, Åfjord, Hjelmeland, Lindesnes og Larvik. Vi tar i tillegg med et par nyere innsigelsessaker knyttet til kystzoneplanleggingen i Bindal og Ulvik kommuner, begge avgjort av Miljøverndepartementet (MD) i 2005. Oversikt over alle innsigelsessaker som er avgjort av MD siden 2000 er tilgjengelig på departementets webside:

<http://odin.dep.no/md/planlegging/kommune/vedtak/>

Daværende Fiskerisjef i Hordaland varslet både i 1996 og i 1997 innsigelse til kystzoneplanen for *Stord* kommune. Begrunnelsen var at flere av akvakulturområdene i planen var for små og at en rekke fiskeområder var dårlig sikret. I tillegg ble det påpekt at natur- og friluftsområder måtte avgrenses og fiske inkluderes i arealbrukskategorien. Fiskeridepartementet støttet Fiskerisjefens innsigelse på bakgrunn av at fiskeri- og havbruksinteressene ikke var ivaretatt på en god og forsvarlig måte i kommunedelplanen. Saken ble først avgjort i 1999, og i sitt brev datert 25.08.99 svarte MD at de velger ikke å ta innsigelsen fra Fiskerisjefen til følge. MD sier seg prinsipielt enig med Fiskeridepartementet i at arealkategorier som stenger ute fiske og havbruk skal brukes med varsomhet, men holder fast på at den konkrete avklaringen av dette forholdet må skje gjennom den lokale planprosessen og en konkret vurdering av de reelle konfliktene på stedet. Det vises også til at det i planen er avsatt flere områder til havbruk og at det fortsatt er ledig kapasitet på disse.

*Gildeskål* kommune i Nordland la seg på en planstrategi der så godt som alt sjøareal innenfor grunnlinjen ble planlagt. I stor grad valgte man å legge ut de arealene som ikke er avsatt til spesifikke arealbruks-



formål til flerbruksformålet NFFF (natur-, friluftslivs-, ferdsel- og fiskeområder), hvor arealbruksformålet A (akvakultur) er utelatt. Da kommuneplanens arealdel med sjøområdene ble vedtatt 12. mars 1998 forelå det innsigelse fra Fiskeridirektorats region Nordland.

Innsigelsen var av prinsipiell karakter og begrunnet i at hele sjøarealet i kommunen var planlagt uten at kommunen dokumenterte noe behov for dette, og at flerbruksområdene utelukket akvakultur. Fiskeridepartementet støttet innsigelsen, bl.a. med følgende begrunnelse:

Å avsette arealer som i dette tilfellet ekskluderer akvakultur uten å vurdere konfliktpotensialet konkret, bryter med plan- og bygningslovens prinsipper som planlegging etter behov (Sandersen 2004:36).

MD støttet likevel ikke innsigelsen, og legger, i følge Sandersen, vekt på at den konkrete avklaringen av arealbruken må skje gjennom den kommunale planprosessen og etter en konkret vurdering av de reelle konfliktene kommunen har gjennomført. MD påpeker også at kommunen har ledig kapasitet for havbruk og at planen derfor ikke er til hinder for videre vekst i næringen. Avgjørelsen stadfester kommunenes rett til selv å bestemme planleggingsbehovet og dermed hvor mye sjøareal som skal planlegges innenfor grunnlinjen.

Fylkesmannen i Nordland fremmet også innsigelse til planen, på bakgrunn av et område som var foreslått vernet som naturreservat ble lagt ut til natur- og akvakulturområde (NA). Fylkesmannen påpekte at området er en viktig hekkeplass for sjøfugl, og at akvakultur vil komme i konflikt med sjøfugl-interessene. Direktoratet for naturforvaltning støttet innsigelsen og mente man burde vente på kystverneplanen som da var på trappene. MD støttet imidlertid ikke innsigelsen, med begrunnelse i at:

... det ikke eksisterer et generelt prinsipp om å opprette buffersoner som utestenger havbruk rundt verneområder. Det er heller ikke gitt at alle typer havbruksvirksomhet skal utestenges i alle typer verneområder... Også denne avgjørelsen er en viktig prinsippsak da den slår fast at vern og vernehensyn må begrunnes godt om dette skal kunne utelukke havbruk, og argumentasjonen må knyttes til at virksomheten helt konkret er til skade for verneformålet (Sandersen 2004:37).

I desember 1993 godkjente *Tingvoll* kommune i Møre og Romsdal sin kommuneplan med tilhørende sjøarealer. Daværende Fiskerisjef varslet innsigelse med bakgrunn i at planen totalt sett er lite tilfredsstillende for havbruksnæringen, og at kommunen har avsatt for

få områder til oppdrett, og at områdene som ble avsatt var for små. Størsteparten av sjøområdene ble også her satt av til NFFF-områder. Fiskerisjefen påpekte også at kommunen ikke begrunnet hvorfor oppdrett er ekskludert fra disse flerbruksområdene, og foreslo at de ble tatt ut av planen, og at kommunen og Fiskerisjefen sammen utarbeider et nytt planforslag. Dette ble ikke gjort og også denne planen gikk til MD til avgjørelse, da man ikke maktet å komme fram til enighet gjennom mekling regionalt. MD påla kommunen i sin avgjørelse å revidere planen og vurdere NFFF-områdene på nytt, og departementet argumenterte for at planen må bli mer forutsigbar og mer fleksibel ved å holde muligheten åpen for oppdrett i de områder der kommunen ikke kan dokumentere interessekonflikter.

I følge Sandersen (2004:39) viser denne saken at:

...det påhviler kommunen en betydelig begrunnelsestvang om man legger ut arealer til formål uten at akvakultur inkluderes. Særlig er denne begrunnelsestvangen stor om arealbehovet for den lokale havbruksnæringen er betydelig, eller om den totale arealtilgangen til havbruk er liten. Denne avgjørelsen innskrenker kommunenes frihetsgrader når det gjelder å se bort fra havbruksnæringens interesser i kystsonen. I ettertid omtales konsekvensene av denne innsigelsen for ”speilvendingsprinsippet”, dvs. at bevisbyrden mht. å påvise at akvakultur er uforenlig med andre arealbrukskonflikter påhviler kommunen. I stedet for at det ved konflikt er havbruksnæringen som må argumentere for at akvakultur er forenlig med et gitt arealbruksformål, er det heretter kommunen som må argumentere for og vise at akvakultur og formålet er uforenlig.

Denne saken fra Tingvoll er interessant å se i sammenheng med tilsvarende avgjørelser knyttet til Gildeskål og Stord: Kommunene kan altså i prinsippet selv definere sitt planleggingsbehov og hvordan de skal planlegge sjøområdene, men begrensningen ligger i at de må kunne dokumentere interessekonflikter for å kunne utelukke oppdrett i planene. Det er også kommunen som har dokumentasjonsplikten i slike saker. Hvor grundig en slik dokumentasjon i så fall må være kommer imidlertid ikke fram av de dokumentene vi har studert.

I 2003 varslet Fylkesmannen i Nord Trøndelag innsigelse til *Nærøy* kommune sin plan, som la ut 87 områder til akvakultur (A-områder), i tillegg til betydelige NFFFA-områder (flerbruksområder hvor oppdrett inngår). Fylkesmannens innsigelse gikk på syv av A-områdene som

var tenkt benyttet til dyrking av blåskjell. Begrunnelsen for Fylkesmannens innsigelse gikk først og fremst på at disse sjøområdene representerer viktige regionale friluftsinnteresser og at områdene i forrige plan var lagt ut som NFFF-områder. I tillegg kom viltinteresser og gruntvannsområder med rødlistearter inn som argument i deler av områdene. I MDs brev av 26.04.04 vises det til at innsigelsen delvis ble tatt til følge, mer konkret der hvor det var betydelige nasjonale verneinteresser knyttet til biologisk mangfold og sjeldne og særegne verneforekomster. I dette tilfellet valgte også MD å la manglende kunnskap om sjeldne arter gå foran hensynet til lokal næringsutvikling gjennom føre-var prinsippet. Samtidig ble det gjort klart i brevet at det skal mye til for å overprøve den kommunale skjønnsmessige vurderingen av arealbruken, og valgte dette som begrunnelse for at havbruk kunne bli tillatt i tre av de syv områdene som Fylkesmannen varslet innsigelse mot. Hvis det er snakk om betydelige nasjonale verneinteresser knyttet til biologisk mangfold og sjeldne og særegne verneforekomster må imidlertid kommunene og oppdrettsinteressene gi tapt.

Fylkesmannen fremmet innsigelse til kommuneplanen fra 1995 for *Åfjord* kommune i Sør-Trøndelag på bakgrunn av at oppdrett på en øygruppe i kommunen etter deres vurdering vil komme i konflikt med viltinteresser (fem rødlistearter). I brev av 16.07.97 valgte MD ikke å ta innsigelsen til følge. Det prinsipielle i denne saken dreier seg om adgangen til å differensiere mellom ulike typer akvakultur. I brevet fra MD til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag slås det fast at PBL ikke gir adgang til å differensiere ulike underkategorier akvakulturanlegg i kommuneplan/ kystzoneplan. Departementet viser imidlertid til muligheten til å gi veiledende retningslinjer, men understreker at disse ikke har rettsvirkning og ikke er bindende.

Innsigelsessaken knyttet til kommuneplanen for *Hjelmeland* kommune i Rogaland var knyttet til å åpne for oppdrett i et indre fjordområde. Fylkesmannen fremmet innsigelse fordi de ønsket å holde fjorden fri for oppdrett ut fra føre-var prinsippet i forhold til ville laks- og sjøørretbestander i tre laksefjørende vassdrag i den aktuelle fjorden. Veterinærmyndigheten ga imidlertid uttrykk for at den aktuelle lokaliteten er godt egnet til oppdrett, og at dette snarere vil bedre sykdomssituasjonen i området totalt sett gitt at konsesjonsvolumet i kommunen holdes konstant. Fiskeridepartementet viste til at det ikke var innført midlertidig sikringssone i fjorden, og støtter derfor på prinsipielt grunnlag ikke innsigelsen. Det vises også til at det mangler en konkret vurdering av farepotensialet i forhold til de angitte verneverdiene i de berørte vassdragene. MD støtter ikke Fylkesmannens innsigelse, men i brev datert 22.01.98 blir det påpekt at kommunen

ved neste rullering må sørge for at tettheten av oppdrettslokaliteter reduseres. Saken viser at når kunnskapsgrunnlaget er tynt og omstridt er det vanskelig for Fylkesmannen å sannsynliggjøre at "føre-var" prinsippet må komme til avendelse. I tillegg viser det, i følge Sandersen, at selv om også denne saken viser at kommunen kommer i "skuddlinjen" mellom ulike regionale statsetater i sin planlegging, har likevel kommunen visse frihetsgrader gjennom å alliere seg med ulike statsetater.

I *Lindesnes* kommune i Vest-Agder påklaget Fiskeridirektoratet region Skagerrak i 2001 kommunens vedtak om å vedta bygge- og deleforbud for faste og flytende installasjoner knyttet til havbruksrelatert virksomhet i sjøområdene, hjemlet i PBL § 33. Forbudet skulle gjelde i to år eller inntil det foreligger revidert og godkjent arealdel til kommuneplanen. Bakgrunnen for kommunens vedtak var å unngå enkeltsøknader/ tillatelser som vil kunne vanskeliggjøre det pågående planleggingsarbeidet i sjø. Fiskeridirektoratets mente at kommunen ikke har hjemmel til et slikt vedtak, bl.a. fordi man her kun lar forbudet gjelde en type bransje eller aktivitet. Det ble også vist til at forbudet bare kan brukes for mindre områder ved rullering av kommuneplanen. Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak, brev datert 21.03.02, og Fiskeridirektorats klage ble ikke tatt til følge. Fylkesmannens vedtak kan i følge forvaltningsloven § 28 ikke påklages tilhøyere forvaltningsnivå.

Oppdrettsselskapet Norwegian Mussel Company søkte i 2002 om å etablere et blåskjellanlegg i Larviksfjorden. På det tidspunktet hadde ennå ikke *Larvik* kommune lagt ut areal til blåskjelloppdrett i fjorden i sin kommuneplan, men i forbindelse med arbeidet med å revidere planen foreslo kommunen å legge ut åtte områder til akvakultur, bl.a. på den omsøkte lokaliteten i Larviksfjorden. På fem av lokalitetene varslet Fylkesmannen i Vestfold innsigelse, derunder det omsøkte området. Kommunen etterkom Fylkesmannens innsigelse. Under konsesjonsbehandlingen var et sentralt spørsmål hvor vidt oppdrettsanlegget måtte underlegges krav til konsekvensutredning etter PBL. Størrelsen på anlegget er avgjørende for om det skal gjennomføres en vurdering av om akvakultur-tiltaket har vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og dermed skal konsekvensutredes, jfr. KU-forskriften § 3 nr. 2i og 4. Det er Fiskeridirektoratet som står for denne vurderingen.

*Bindal* kommune i Nordland ønsket i forbindelse med rulleringen av kommuneplanen i 2000 å utvide FFFNA-områdene i forhold til forrige plan. Kystverket distriktskontor i Nordland reiste innsigelse mot forslaget med den begrunnelse at dette ville komme i konflikt med

farleder på sjøen. Kystverket ønsket at akvakultur skulle utelates fra flerbrukskategorien FFFNA i en del nærmere angitte områder, da de mener denne omfatter nær sagt hele kommunens sjøareal. Mens Fylkesmannen tilrådte at innsigelsen ble tatt til følge, anbefalte Fiskeridirektoratet det motsatte. Saken ble sendt MD til avgjørelse, og departementet godkjente forslaget til kommuneplan. Kystverkets innsigelse ble altså ikke tatt til følge. Departementet stilte imidlertid som betingelse at farledsarealene skulle merkes på kartet og at kommunen skulle utarbeide retningslinjer som presiserer at det ikke vil kunne påregnes gitt konsesjon for akvakultur som kan være til hinder for sjøverts transport i de markerte områdene, etter tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet. Dette kompromissforslaget ble også fremmet av kommunen. MD fant også grunn til å minne om det allmenne utgangspunktet at akvakulturanlegg ikke kan etableres uten en særskilt tillatelse fra fiskerimyndighetene, selv i områder som er planlagt for dette etter PBL.

Fiskeridirektoratet region Hordaland la i 2002 ned innsigelse mot et ønske fra *Ulvik* kommune om å legge ut et areal til akvakultur i kommuneplanens arealdel. Begrunnelsen for innsigelsen var konflikt med en låssettingsplass for brisling, en type fiske som vurderes som viktig både regionalt og nasjonalt. I tillegg viste Fylkesmannen til at oppdrett her også har et konfliktpotensial med annen arealbruk, og til dels også landskapshensyn og naturverninteresser. Fiskeri- og kystdepartementet støttet, jf. brev datert 28.05.04, Fiskeridirektoratets innsigelse på bakgrunn av tidligere høringsuttalelser og fylkesdelplanen for kystsonen for Hordaland hvor det påpekes at registrerte kaste- og låssettingsplasser i Hardangerfjorden skal ha prioritet framfor annen konkurrerende virksomhet. I brev datert 20.06.05 snur imidlertid departementet, på bakgrunn av fornyet vurdering av saken. Begrunnelse for endringen blir imidlertid ikke gitt i brevet. MD fulgte Fiskeri- og kystdepartementets vurdering, og valgte å ikke ta innsigelsen til følge. MD presenterer heller ingen argumenter for beslutningen sin, annet enn at det innenfor et område der konflikten står mellom interesser som begge forvaltes av Fiskeri- og kystdepartementet legger man avgjørende vekt på dette departementets standpunkt.

## 2.3 Oppsummering

Både de nevnte forskningsprosjektene og innsigelsessakene viser betydelige geografiske forskjeller i hvordan kommunene langs Norskekysten planlegger i kystsonen. Samtidig har det skjedd

endringer over tid. Prosjektet om regional og kommunal kystsonerplanlegging viser interessante forskjeller i planpraksis mellom Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms fylker (Hovik og Stokke 2006). Mens kommunene i Hordaland i stor grad har en detaljert kystsonerplanlegging med store styringsambisjoner når det gjelder å styre hvor oppdrett skal finne sted, har kommunene i Sør-Trøndelag et såkalt ”omvendt planprinsipp”, dvs. at i stedet for å planlegge for hvor oppdrett skal finne sted, fokuserer man heller på hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til andre interesser. Den samme tendensen ser vi i Troms, men her er det en mer utstrakt bruk av ”ikke-planlagte” sjøarealer. I Sør-Trøndelag oppnådde man enighet om dette prinsippet bl.a. gjennom prosessen med fylkesdelplanen for kystsonen. Dette har gitt seg utslag i et lavt antall varslede innsigelsessaker i Sør-Trøndelag, i motsetning til i Troms som hadde det høyeste antall varslede innsigelsene knyttet til sjøarealene av de tre fylkene. Dette har trolig sammenheng med at man i Sør-Trøndelag oppnådde betydelig regional konsensus om prinsippet gjennom fylkesplanprosessen, noe man i mindre grad har fått til i Troms.

En årsak til at mange kommuner i Hordaland har valgt en mer detaljert planleggingsform kan ligge i det relativt store arealbrukspresset mange kommuner her opplever i kystsonen. Kommuner i Hordaland ser ut til å ha et større behov for styring i forhold til kommuner i Troms og Sør-Trøndelag hvor presset på kystsonen ikke er like sterkt. Som nevnt i gjennomgangen av innsigelsessaker har også uenigheter om hvordan kommunene skal planlegge i sjø vært gjenstand for innsigelse fra regionale aktører. Mens innsigelsessakene til planene for Stord og Gildeskål viste at kommunene selv kan definere sitt planleggingsbehov og sin planleggingsstrategi i sjøarealene, viser saken i Tingvoll kommune at kommunen må kunne dokumentere for områder de ønsker å utelate oppdrett i sine planer.

De ulike planstrategiene i fylkene viser for øvrig fleksibiliteten i plansystemet etter PBL; at kommunene kan velge svært ulike planstrategier avhengig av arealbrukspress, næringssvakhet, planleggingskompetanse og – erfaringer, kunnskapsgrunnlag og andre kontekstuelle forhold. All planlegging befinner seg i et spenningsfelt mellom behovet for langsiktig styring og behovet for fleksibilitet, og generelt vektlegger planleggingslitteraturen at jo mer kompleks og dynamisk planleggingskonteksten er og jo mindre kunnskapsgrunnlaget er, jo mer fleksibel bør planleggingen være (Stokke og Arnesen 2004). Dessuten er det i flere sammenhenger understreket at planlegging i sjø bør være mer fleksibel enn planlegging på land på grunn av de nevnte forholdene, samt raske teknologiske endringer i oppdrettsnæringen, introduisering av nye oppdrettsarter og - former

m.m. På den annen side kan fleksibilitet også oppnås gjennom jevnlig rullering av planene, noe PBL legger opp til. Uansett valg av planstrategi viser for øvrig de nevnte forskningsprosjektene nødvendigheten av utstrakt og forpliktende samarbeid og bred medvirkning for å kunne oppnå integrert kommunal kystsoneplanlegging.

Flere forskere har beskrevet den kommunale kystsoneplanleggingen som en kamp om institusjonelt hegemoni (Buanes 1997; Bennett 2000; Sandersen 1999). I de første årene med kommunal planlegging i sjø var bl.a. flere kommuner låst mellom ulike statlige aktørers trusler om innsigelse, særlig fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling og fiskerimyndighetene. Dette var særlig aktuelt i forbindelse med planlegging av oppdrettslokaliteter. NIBRs nylig avsluttede prosjektet om regional og kommunal kystsoneplanlegging viser imidlertid at dette nå i mindre grad er tilfelle, noe som delvis ser ut til å skyldes at man etter hvert har fått viktige avklaringer gjennom vedtatte innsigelsessaker, samt at aktørene etter hvert har lært seg å samarbeide og kjenner bedre til hverandres lovverk og ansvarsområder (Hovik og Stokke 2006). På den annen side er flere regionale aktører blitt oppmerksomme på den kommunale planarenaen og har i sterkere grad involvert seg, bl.a. Kystverket.

---

## 3 Analyse av planprosessene

### 3.1 Motivasjon for oppstart av kystzoneplanlegging

Det er to hensyn som synes særlig viktige for hvorfor kommunene starter opp planleggingsprosesser i kystsonen. Det ene er ønsket om å tiltrekke seg næringsaktivitet i form av oppdrett. Den andre hovedmotivasjonen er å avklare interessekonflikter, særlig mellom oppdrett og andre interesser som bl.a. naturvern, friluftsliv, hyttebygging, sjøverts ferdsel og kystfiske. Disse to motivasjonene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende, men er gjerne koplet sammen. Vektleggingen mellom disse to hovedmotivasjonene varierer imidlertid mellom kommunene.

Vi finner forskjeller mellom Fiskeridirektoratets syv regioner i forhold til kommunenes motivasjon for å starte opp planlegging i kystsonen. Det er også variasjoner innenfor hver enkelt region. Blant kommuner i de nordligste fylkene synes det å tiltrekke seg oppdrettsvirksomhet som klart mest fremtredende. Kravet fra daværende Fiskeriminister Gregusen i 2001 om vedtatt kystzoneplan for å komme i betraktning i tildeling av laksekonsesjoner bidro til forgang i de lokale planprosessene. Et annet kriterium til tildelingen var at de kommunene med liten havbruksaktivitet skulle favoriseres. Men kommuner med liten aktivitet innen havbruk var nettopp de som i minst grad hadde engasjert seg i kystzoneplanlegging. En følge av dette var derfor at mange kystkommuner i hui og hast laget kystzoneplaner som i hovedsak ble planer som tilrettela for oppdrett. Dette skjedde selv om fiskeriministerens uttalelser senere ble noe dempet og plankravet svekket (Sandersen 1996). Dette er særlig synlig når det gjelder kystkommuner i Troms og Finnmark, og kan være en forklaring på den store andelen kommuner med vedtatt kystzoneplan i disse to fylkene (Fiskeridirektoratet 2003).



Men også i Nord-Norge er det kommuner som opplever betydelig press på arealene og arealbrukskonflikter, særlig større bykommuner som Alta og Tromsø. For disse kommunene er også avklaring av en rekke ulike interesser en betydelig drivkraft for å planlegge i kystsonen. Tilsvarende ser vi at for mer næringssvake kommuner lengre sør og med mindre arealbrukspress er hovedmotivasjonen å tilrettelegge for oppdrettsvirksomhet. Nord - sør dimensjonen er derfor ikke helt entydig i forhold til om planleggingen har en offensiv eller defensiv karakter, men ser mer ut til å være et spørsmål om graden av arealbrukspress og graden av nærings svakhet/ befolkningsnedgang. Kommuner med svakt næringsgrunnlag ser i særlig grad ut til å planlegge med tanke på å tilrettelegge for oppdrettsnæringen. Studier fra tidlig 1990-tallet bekrefter dette, og viser at kommuner på Nord-Vestlandet og Nord Norge la betydelig mer vekt på tilrettelegging av næringsvirksomhet som argument for planlegging i kystsonen enn kommuner lengre sør. Dette skyldes først og fremst at kommuner lenger nord er generelt mer nærings svake, men også at behovet for å regulere forhold som rekreasjon, friluftsliv og natur er relativt mindre (Sandersen 2003; Bennett 1996).

Vi finner også klare endringer over tid. Utfordringene knyttet til ILA<sup>5</sup> og andre sykdommer i oppdrettsnæringen på 1990-tallet bidro til økt arealbehov. Dette har bl.a. sammenheng med strengere avstandskrav og næringens behov for å kunne skille generasjonene av laks og ørret, og få en jevnlig brakklegging av lokalitetene. Kravet om jevnlig brakklegging har ført til at hver konsesjon må ha tilgang på minst tre lokaliteter av tilfredsstillende karakter. Dette økte arealbehovet ga nye føringer for kommunene når det gjaldt å tilrettelegge sjøarealer for oppdrettsvirksomhet, samt føringer for hvordan kommunene bør planlegge i sjø (se senere omtale). Arealutviklingen innen laks- og ørretoppdrett de siste årene kan generelt beskrives som mer konsoliderende, hvor veksten i produksjon i større grad kan forklares med større anlegg/merder knyttet til eksisterende lokaliteter. I tillegg har det vært en utvikling mot mer samdrift. Arealbehovet har derfor ikke vært proporsjonalt med økningen i produksjonen de siste årene. Det finnes i tillegg mange ubenyttede konsesjoner. På den annen side går utviklingen innen havbeite og oppdrett av marine arter og skjell i retning av større arealbehov, noe som kan gi økte utfordringer for kystsonoplanleggingen.

For kommunene i nord, særlig i Finnmark og Troms, er det balansering mellom utviklingen av oppdrettsnæringen og kystfiskernes arealbehov som framstår som den viktigste utfordringen i kystsonen-

---

<sup>5</sup> Infeksiøs lakseanemi, som er et influensa-lignende virus.

planleggingen. Mer konkret handler det om å legge til rette for lokaliteter til oppdrett og samtidig ivareta kystfiskernes interesser. Dette gjelder særlig behovet for å sikre kaste- og låssettingsplasser, fiskeplasser og gyteplasser. Avklaring av eksisterende og potensielle interessekonflikter mellom et større mangfold av ulike og til dels konkurrerende arealbruksinteresser som oppdrett, kystfiske, naturvern, friluftsliv, utbygging i strandsonen, sjøverts ferdsel, etc. synes generelt som en særlig fremtredende motivasjon for oppstart eller rullering av kystsonerplaner i kommuner jo lengre sør man kommer. Denne generelle beskrivelsen ser imidlertid ut til å stoppe ved grensen mellom Rogaland og Vest-Agder. Fra Vest-Agder til svenskegrensen er det få kommuner som har integrert sjøområdene i sin oversiktsplanlegging, selv om flere kommuner nå er i gang. Det er her oppdrettsaktiviteten er minst, og i følge Fiskeridirektoratet region Sør er det liten vilje til å legge til rette for oppdrett gjennom planlegging i disse kommunene.

Ved siden av ønske om tilrettelegging for oppdrett og håndtere arealkonflikter, oppgir kommunale planleggere også en betydelig forventning fra regionale etater, særlig Fiskeridirektoratets regionkontor, om at kommunene bør planlegge i kystsonen. Det å planlegge springer altså ikke nødvendigvis ut fra eget behov eller ønske, men kommuner kan også planlegge fordi de føler de må eller bør (Kleven 1990). Utarbeidelse av fylkesdelplaner for kystsonen oppgis som et incitament for en del kommuner sin planleggingsaktivitet. Gjennom disse planene får kommunene innsikt av både prosessuell og substansiell karakter, noe som sees på som nyttig verktøy for en del kommuner i sin planlegging. En nylig gjennomført studie av den regionale kystsonerplanlegging viser for øvrig at fylkesdelplaner for kystsonen på ulike måter har lagt føringer på den kommunale kystsonerplanleggingen (Hovik og Stokke 2006).

### 3.2 Medvirkning fra lokale fiskere og oppdrettere

Grad av medvirkning og deltakelse fra lokale fiskere og oppdrettere i kommunale kystsonerplanprosesser varierer mellom kommunene. I de aller fleste casekommunene deltok lokale fiskere og oppdrettere i relativt stor grad, noe som ikke er overraskende da dette var et av kriteriene for valget av kommuner. Hvordan de deltok og når i prosessen de ble involvert varierer imidlertid betydelig. De aller fleste av våre informanter var for øvrig av den formening at de fleste kommunene er opptatt av at oppdrettere og fiskere skal medvirke i

planprosessen, og at man er avhengig av deres kunnskaper i planleggingen, selv om det varierer når man kommer til den konkrete planprosessen. Også lokale fiskere og oppdrettere vi har snakket med mener kommunene har vært lydhøre overfor deres innspill. De som i mange tilfeller har deltatt mest aktivt i kommunale kystsoneplanprosesser er imidlertid fiskerirettere i Fiskeridirektoratets ytre fiskerikontorer (se kapittel 3.4).

Foruten lovpålagt oppstartsmelding og høring/offentlig ettersyn (PBL § 20-5), fremheves det i PBL § 16 at planmyndigheten må *"fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten"* og at *"berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen"*. Hva som ligger i å drive en aktiv opplysningsvirksomhet og i å delta aktivt blir imidlertid ikke presisert nærmere i loven. De aller fleste kommuner ser ut til å følge PBLs minimumskrav til medvirkning. Variasjonen ligger i hvor aktivt lokale aktører har deltatt ut over dette. I casekommunene har aktiv medvirkning fra næringene hovedsakelig bestått i egne møter mellom kommunen og lokale fiskere, og mellom kommunene og lokale oppdrettere underveis i planprosessen. Når det gjelder fiskernes medvirkning har det i stor grad gått ut på at fiskerne har identifisert viktige fiskeplasser. Oppdrettere har på sin side hovedsakelig deltatt ved at de har identifisert egnede områder for akvakultur. I den forbindelse har også oppdrettere i noen kommuner vært aktive når det gjelder arbeidet med egnethetsanalyser, bl.a. i forbindelse med utarbeidelse av temakart (se neste kapittel om bruk av erfaringskunnskap). Enkelte kommuner, som for eksempel Alta, har organisert arbeidsgrupper hvor lokale fiskere og oppdrettere har sittet sammen og kommet med felles forslag. I Gildeskal har man opprettet et samarbeidsforum kalt Forum for fiskeri og havbruk, hvor oppdretts- og fiskerinæringens representanter møtes og diskuterer med hverandre og med kommunen. Dette forumet har bl.a. vært brukt under planprosessene, og er opprettet som erstatning for den tidligere fiskerinemnda som ble nedlagt.

Representanter for Norges Fiskarlag regionalt forklarte den varierende kommunale praksisen delvis med forhold knyttet til kommunenes vilje og evne til å gjennomføre gode og brede planprosesser, og delvis med forhold knyttet til lokale fiskarlag. Deltakelsen fra Norges Fiskarlags lokale organisasjoner varierer, fra kommuner hvor de er aktive i kommunale planprosesser til kommuner hvor de er nærmest fraværende. Dette skyldes at det enten ikke finnes fiskarlag eller at laget er passivt i denne type saker. I flere tilfeller er det også et problem for fiskere å kunne være til stede på aktuelle møter, befaringer og lignende når planprosessene finner sted bl.a. fordi

fiskerne er på fiske i lengre og ofte uregelmessige perioder. Dette kan også medføre omskiftninger av hvem som representerer fiskerlaget, og et problem som ble nevnt i den forbindelse er at det ikke alltid har vært samsvar mellom ulike fiskere om hva som vurderes som de viktigste fiskeplassene som må beskyttes. Det gis også eksempler på at fiskere som ikke er trukket med i prosessen kommer med nye innspill eller klager i etterkant av planvedtaket. En utfordring noen informanter derfor var opptatt av var at de som representerer fiskerne i planprosessene har bred støtte og legitimitet. I den forbindelse er det en utfordring at fiskeplasser som kaste- og låssettingssplasser i stor grad brukes av fiskere bosatt utenfor kommunen (og også fylket). I noen tilfeller engasjerer det regionale fiskerlaget seg direkte i kommunale planprosesser, da særlig når det ikke finnes noen lokallag (eller når disse er passive) og/eller det er snakk om arealer med stor regional betydning.

Når det gjelder FHL Havbruk sine regionkontor ga representanter derfra uttrykk for at de i mindre grad enn før engasjerer seg direkte i kommunale planprosesser, men prioriterer sine ressurser til andre sider ved oppdrettsvirksomheten. I arealspørsmål prioriterer de i større grad prosessene knyttet til nasjonale laksefjorder og andre statlige verneplanprosesser. Deres involvering i kommunal planlegging finner i hovedsak sted når lokale oppdrettere melder om problemer. FHL Havbruk har imidlertid ingen lokallag og er derfor avhengig av at enkeltoppdrettere og – bedrifter involverer seg. En informant nevnte et eksempel hvor en oppdretter kjempet for at et bestemt sjøområde skulle åpnes for akvakultur i planen, men at en annen fikk tildelt dette området. Omfanget av ”først-til-mølla” prinsippet og dens mulige konsekvenser for oppdretternes deltakelse har vi imidlertid ikke data til å si noe om. En annen utfordring for deres deltakelse, som har forsterket seg parallelt med strukturendringene i næringen, er at oppdretterne/ oppdrettsbedriftene i en del tilfeller ikke holder til i den aktuelle kommunen.

Flere av informantene fremhevet at et særdeles viktig suksesskriterium for kommunal kystsonoplanlegging er at fiskere og oppdrettere medvirker aktivt i planprosessen, og at deres kunnskaper danner viktig grunnlag for planbeslutningene som fattes. Noen kommuner begrenser som nevnt medvirkningen til lovens minimumskrav gjennom høring og offentlig ettersyn. Studier viser at medvirkning kun i høringsfasen gir begrenset verdi i forhold til å kunne øve reell innflytelse på planinnholdet (bl.a. Hanssen og Stokke 2002, Sommerfelt og Knutzon 1997; Arnstein 1969). I den forbindelse vil både egne møter mellom kommunen og fiskere/oppdrettere, opprettelse av temagrupper og åpne folkemøter, som mange av våre casekommuner har lagt opp til, være

gode modeller for aktiv og tidlig medvirkning. Aktiv involvering av lokale fiskere og oppdrettere i registreringsfasen og arbeidet med å få fram kunnskapsgrunnlaget er også viktige medvirkningsformer (se kap. 3.3).

Hvor vidt andre lokale lag og organisasjoner som representerer andre interesser enn fiske og havbruk deltar varierer også, men det generelle inntrykket er at lokalt reiseliv, friluftslivs- og naturverninteresser og andre lokale interesser i kystsonen i mindre grad deltar i planprosessene. At lokale miljøorganisasjoner i liten grad medvirker blir bekreftet av Hovik og Stokke (2006) sin undersøkelse av kommunal kystzoneplanlegging i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms. En del kommuner har organisert folkemøter i de ulike bygdene for å få et bredere andel representanter fra lokalsamfunnene i tale, mens andre har hatt egne møter med kommunens ulike utviklingslag/bygdslag. Det er også eksempler på at grunneiere, elveeierlag og lignende har involvert seg aktivt i planleggingen hvor de opplever at oppdrett truer deres interesser.

### 3.3 Bruk av erfaringskunnskap

Erfaringsbasert kunnskap fra lokale fiskere og oppdrettere ser ut til å danne et sentralt beslutningsgrunnlag for kommunal kystzoneplanlegging, særlig når det gjelder identifisering av viktige fiskeplasser og egnede oppdrettslokaliteter. Kommunene er langt på vei avhengige av medvirkning fra lokale aktører for å danne kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å planlegge i kystsonen. Flere kommuner har utarbeidet egne temakart, bl.a. om viktige fiskeplasser og egnede oppdrettsområder. I dette arbeidet har innhenting av erfaringsbasert og lokal kunnskap stått helt sentralt. Andre steder, som på Vestlandet, er kartlegging av fiskeriinteressene som regel gjort på regionalt nivå.

I arbeidet med egnethetsanalyser for oppdrett varierer det i hvilken grad kommunene har benyttet seg av eksterne konsulenter eller lokale oppdrettere. Flere av informantene fremhever at analysene har fått størst gjennomslag der lokale oppdrettere har stått sentralt i arbeidet, men gjerne i et samspill med konsulenter og kommunen slik at en får en gjensidig læringsprosess. Ellers er det noen informanter som fremhevet at kommunene i større grad bør konsentrere seg om å registrere hvor oppdrett kommer i konflikt med andre interesser som biologisk mangfold, friluftsliv, kystfiske, etc., framfor å bruke tid og ressurser på å finne fram gode oppdrettslokaliteter. Dette henger bl.a. sammen med hvordan kommunene bør planlegge sjøområdene i

forhold til oppdrett: Fokus på områder hvor oppdrett kan finne sted, eller fokus på områder hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til andre interesser (se kapittel 4.4). Det ble også nevnt at egnethetsanalyser fort blir utdatert på grunn av de raske endringene i oppdrettsnæringen.

Erfaringskunnskap fra lokale fiskere og oppdrettere danner et viktig bidrag for å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for kystsoneplanleggingen. I teorien om institusjonell kapasitet blir dette ansett som et viktig bidrag for å oppnå kollektiv handling og samordning (Cars et al. 2002), i vår sammenheng en integrert kystsoneforvaltning. Et viktig poeng i denne tilnærmingen er at ikke bare kunnskapen i seg selv er viktig, men også prosessene knyttet til kunnskapsproduksjonen slik at kunnskapen får bredest mulig aksept. Andre informanter ser derimot farene i om erfaringskunnskap alene får danne grunnlaget for planbeslutninger, og fremhever at slik kunnskap må spille i lag med vitenskapelig kunnskap. Vitenskapelig kunnskap er imidlertid ennå mer begrenset for sjøområdene i forhold til på land.

Flere informanter viste til en holdningsendring blant fiskere i løpet av de siste årene når det gjelder villigheten til å dele sine kunnskaper om viktige fiskeområder under planprosessene. Dette forklares med at også kystfiskere opplever et sterkere press i de kystnære sjøarealene, og at synliggjøring av fiskeområder i kommunale planer er viktig for beskyttelse for sine arealbehov. Kursvirksomheten Norges Fiskarlag har kjørt om kommunal kystsoneplanlegging har i tillegg økt kompetansen og bevisstheten flere steder. Representanter for Fiskeridirektoratet ga uttrykk for at det har funnet sted en svekkelse av en del lokale fiskarlag over tid, og at direktoratet derfor må ta et større ansvar for at disse interessene blir ivaretatt i forhold til tidligere. I så måte uttrykte mange informanter store forventninger til den pågående nasjonale registreringen av fiskeområder, gyteområder og oppvekstområder for marine arter. Registreringene vil bli digitalisert og gjøres tilgjengelig for kommunene.

Utarbeidelse av temakart for ulike interesser har vist seg å være et viktig redskap for å synliggjøre og tydeliggjøre kunnskapen. Noen informanter mente at arbeidet med utarbeidelse av temakart har løst mange konflikter, og at dette er en meget viktig del av kystsoneplanprosessen. De største konfliktene mellom havbruk og fiske oppstår ofte i forbindelse med fiskeområder som ikke er blitt registrert, og ved at fiskerne protesterer for seint (Røsvik og Sandberg 2002).

### 3.4 Fiskeridirektoratets regionkontor – en sentral aktør i den kommunale planleggingen

Foruten fiskernes og oppdretternes organisasjoner, er Fiskeridirektoratets regionkontor en meget aktiv aktør i mange kommunale kystsoneplanprosesser. I flere tilfeller har de også lagt viktige premisser for planarbeidet når det gjelder fiskeri- og havbruksnæringens interesser. Dette stemmer for øvrig godt med funnene fra andre undersøkelser. Studien av regional og kommunal kystsoneplanlegging i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms viste at direktoratet deltar på bred front i alle disse tre fylkene, og i større grad enn lokale fiskarlag og lokale oppdrettere. Blant de aktuelle offentlige instansene på regionalt nivå var det også Fiskeridirektoratets regionkontor som deltok mest (Hovik og Stokke 2006). Men det varierer også når og hvordan Fiskeridirektoratet deltar i planprosessene, fra aktiv involvering gjennom hele prosessen til der man ikke hører noe imellom oppstartsmelding og høring. I noen av våre casekommuner var direktoratet invitert med på folkemøter i forbindelse med planprosessen. Regionkontorene tar i mange tilfeller også selv initiativ i forhold til å delta i den kommunale planleggingen. Fiskeridirektoratets regionkontor har også i flere tilfeller rutiner for å sikre informasjon til oppdrettere og fiskere, ved å tilskrive disse når kystsoneplaner settes i gang, og sende kopi av egen korrespondanse med kommunene.

Det ser også ut til å ha funnet sted en endring i hvordan Fiskeridirektoratet har deltatt: Fra en klassisk sektorforsvarer med aktiv bruk av innsigelsesinstrumentet til mer bruk av dialog og forhandlinger med kommunene og andre aktører tidligere i planprosessene. Det kan altså se ut til at direktoratet har lyktes med å gå mer aktivt og tidlig inn i kommunale planprosesser, i tråd med målene i havbruksmeldingen (St.meld. nr. 48 1994-95). Her blir det også presisert at tidlig medvirkning kan bidra til å senke konfliktnivået og behovet for å fremme innsigelser, noe som blir ansett som en samfunnsmessig kostbar framgangsmåte. Tilbøyeligheten til å varsle om innsigelse ser for øvrig ut til å variere mellom regionkontorene.

Gjennom intervjuene med representanter fra Fiskeridirektoratets regionkontor ble det fra flere fremhevet at deres mulighet for aktiv deltakelse og innflytelse er blitt vanskeliggjort på grunn av at det er blitt færre ytre fiskerikontor i løpet av de siste årene. Det er representanter herfra som har deltatt mest aktivt i planarbeidene. Et

eksempel er Karlsøy kommune i Troms, hvor den lokale representanten for Fiskeridirektoratet satt i den kommunale arbeidsgruppa som ble nedsatt for planarbeidet og var en ledende person sammen med den kommunale planleggeren gjennom hele prosessen, og med betydelig gjennomslag som resultat. Også i en rekke andre kommuner har fiskerirettleder i de ytre fiskerikontorene deltatt aktivt i kystzoneplanleggingen. Sentraliseringen av direktoratets regionkontorer ser ut til å ha bidratt til at slik aktiv medvirkning er blitt vanskeliggjort ved at de ikke i samme grad har representanter som har samme lokalkunnskap og den fysiske nærheten til kommunale beslutningstakere som muliggjør å følge planprosessene tett.

Fiskeridirektoratet har sektoransvar både for oppdrett og fiske. De fleste av våre informanter mener at direktoratet har maktet å balansere disse to næringene på en god måte, selv om noen ga uttrykk for at oppdrett er blitt favorisert. Også representanter for noen regionkontor innrømte at de i framtiden må ta et enda større ansvar for å fremme de kystnære fiskeriinteressenes arealbehov. Det ble uttrykt store forventninger til den nasjonale registreringen av fiskeriområder i så måte. Hvis vi ser på Fiskeridirektoratets innsigelser og varsler om innsigelse til kommunale planer ser det ut til at hensynet til fiske i større grad enn før er et innsigelsesgrunnlag. Tidligere var det hensynet til oppdrett som var dominerende. En informant fra FHLs regionkontor fremhevet på sin side at Fiskeridirektoratet er en viktig aktør knyttet til å prioritere fiskeområder, og at lokale fiskere har en tilbøyelighet til å si at alle områdene er like viktige. Dette ble også fremhevet av en av Fiskarlagets representanter, noe han mente henger sammen med at fiskere er vant til å ha fortrinnsrett i sjø men at det økende presset på sjøområdene i kystsonen får fiskerne til å måtte prioritere mellom fiskeområder. Han nevnte i den forbindelse til gjeldende politikk om at oppdrett og andre aktiviteter ikke skal fortrenge fiske.

### 3.5 Regional samordning

Fylkesmannens miljøvernavdeling er også en relativt aktiv aktør i den kommunale kystzoneplanleggingen, særlig knyttet til å ivareta miljøhensyn og hensynet til friluftinteressene. Avdelingen ser imidlertid ikke ut til å være like aktiv som Fiskeridirektoratet, noe som blir bekreftet i en tidligere spørreskjemaundersøkelse til kommunale kystzoneplanleggere (Hovik og Stokke 2006). Fylkeskommunens involvering i kommunale kystzoneplanprosesser varierer mye, fra



Hordaland, hvor de har vært vel så aktive som Fiskeridirektoratet, til Finnmark hvor fylkeskommunen i langt større grad har prioritert andre felt enn kommunal kystsoneplanlegging. Fylkeskommunene har en mer nøytral rolle enn sektoretatene, og har fokus på veiledning, samordning og prosess, med unntak av deres rolle som kulturminnemyndighet og myndighet mht. uttak av skjellsand. Andre relevante regionale etater som Kystverkets regionkontor og veterinærmyndighetene (Mattilsynet) har som regel en mer passiv medvirkningsform enn Fiskeridirektoratets regionkontor, og kommer stort sett inn i høringsfasen, og av og til i tilknytning til oppstartsmelding. Flere steder er imidlertid Kystverkets regionkontorer blitt mer aktive i planleggingen gjennom varsler om innsigelse.

Fylkesmannen og fylkeskommunen har begge viktige samordningsfunksjoner i forhold til kommunale planprosesser. Det varierer imidlertid betydelig hvor aktive disse er i forhold til samordningsoppgaven. Fylkeskommunen skal etter PBL gi kommunen planfaglig hjelp og rettleiding, samt ha en koordinerende rolle på regionalt nivå, men i forhold til den kommunale kystsoneplanleggingen har de i flere fylker vært relativt passive. På den annen side har til sammen ni fylkeskommuner tatt initiativ til utarbeidelse av fylkesdelplaner for kystsonen, i nært samarbeid med statlige fagetater og i noen grad også kommunene. Fylkesdelplanene har potensial til å legge avgjørende føringer for kommunene. Hordaland fylkeskommune skiller seg positivt ut i så måte, ved å være en aktiv partner for kommunene gjennom aktiv veiledningstjeneste, opprettelse av nettverk for regional samordning og oppfølging av fylkesdelplanen, og utarbeidelse av felles kunnskapsgrunnlag (Hovik og Stokke 2006). Også flere informanter i denne undersøkelsen peker på fylkesdelplanene som viktige for den kommunale kystsoneplanleggingen, særlig i fylkene Hordaland, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag.

Også planforum, som fylkeskommunen har ansvar for, kan fungere som en god og viktig arena for kontakt og samordning mellom kommunene og regionale etater, og mellom regionale etater i deres kontakt med kommunene. Det er imidlertid store variasjoner i hvordan planforum fungerer i forhold til den kommunale kystsoneplanleggingen. Særlig i Hordaland og Sogn og Fjordane trekkes planforum fram som et viktig redskap for regional samordning knyttet til kommunal kystsoneplanlegging. I Hordaland har fylkeskommunen også etablert andre nettverk for regional samordning; strandsonenettverket og kystråd med fokus på oppdrett og kommunal planlegging. Planforum har nå overtatt kystrådets funksjon i Hordaland.

Denne undersøkelse bekrefter NIBRs tidligere undersøkelse om at kystsoneplanleggingen i mindre grad er gjenstand for statlig sektorkamp i forhold til tidligere (Hovik og Stokke 2006). Dette skyldes trolig både de samordningsbestrebelsene som er gjennomført på statlig nivå (St.meld. nr. 43 1998-99; MD 1996), avklaringer som er foretatt gjennom innsigelser som er vedtatt av Miljøverndepartementet og de klare signaler som er gitt til regionale etater om å delta i kommunale og fylkeskommunale samordningsbestrebelsene i form av lokal og regional kystsoneplanlegging. Representanter for Fiskeridirektoratets regionkontor uttrykte bl.a. at de i større grad aksepterer kommunal variasjon mht. planlegging i sjø. Regionkontoret i Nordland påpekte at innsigelsessaken for Gildeskål kommune har gitt presedens i forhold til dette (se kapittel 2.2). Selv om de fremdeles argumenterer for at kommunene må åpne for oppdrett i alle områder hvor de mener det ikke foreligger noen gode grunner til ikke å gjøre det, sitter bruken av innsigelsesinstrumentet nå lengre inne.

På tross av at samordningsbestrebelsene har båret frukter var det likevel noen informanter som oppfattet statlig sektormyndigheter som en begrensning i forhold til den kommunale kystsoneplanleggingen. Bl.a. ble fremdeles sektorlovverket sett på som en begrensning, og lex specialis prinsippet i særdeleshet (at sektorlover går foran PBL)<sup>6</sup>, og at det fremdeles er usikkerhet knyttet til forholdet mellom PBL andre lover som berører kystsonen. Det er også regionale forskjeller knyttet til grad av samordning mellom statlige sektoretater. Flere sektoretater har i tillegg kommet mer på banen, særlig Kystverkets regionkontor. I de fleste tilfellene de har varslet innsigelse er dette blitt løst regionalt, med unntak av i Bindal kommune i Nordland (se kapittel 2.2).

---

<sup>6</sup> Eller mer presist: Når to eller flere lover strider mot hverandre og den ene loven spesielt regulerer det aktuelle spørsmålet, skal denne loven velges fremfor den/ de mer generelle (Justorget). Jussprofessor Echoff (1987:285) slår imidlertid fast ”at dette prinsippet viker lett for andre tolkningsmuligheter”.

## 4 Analyse av planinnhold

### 4.1 Dominerende arealbrukskategorier

Det viktigste juridiske grunnlaget for planlegging i sjø er hjemlet i PBL § 20-4, nr. 5: "Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier". Kommunene kan altså legge ut de nevnte arealbrukskategoriene hver for seg eller i ulike kombinasjoner. I og med at planlegging i sjø er en rett kommunene har, og ikke en plikt som på land, kan alternativt kommunene la være å planlegge sjøområder. Omfanget av uplanlagte sjøområder ser ut til å være høyest for kystsoneplanene i de nordligste kommunene.

Hvilke av de nevnte arealbrukskategoriene som dominerer plankartene varierer mellom regioner og mellom kommuner. Som nevnt er utviklingen av oppdrett en viktig drivkraft for at mange kommuner planlegger i sjø, og en viktig oppgave er å styre oppdrettslokaliteter til områder som er mest mulig optimale for næringen og samtidig i minst mulig konflikt med andre interesser. Et viktig virkemiddel for dette er å legge ut områder til akvakultur, benevnt som A i plankartet. Et problem for oppdrettsnæringen har imidlertid vært at disse A-områdene som markeres i planene har vært for små, da gjerne omtalt som "frimerkeplanlegging". Problemet med dette sett fra oppdrettsnæringens side er først og fremst manglende fleksibilitet når en kommer til den konkrete konsesjonsbehandlingen, da selv mindre avvik krever dispensasjon fra plan. Inntrykket etter samtaler med regionale aktører og gjennomgang av planer er at kommunene i løpet av de siste rulleringene i større grad har lagt ut større A-områder, samt i større grad inkludert akvakultur i flerbruksformålet (da gjerne omtalt som NFFFA-områder).

Dette har sammenheng med en større diskusjon om hvordan kommunene bør planlegge i sjø. Bør de ha hovedfokus på områder

hvor oppdrett kan finne sted, eller på områder hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til andre interesser? (se kapittel 4.4). Mens Fiskeridirektoratet i Troms og Finnmark mener planene nå inneholder tilstrekkelig med A-områder, gir direktoratets regionkontor i Sør, med unntak av Rogaland, uttrykk for få A-områder (eller flerbruksområder hvor A inngår) og at mange kommuner viser liten vilje til å legge ut sjøområder til oppdrett.

Generelt ser det ut til at kommunene i større grad enn før har inkludert flere og større fiskeområder i sine kystsoneplaner. Fiskeridirektoratets regionkontorer og lokale fiskarlag har vært de viktigste bidragsyterne i å få fram og synliggjøre fiskernes arealbehov i de kommunale planene. Det er i de nordligste kommunene hvor de rene fiskeområdene i plankartet er størst i omfang. I noen kommunale planer nordpå er rene fiskeområder den dominerende arealbrukskategorien (bl.a. i Karlsøy). Det ser også ut til at enkelte kommuner i nord i større grad har merket av fiskeområdene nærmere land i plankartene enn kommuner lengre sør.

Viktige farleder i sjøen blir som oftest lagt ut som viktige ledd i kommunikasjonsystemet etter § 20-4, nr. 6, mens mindre viktige seilingsleder og legges ut til ferdselsområder etter nr. 5 i kystsoneplanene. Kystverkets regionkontorer påser at kommunene har ivare tatt sjøverts ferdsel sine planer. Representanter for Fiskeridirektoratet ga uttrykk for bekymring knyttet til arbeidet med ny forskrift om såkalte "motorveier til sjøs", og at dette kan bidra til større konflikter mellom hensynet til oppdrett og sjøverts ferdsel i framtiden.

Natur- og friluftsområder brukes ofte sammen, og er en arealkategori som er mer brukt blant kommuner i sør enn i nord. I Hordaland har bl.a. flere kommuner benyttet seg av denne arealkategorien. Hvaler kommune i Østfold har valgt en strategi med flest mulig enbruksområder, til hhv. fiske, ferdsel, friluftsliv, natur og akvakultur. I gjeldende plan har imidlertid ikke kommunen lagt ut nye planlagte oppdrettsområder, men A-områdene i plankartet viser kun eksisterende blåskjellanlegg. Kystsoneplanene i Nord-Norge har i liten grad lagt ut sjøområder til natur- og/eller friluftsområder, med et visst unntak av regionsentra som Tromsø og Alta.

Generelt kan samtlige av arealbrukskategoriene i § 20-4 brukes i sjø. Områder man ønsker å legge ut til skjellsanduttak kan for eksempel legges ut til områder for råstoffutvinning, nr. 3. Man kan båndlegge områder etter nr. 4 til for eksempel områder som skal vernes etter naturvernloven, avsettes til friluftsområder og områder for Forsvaret. Akvakulturanlegg kan også legges ut som byggeområder (nr. 1) i

kommune(del)planen, noe fylkesdelplanen for Vestfolds kystsone tilråder.

## 4.2 Bruk av differensiering av akvakulturområder

Noen steder har man forsøkt å komme fram til enighet om å differensiere mellom hva slags type oppdrett man kan tillate i NFFFA-områdene. Kommunene har imidlertid ikke anledning til å knytte juridisk bindende bestemmelser til sjøområdene om type akvakultur som kan tillates innenfor et A-område eller et flerbruksområde som inkluderer akvakultur. Kommunene kan imidlertid i samråd med regionale aktører gi ikke-bindende retningslinjer til arealkategoriene. Som nevnt har kommuner i en del regioner tatt i bruk dette virkemiddelet, og det synes som om å bli mer vanlig blant kommunene. Det synes også som om stadig flere av Fiskeridirektoratets regionkontorer i større grad er tilbøyelige til å akseptere dette, noe som blir bekreftet av undersøkelsen til Hovik og Stokke (2006). Dette bekreftes også av en undersøkelse utført på oppdrag fra Fiskeridepartementet, hvor en stor overvekt av regionale etater mente det er behov for å kunne differensiere mellom ulike typer akvakultur i kystsoneplaner, både fordi ulike former for akvakultur har ulikt konfliktpotensial og fordi de er egnet i ulike områder (Røsvik og Sandberg 2002). Noen kommuner i Hordaland har utarbeidet retningslinjer knyttet til NFFF-områdene, ved å presisere at skjellanlegg kan tillates i disse områdene. I Hordaland har man også regionalt kommet fram til enighet om felles retningslinjer når det gjelder dette (Hovik og Stokke 2006). Flere fra Fiskeridirektoratet uttykte imidlertid at kommunene bør ha en tett dialog med direktoratet før akvakulturformålet differensieres.

I Troms har noen kommuner benyttet seg av retningslinjer knyttet til NFFFA-kategorien for å presisere at oppdrett av laks og ørret ikke bør tillates i fjordarmer hvor vill-laksinteressene er store. En representant for fylkesmannens miljøvern avdeling betegnet bruk av slike retningslinjer som en "gentleman agreement". I det la informanten vekt på at fylkesmannen og andre må stole på at kommunen og Fiskeridirektoratet sier nei til en eventuell søker som vil etablere lakseanlegg på det aktuelle stedet, selv om man strengt tatt ikke trenger dispensasjon fra planen i konsesjonsbehandlingen da det kun er selve arealkategorien som er rettslig bindende.

Bruk av retningslinjer for å differensiere mellom arter ser altså ut til å bli mer vanlig, selv om flere kommuner ennå ikke har gjort det for

sine planer. Noen kommuneplanleggere ga uttrykk for at ikke-bindende retningslinjer har så liten betydning at de ikke har sett noen hensikt i å gjøre det. En representant fra Fiskeridirektoratet ga imidlertid uttrykk for at nye føringer i forbindelse med den nye akvakulturloven som trådte i kraft 1. januar 2006 går i retning av å ta mer hensyn til slike retningslinjer og tekstdelen kommuneplanene i konsesjonsbehandlingen.

### 4.3 Differensiering av fiskeområder

Når det gjelder differensiering av fiskeområder varierer det også mellom kommunene, men de aller fleste presiserer når det er snakk om kaste- og låssetingsplasser. En del kommuner differensierer også ved å angi om det er snakk om gyteområder, trålefelt, etc. Vi har ikke observert noen problematiske sider ved bruk av slik differensiering av fiskeområder blant våre informanter. Når det gjelder kaste- og låssetingsplasser har også Fiskeridirektoratet vært en aktiv pådriver for at kommunene skal synliggjøre disse i plankartet. En kommune ønsket imidlertid å differensiere mellom ulike fisketyper i kystsonen, basert på innspillene fra fiskere, men dette godtok ikke Fiskeridirektoratet. Mange kommuner har utarbeidet egne temaplaner for fiske, og flere informanter pekte på at det sjeldent vil være behov for å være så detaljerte i selve plankartet som man er på temakartene.

### 4.4 Planenes balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet

I tidligere studier har vi konkludert med at det har funnet sted en endring over tid i den kommunale kystsonenplanleggingen, med et større fokus på hvor oppdrett ikke kan finne sted i stedet for hvor oppdrett bør finne sted. Dette er en endring som gjerne blir omtalt som "speilvendning"<sup>7</sup>. Et viktig argument for endringen er et ønske om å imøtekomme oppdrettsnæringens økte arealbehov og sikre større fleksibilitet (Arnesen og Stokke 2003; Stokke og Arnesen 2004). Det blir i den sammenheng vist til felles veileder fra Fiskeridepartementet

---

<sup>7</sup> Begrepet speilvendning må imidlertid ikke forveksles med diskusjonen om endring av planlovgivningen i begynnelsen av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Planloven fra 1981, som ble trekt tilbake samme år, hadde til hensikt å speilvende daværende Bygningslovens prinsipp. Det innebar at ingen i utgangspunktet skulle ha rett til å gjøre arealbruksendringer uten at det skjedde etter en godkjent plan.

og Miljøverndepartementet der det heter at ”arealbrukskategorier som utestenger oppdrett bør brukes med forsiktighet og etter at konflikt-potensialet er vurdert konkret” (Miljøverndepartementet 1996). Denne studien bekrefter at det har funnet sted en slik endring i planmetodikk, men at det er betydelige regionale forskjeller knyttet til dette. Det ser ut til å være en generell tendens til at jo lengre sør man kommer jo mer tilbøyelig er kommunene til å ville planlegge mer detaljert for hvor man ønsker oppdrett, og utelukke A fra flerbrukskategorien (da gjerne omtalt som NFFF).

I noen av Fiskeridirektoratets regioner ser vi reelle uenigheter mellom ulike aktører om hvordan kommunene bør planlegge i sjø, mellom Fiskeridirektoratets regionkontorer på den ene siden og Kystdirektoratets regionkontorer og/eller fylkesmannens miljøvernnavdeling på den andre. Disse to etatene er i noen regioner i mot endringen til større flerbruksområder som inkluderer oppdrett. I Sør-Trøndelag oppnådde man derimot betydelig enighet om speilvending både blant regionale etater og kommuner i forbindelse med arbeidet med fylkets kystsoneplan (Hovik og Stokke 2006). Selv om kystsoneplanen for Møre og Romsdal direkte fronter en fleksibel kommunal kystsoneplanlegging i form av speilvending, ser det ikke ut til at man har oppnådd den samme enigheten her.

En implikasjon er at jo større flerbrukskategorier man velger å ha med jo færre reelle prioriteringer fattes i kystsoneplanarbeidet, og de reelle beslutningene om oppdrett blir i større grad ”flyttet over” til konsesjonsbehandlingen. I den forbindelse var det kommunale kystsoneplanleggere som påpekte at store flerbruksområder krever et sterkere kommunalt engasjement i konsesjonssøknadsprosessene når det gjelder å få fram eventuelle interessekonflikter, fordi kommunen i mindre grad har avklart dette gjennom planleggingen. På den annen side er det også blitt påpekt at for detaljert planlegging i forhold til oppdrett tidligere har medført mange dispensasjoner, noe som anses som meget uheldig fordi det uthuler kystsoneplanenes legitimitet som styringsredskap (Stokke og Arnesen 2004).

Denne diskusjonen om hvordan kommunene bør planlegge i sjø illustrerer planleggingens spenningsfelt mellom fleksibilitet og forutsigbarhet. Denne studien viser at selv om Fiskeridirektoratet har fått betydelig gjennomslag for sitt syn, eksisterer det store variasjoner i hvordan kommunene planlegger i forhold til bruk av flerbrukskategorier. Dette spørsmålet er blitt diskutert grundig i flere av våre casekommuners planprosesser, og det ser ut til at Fiskeridirektoratet nå i større grad enn tidligere aksepterer kommunenes egne valg i forhold til dette spørsmålet, og i mindre grad bruker innsigelses-

apparatet som ”ris bak speilet” i dette spørsmålet. Innsigelsessaken knyttet til Gildeskål kommune ser ut til å ha dannet presedens i den forbindelse, ved at kommunene selv kan definere sitt planleggingsbehov og sin planleggingsstrategi i sjøarealene. Tidligere brukte Fiskeridirektoratet innsigelsessaken fra Tingvoll kommune for å argumentere for speilvending, og at kommunene må kunne dokumentere for områder de ønsker å utelate for oppdrett i sine planer (se kapittel 2.2). Den senere tid ser det imidlertid ut til at Gildeskål-saken i større grad har vunnet fram, særlig der kommunen selv har gode argumenter for å planlegge mer detaljert hvor oppdrett kan finne sted. I Troms har også oppdrettsnæringen nylig begynt å uttrykke et behov for en mer presis planlegging i forhold til oppdrett. Representant for FHL regionalt uttrykte imidlertid at de ønsket både større A-områder etter grundige egnethetsvurderinger, og samtidig store NFFFA-områder.

Dette er imidlertid ikke bare et spørsmål om enten – eller i forhold til dette spørsmålet. Noen kommuner, som for eksempel Alta og Volda, har både store NFFF-områder og store NFFFA-områder. Også bruk av retningslinjer visker ut noe av skillet mellom flerbruk med og uten akvakultur. Samtaler med regionale aktører viser for øvrig at det eksisterer ulike forståelser av flerbrukskategorien NFFFA når det gjelder hvor vidt oppdrett er blitt prioritert eller ikke. Fiskerimyndighetene flere steder argumenterte for at oppdrett er blitt prioritert i disse områdene, og viser til at man ikke trenger dispensasjon fra plan hvis direktoratet velger å godkjenne en konsesjonssøknad. Representanter fra fylkesmannens miljøvern avdeling og Kystverket regionkontor mente derimot at kommunene ikke har gjort noen reelle prioriteringer mellom de gitte arealbrukskategoriene og at det nærmest er å forstå som ikke-planlagte områder. Den endelige lokalitetsklareringen må i alle tilfeller fattes i konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven.



## 5 Kystsoneplanleggingens resultater

### 5.1 Fiskeri- og havbruksnæringens gjennomslag

Selv om det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser, er hovedinntrykket at disse interessene er godt ivare tatt i våre casekommuner. Oppdrett ser ut til å ha fått økt gjennomslag over tid i planleggingen, noe som bl.a. har sammenheng med større A-områder og at store sjøområder er åpnet for oppdrett gjennom økt bruk av flerbrukskategorien NFFFA i mange planer. Det må sees i sammenheng med næringens økte arealbehov, bl.a. gjennom innføring av strengere avstandskrav og næringens behov for flere lokaliteter for å kunne skille generasjonene av laks og ørret, og få en jevnlig brakklegging av lokalitetene. Kravet om jevnlig brakklegging har ført til at hver konsesjon må ha tilgang på minst tre lokaliteter av tilfredsstillende karakter. Røsvik og Sandberg (2002) påpeker at veterinære avstandskrav nå har blitt den klart viktigste begrensende faktoren for lokalisering av anlegg. Å sikre oppdrettsnæringens tilstrekkelige arealer kan også sees som en viktig forutsetning for en bærekraftig utvikling av næringen, bl.a. med hensyn til redusert smittefare og forurensning. Speilvending ser for øvrig ut til å være et egnet virkemiddel for å ivareta havbruksnæringens behov for fleksibilitet og skiftende behov for arealer. I det siste er imidlertid laksenæringens arealbehov konsolidert, men hvor større anlegg knyttet til enkelte lokaliteter og samdrift har gitt et økt behov for å finne fram gode lokaliteter med bl.a. gode resipientforhold (såkalte "superlokaliteter"). Framvekst av nye arter og havbeite bidrar imidlertid til økt arealbehov.

Oppdrett har fått klart svakest gjennomslag i planene i region sør, med unntak av i Rogaland. I følge Fiskeridirektoratet region Sør viser kystkommunene fra Vest-Agder til svenskegrensen liten vilje til å legge ut oppdrettsområder i sine planer, i den grad de i det hele tatt har planer i sjø. Det er på denne kyststrekningen andelen kommuner med kystsoneplan er lavest, på tross av at presset på strandsonen generelt er størst. I den grad kommunene her ønsker å legge til rette for oppdrett i sine planer viser de stor styringsvilje når det gjelder hvor eventuelle anlegg skal lokaliseres. Flere kommuner har i følge Sandersen (2003) også tatt juridisk omstridte vedtekter om bygge- og deleforbud i hele sitt sjøområde for å kontrollere ekspansjonen i havbruksnæringen (bl.a. Lindesnes kommune i Vest-Agder, se kap 2.2). Når det gjelder fiskeoppdrett er imidlertid de naturgitte forholdene langt mer begrensende langs Skagerrakkysten, bl.a. på grunn av kaldt vann om vinteren og varmt vann om sommeren. Også Nordsjøavtalen setter begrensninger på fiskeoppdrett knyttet til utslipp av næringssalter. Store deler av denne delen av kysten er imidlertid egnet for dyrking av skjell, selv om oppblomstring av giftige alger ennå er et visst problem. Man forventer likevel en økning av nye anlegg langs denne kyststrekningen i framtiden. Også havbeite, særlig i form av utsett av hummer, forventes å øke langs Skagerrakkysten.

Fiskeridirektoratets aktive involvering ser ut til å være en viktig forklaring til oppdrettsnæringens økte gjennomslag i kommunal kystsoneplanlegging. I Trøndelag har i tillegg interkommunale oppdrettskonsulenter spilt en viktig rolle for å fremme næringens interesser i planleggingen, og samtidig vært et bindeledd mellom oppdrettere, kommunen og Fiskeridirektoratet. Oppdrettskonsulenten for Flatanger, Fosnes, Namsos, Namdalseid og Nærøy er lønnet av et spleiselag mellom fylkeskommunen (50 %) og kommunene (50 %). Også lokale fiskere og oppdrettere ga uttrykk for at kommunen har vært lydhøre overfor deres innspill og kunnskap, og at deres synspunkter har fått gjennomslag. Dette kan også ha sammenheng med økt kompetanse og bevissthet om kommunal kystsoneplanlegging gjennom regionale kurs som Norges Fiskarlag i samarbeid med Fiskeridirektoratet har arrangert gjennom en årrekke.

Det er blitt påpekt at strukturendringene som har funnet sted i oppdrettsnæringen de siste årene har bidratt til at næringen er i ferd med å miste lokal "goodwill" i kystkommunene (Sandersen 2004). Det pekes på at mange kommuner får liten sysselsettingsgevinst igjen for å stille sine arealer til disposisjon, og med det faktum at bedriftsbeskatningen går til staten, vil kommunene være mindre villige til å legge til rette for oppdrett i sine planer. Strukturendringene har bidratt til at sysselsettingen innen oppdrettsnæringen og avledede

næringer sentraliseres til noen kommuner, mens andre kommuner står igjen bare med anleggene og med marginal sysselsettingsgevinst. Selv om flere av våre informanter bekreftet denne utviklingen er det få som mente at dette har gitt seg utslag i fallende legitimitet for næringen i casekommunene. Det var også få representanter for regionale etater som påpekte dette som et problem innenfor sine regioner, men flere så det derimot som en mulig framtidig utfordring. Et unntak var Fiskeridirektoratet i Trøndelag, som har begynt å observere en dalende interesse blant noen kommuner. Dette ble konkretisert i forhold til Roan kommune, hvor planen nå skal rulleres. I planarbeidet satser de nå i følge regionkontoret mye mer på sjøbasert reiseliv, i håp om at dette skal generere nye arbeidsplasser. Kommunen skal også ha fremmet ønske om at oppdrettskonsesjoner skal gis til et bestemt selskap, som kan generere lokal sysselsetting. Også Finnøy kommune i Rogaland, som er blitt ansett som en oppdrettsvennlig kommune, har begynt å vise fallende interesse da de erfarer at kommunen får lite igjen for å stille sine arealer til disposisjon. I denne kommunen er man opptatt av at det bør innføres en type arealavgift til kommunene for å bøte på dette. Også blant kommuner langs Skagerrakkysten er dette en forklaring på den manglende villigheten kommuner her har til å legge ut områder til akvakultur i sine planer, ved siden av det generelt store presset knyttet til friluftsliv, hytteinteresser, etc. i denne landsdelen.

Når det gjelder fiskeriinteressenes gjennomslag varierer også dette mellom regioner og mellom kommuner i samme region. Det er i Troms og Finnmark fiskeriinteressene har fått størst gjennomslag målt i størrelsen på arealkategorien fiske i kystsoneplanene. Dette må sees i sammenheng med at det er her kystfiskernes interesser står sterkest. Flere informanter fremhevet at fiskeriinteressene er bedre ivaretatt i planleggingen nå i forhold til tidligere. Samtidig sees svekkelsen av lokale fiskarlag på som en utfordring for å kunne ivareta fiskerieringens arealbehov i kystsoneplanleggingen, men mange har samtidig store forventninger til at den landsomfattende registreringen av fiskeområder i regi av Fiskeridirektoratet kan danne et viktig beslutningsgrunnlag for framtidige kystsoneplaner. Fiskeridirektoratets regionkontorer har også satt et større fokus kystfiskernes arealinteresser i kystsoneplanleggingen. Mens oppdrett sees på som den største trusselen for fiskerne i nord, er det presset i strandsonen knyttet til hytter, småbåthavner, m.m. som oppfattes som den største trusselen i sør, særlig i Fiskeridirektoratets region Sør. Utbyggingspresset i strandsonen har imidlertid forflyttet seg nordover og er blitt en mer sentral problemstilling i mange kommuners kystsoneplanlegging. Dette presset forventes å øke i framtiden.

Når det gjelder forholdet mellom fiske og oppdrett ser det ut til å gå et skille mellom Troms og Nordland fylker. Blant informanter i Finnmark og Troms oppfattes forholdet mellom fiske og oppdrett som den største utfordringen for kystzoneplanleggingen. Det gis uttrykk for mer harmoni mellom fiske og oppdrett i Nordland og Trøndelag. Hva dette skyldes har vi ikke informasjon nok til å si noe sikkert om. En forklaring kan være at kystfiske som næring står sterkest i Troms og Finnmark, samtidig som oppdrett og kystzoneplanlegging har lengre tradisjoner i Nordland og Trøndelag. Informanter i Nordland ga uttrykk for at det er etablert et godt samarbeid mellom oppdrettere og fiskere i regionen, og at man har klart å komme fram til akseptable løsninger for begge parter i kystzoneplanleggingen. Forholdet mellom fiske og oppdrett ser imidlertid ut til å bli mer konfliktfylt også lengre sør, noe bl.a. innsigelsessaken i Ulvik kommune i Hardanger er et uttrykk for (kapittel 2.2). Konflikter mellom fiskeri og havbruk er først og fremst knyttet til konkret arealbruk, ved at fiskere risikerer å bli hindret i utøvelse av fiske. I mange av fjordene er det en utfordring at oppdrettsanlegg kan ha lange ankringsspenn, noe som kan legge restriksjoner på utøving av fiske i trålfelt og garnfelt. Dette er en utfordring som eksplisitt ble nevnt i region Vest (se vedlegg). I Nord-Norge ble det uttrykt bekymring for mulige påvirkninger på villfisk, særlig torsk, som følge av fiskeoppdrett i gyteområder.

## 5.2 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser

Undersøkelsen av våre casekommuner viser at kystzoneplanlegging etter PBL kan være et godt virkemiddel for å balansere hensynet til fiskeri- og havbruksnæringen, og balansere disse næringene med andre interesser i kystsonen. Dette bekreftes av Røsvik og Sandberg (2002) som viser at de fleste regionale aktører med ansvar i kystsonen er av den formening at kystzoneplanlegging i stor grad kan være egnet for å avklare interessekonflikter i kystsonen. Nøkkelen er en aktiv medvirkning og deltakelse både fra lokale organisasjoner og enkeltpersoner, og fra regionale aktører, slik at en kan oppnå intensjonen i planleggingen etter PBL: ”åpne og demokratiske planprosesser som bygger på samråd og medvirkning er viktig for å finne en god balanse mellom næringsaktivitet og vern” (St.meld. nr. 29:65 1996-97), og mellom ulike brukerinteresser. Dette fordrer dessuten betydelig prosesskompetanse i kommunene for å koordinere og avklare arealbruken, samt at lokale og regionale aktører som deltar viser vilje til å komme fram til omforente løsninger. For å besvare mer

eksakt hvordan medvirkningen best kan legges opp for å oppnå gode demokratiske prosesser og akseptable løsninger krever imidlertid mer dyptgående analyser (se FoU-behov i kapittel 6.3).

Representanter for fylkesmannens miljøvernavdeling og Kystdirektoratet regionkontor ga uttrykk for at tilretteleggingsiveren for oppdrett i kystsonerplanene i noen tilfeller har gått på bekostning av hensynet til andre interesser. Dette kommer også fram i Røsvik og Sandberg (2002) sin undersøkelse, der noen av informantene ga uttrykk for at kommuner delvis "glemmer" andre interesser. Særlig utviklingen i retning speilvendning ble det vist til i så måte, ved å inkludere oppdrett i store flerbruksområder. I disse områdene har man ikke fått avklart forholdet mellom bl.a. friluftsjnteressene og oppdrettsnæringen, ble det nevnt. Sør Trøndelag skiller seg ut i så måte, hvor det ser ut til at man har oppnådd relativt bred enighet om "speilvendingen" gjennom bl.a. fylkesplanprosessen. I andre fylker påpeker fylkesmannens miljøvernavdeling og Kystverket at slike flerbruksområder ikke avklarer interesser, og etterlyser en større vilje til styring i kystsonerplanleggingen. Også representanter for kystfiskerier mente at hensynet til oppdrett i noen tilfeller går på bekostning av deres interesser.

Representanter for fylkesmannens miljøvernavdeling ser det som et problem at natur- og friluftsjnteressene har få lokale talsmenn i den kommunale kystsonerplanlegging, særlig i mange av de nordligste kommunene. Det er derfor en utfordring for den kommunale kystsonerplanleggingen å involvere andre lokale aktører enn representanter for oppdrett og fiske. Problemer knyttet til å få uorganiserte interesser til å medvirke i den kommunale kystsonerplanleggingen blir også fremhevet i et større kystsonerforskningsprogram i Sverige, kalt SUCOZOMA (Morf 2005). Organisering av folkemøter og møter med lokale bygdelag/ utviklingslag er en strategi noen kommuner har fulgt for å sikre at en rekke ulike lokale interesser blir hørt i planprosessen. Lengre sør er det et større trykk på bygging av hytter, småbåthavner, brygger, etc., og på allmenne friluftsjnteresser, og representanter for disse interessene står sterkere i planleggingen. Dette har gitt seg utslag i mer komplekse planer og planprosesser, hvor en rekke til dels motstridende interesser må samordnes. Dette nord - sør skillet må igjen nyanseres noe. I regioner sentra i Nord-Norge som Alta og Tromsø kommuner opplever man en økende konflikt mellom for eksempel hyttebygging og oppdrett, og talsmenn for andre interesser enn fiske og oppdrett er sterkere.

Noen av informantene etterlyser bedre kunnskaper om marint biologisk mangfold som kan anvendes i kystsonerplanleggingen.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har utarbeidet en håndbok om slik kartlegging (DN 2001). I 2002 ble det opprettet en arbeidsgruppe som har kommet med konkrete forslag til prioritering av overvåking av marint biologisk mangfold i kystsonen innenfor grunnlinjen, med utgangspunkt i åtte geografiske områder: Porsangerfjorden, Malangen/Balsfjord, Vestfjorden-Tysfjord-Røst, Trondheimsfjorden – Froan, Stadt/Runde/Giske, Raunefjorden/Sotra, Arendal/ Tvedestrand og Oslofjorden.

Den økende bruken av kystsonen til rekreasjonsformål bidrar til økt behov for kystsoneplanlegging. En særlig stor utfordring nå er veksten i hyttebyggingen med tilhørende bebyggelse. Mens dette tidligere var et problem langs kysten av Østlandet og Sørlandet, har presset nå forskjøvet seg vestover og nordover. Hordaland er nå det fylket med flest dispensasjonssøknader og flest innvilgede dispensasjoner i 100-metersbeltet (SSB 2006). I den sammenheng ble det påpekt at det er et stort behov for å se land – sjø i sammenheng, bl.a. ved at det kan være aktuelt å sette av en stripe med sjøområde inntil land til friluftsliv i planene hvor det er eller er planlagt hytteområde. Flatanger kommune i Nord Trøndelag har derimot uttalt at enkelte hytteområder må tåle oppdrett like ved, og at disse interessene må lære seg å leve side om side. Nord Trøndelag fylkeskommune oppfordrer på sin side kommunene til å skjerme områder nærmest hytter for oppdrett. Også økende aktivitet og utbygging knyttet til kystbasert reiseliv nevnes som en økende utfordring. I den forbindelse ble det påpekt at ettersom en del kommuner ikke har fått det utbytte de hadde håpet på knyttet til oppdrett, ønsker noen i større grad å legge til rette for hyttebygging og reiseliv, med håp om at dette kan generere mer vekst i kommunen.

Flere peker på konfliktene mellom oppdrett og vern i forbindelse med marin verneplan, nasjonale laksefjorder og andre statlige verneplanprosesser. Dette er imidlertid prosesser som i stor grad foregår utenom kommunal kystsoneplanlegging etter PBL, men kan indirekte ha betydelige implikasjoner. I noen tilfeller har arbeidet med verneplan og kystsoneplan gått parallelt, noe som har vanskeliggjort kystsoneplanprosessene. Et eksempel på det er arbeidet med kystsoneplanen for Karlsøy og kystverneplanen for Troms i regi av fylkesmannen. Også i Nordland har man tilsvarende erfaringer (Jørgensen og Kjørsvik 1995). I Karlsøy var det også konflikt mellom det lokale elveeierlaget og lakseoppdrett i kystsoneplanprosessen og i den etterfølgende konsesjonsbehandlingen knyttet til en fjord som ikke er inkludert i det nasjonale laksefjordvernet. Det har vært uenighet mellom noen kommuner som ønsker å utelukke oppdrett av anadrome laksefisk i noen sjøområder med tanke på villaksen, mens Fiskeridirektoratet har argumentert for at hensynet til villaksen ivaretas

gjennom innføring av nasjonale laksefjorder og laksevassdrag og at kommunene derfor ikke bør verne ytterligere i sin kystsonerplanlegging.

### 5.3 Forholdet mellom PBL og særlover

Tidligere studier har vist at det eksisterer betydelig usikkerhet knyttet til forholdet mellom PBL og ulike særlover som er viktige for kystsonerforvaltningen. Et hovedinntrykk er at man over tid har oppnådd større gjensidig forståelse mellom aktørene for samspillet mellom de ulike lovene og grensegangene mellom dem i planleggingen, selv om enkelte av våre informanter, særlig kommunale planleggere, fremdeles peker på uklarheter. Det gjelder bl.a. hvor langt man kan bruke sektorlovverket i kystsonerplanleggingen, samt kystsonerplanenes og kommunenes rolle i forvaltningsvedtak etter havne- og farvannsloven og andre særlover. Mange av disse spørsmålene gjelder for øvrig all arealplanlegging etter PBL, og et viktig mandat for Planlovutvalget har vært å foreta avklaringer mellom PBL og andre lover som berører arealdisponeringer. Her peker man bl.a. på at dersom ikke sektormyndighetene følger planene i sin vedtak etter særlovgivningen faller mye av formålet med planleggingen bort (NOU 2003:14). Når det gjelder konsesjonsbehandling etter oppdrettsloven (nå akvakulturloven) er inntrykket at kystsonerplanene i dag brukes aktivt. Den nye akvakulturloven har i den forbindelse tatt i seg Planlovutvalgets anmodning om at det sies klart i lovteksten at et oppdrettsanlegg ikke må være i strid med plan etter PBL uten samtykke fra planmyndighetene.

En uklarhet i kystsonerforvaltningen ser ut til å være kommunenes og PBLs rolle i noen typer vedtak fattet etter havne- og farvannsloven. Noen av kommuneplanleggerne vi har snakket med ga uttrykk for at kommunen føler seg overkjørt i noen slike saker. Dette skjer altså på tross av at havne- og farvannsloven påpeker at det ikke skal treffes vedtak i strid med vedtatte planer etter PBL. En konkret problemstilling er kommunens rolle i vedtak om mudring/dumping av masse i sjøområder.

## 5.4 Behov for interkommunal kystsonplanlegging

Flere av våre informanter pekte på et behov for mer interkommunal kystsonplanlegging, særlig der hvor ulike kommuner deler felles fjordarmer eller andre sjøområder det er naturlig å se i sammenheng. I slike områder er det ofte nødvendig å se flere kommuners areal i sammenheng for å få til en fornuftig og helhetlig planlegging og forvaltning. Mangel på samordning mellom kommuner pekes også på av andre planforskere, bl.a. Bennett 2001:25: "Kommunene har som regel planlagt hver for seg, etter eget behov". Dette bekreftes langt på vei i vår undersøkelse, med noen hederlige unntak særlig i Troms og Nordland. Ved siden av å oppnå mer helhetlig planlegging og forvaltning, fremheves det i tillegg at man oppnår bedre bruk av begrensede planleggingsressurser i småkommunene ved å kjøre felles planprosesser. Den eksterne evalueringen av det interkommunale plansamarbeidet i Helgelandskysten viste at det er klare samarbeidsgevinster å hente dersom slikt samarbeid legges opp og organiseres på en hensiktsmessig måte (Bennett og Skjerdal 1996).

## 5.5 Kystsonplanlegging – redskap for marin verdiskaping?

Hovedinntrykket er at kommunal kystsonplanlegging kan fungere som et godt redskap for marin verdiskaping, særlig knyttet til å legge til rette for oppdrett når kommunene har kjørt gode planprosesser og kommet fram til gode planer. En god kystsonplan virker også positivt og attraktivt for kommunen blant aktuelle oppdrettere som ønsker å etablere seg, ble det påpekt. For det første viser planen aktuelle oppdrettsbedrifter hvor det er aktuelt å søke. For det andre har en god planprosess avklart sentrale interessekonflikter, noe som også er i oppdrettsnæringens interesse. I den forbindelse ble det nevnt at selve planprosessen er like viktig som selve plandokumentet. Når det gjelder å finne de optimale lokaliseringene, ser dette ut til at planleggingen har fungert best når man har hatt grundige egenhetsanalyser i et nært samarbeid mellom kommunen, eksterne konsulenter og oppdrettere og synliggjort dette i temakart og/eller i kystsonplanene. Planene er da et godt grunnlag for etterfølgende lokalitetsklarering etter akvakulturloven. Dette skiller seg fra tidligere erfaringer. I havbruksmeldingen ble det slått fast at kystsonplanleggingen i liten grad hadde rasjonalisert behandlingen av oppdretts-



søknader og prosedyrene for lokalitetsklarering ikke hadde gjort nytte av planene (St.meld. nr. 48 1994-95). Andre mener at den viktigste funksjonen til planene har vært å avklare interessekonflikter knyttet til å indikere hvor oppdrett vil komme i konflikt med andre interesser.

Både representanter for Fiskeridirektoratets regionkontor, Fylkesmannens miljøvernavdelinger og kommunene, som alle har viktige roller i konsesjonsprosesser, mente at kystsoneplanene i de fleste casekommunene har vært nyttig beslutningsredskap i behandlingen av oppdrettssøknader. Noen mente at planene er særlig nyttig for kommunene knyttet til deres 1. linje ansvar i konsesjonsbehandlingen, og at deres innspill legger betydelige føringer for utfallet. Lokale oppdrettere vi har snakket med har påpekt at kystsoneplaner i noen tilfeller har bidratt til raskere saksbehandling, noe som anses som det aller viktigst for å fremme næringen. Samtidig ble det gitt uttrykk for at *"det er greit å ha noe å forholde seg til når en søker"*. Det er Fiskeridirektoratet som er endelig beslutningsmyndighet i slike saker. Informanter fra direktoratet påpekte at de i stadig større grad legger vekt på kystsoneplanene og kommunens uttalelser i konsesjonssaker, og at det nå er færre dispensasjoner fra plan enn før. Fra Fiskeridirektoratet ble det påpekt at planenes viktigste funksjon er å unngå å lokalisere oppdrettsanlegg som vil komme i konflikt med andre interesser. Representanten for Fiskarlaget i Finnmark mente at selv om kystsoneplanene i stor grad har ivaretatt fiskernes interesser, er dispensasjoner fra planene i konsesjonsbehandlingen en utfordring. Informanter fra Trøndelag pekte i den forbindelse på at endring i retning *"speilvendning"* har ført til drastisk færre dispensasjoner.

Et noe uavklart forhold i konsesjonsbehandlingen er imidlertid flerbrukskategorien NFFFA (flerbruk med akvakultur) pga. ulike tolkninger av denne når det gjelder hvor vidt oppdrett er prioritert eller ikke (se kapittel 4.4). Dette kan skape mer forvirring enn avklaring når man kommer til konkrete konsesjonssøknader. Det er imidlertid et behov for å få mer inngående kunnskap om forholdet mellom kystsoneplanlegging og konsesjonsprosesser og lokalitetsklarering (etter 01. januar 2006 etter den nye akvakulturloven med tilhørende forskrift), bl.a. knyttet til hvilken planstrategi i forhold til bruk av flerbrukskategorier versus enbrukskategorier som fungerer best (se kapittel 6.3).

Kommunal kystsoneplanlegging viser seg også å være et viktig redskap for å ivareta kystfiskernes arealinteresser i kystsonen. Flere og flere fiskere ser nå på kystsoneplanlegging som viktig i tråd med et stadig sterkere press på kysten. Prioritering av fiskeområder i plankartene gir disse områdene juridisk bindende beskyttelse mot

annen konkurrerende arealbruk, samtidig som aktiv deltakelse fra lokale og regionale fiskarlag i de kommunale prosessene kan øke bevisstheten om denne næringens betydning og deres kystnære arealbehov. Også Fiskeridirektoratet har en viktig rolle å spille i den forbindelse, bl.a. sett i lys av at fiskeområder har en nasjonal verdi.

## 6 Konklusjoner, suksesskriterier og FoU-behov

### 6.1 Konklusjoner

Gjennom kommunal planlegging etter PBL i sjø ut til grunnlinjen skal man sikre en mer integrert forvaltning av Norges sjøarealer. De fleste kystkommunene har i dag innarbeidet sjøarealene i sin oversiktsplanlegging, enten i form av en egen kommunedelplan eller gjennom kommuneplanens arealdel, og et hovedformål har vært å undersøke hvordan denne form for planlegging har fungert. Fiskeri og havbruk er viktige interesser i denne type planlegging, og i dette prosjektet har vi vært opptatt av hvordan disse næringene er ivaretatt og hvordan de er balansert med andre interesser i kystsonen. Med kommunal kystsoneplanlegging menes både egne kommunedelplaner for kystsonen eller hvor sjøområdene er integrert i kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen er basert på et utvalg på 15 ”best-praksis” kommuner og gir derfor ikke et representativt uttrykk for all kommunal kystsoneplanlegging i Norge. Gjennom samtalene med regionale aktører fikk vi imidlertid et generelt inntrykk av plansituasjonen i hver enkelt av Fiskeridirektoratets regioner.

De viktigste konklusjonene fra prosjektet kan oppsummeres i følgende kulepunkter:

- Den kommunale kystsoneplanlegging kan fungere som et godt redskap for en integrert forvaltning og balansert utvikling i kystsonen
- Kystsoneplanleggingen har i stor grad ivaretatt fiskeri- og havbruksnæringen både i planprosess og planinnhold, med unntak av området fra Vest-Agder til svenskegrensen. Her er

---

det både få kystzoneplaner, og i den grad det er planer viser kommunene liten vilje til å legge ut akvakulturområder i planene

- Presset på strandsonen i form av ulike utbyggingstiltak, mudring, undersjøiske kabler, etc. oppleves som den største trusselen for kystfiskerne langs Skagerrakkysten, og man opplever at kommunenes og andre aktørers bruk av PBL og andre virkemidler ikke har vært tilstrekkelig for å beskytte fiskerinæringens arealbehov
- Oppdrettsnæringen har fått større gjennomslag over tid gjennom større A-områder og større NFFFA-områder i planene, som noen informanter mener går på bekostning av andre interesser i kystsonen
- Kystzoneplanleggingen har fungert godt for å balansere hensynene til kystfiskeriene og oppdrettsnæringen, men flere steder gjenstår det en del når det gjelder integrering av andre interesser som naturvern, friluftsliv, hytteeiere, turistnæringen m.m. i planprosess og plandokument
- Det er blitt bedre samordning mellom kommuner og regionale myndigheter, og mellom ulike regionale aktører i kystzoneplanleggingen, noe som trolig kommer av at man har opparbeidet erfaringer med denne type planlegging, statlige og regionale samordningsbestrebelse og flere avgjorte innsigelsessaker som har gitt presedens for lignende saker. I den forbindelse ser det ut til å være en økende aksept for at kommunene selv kan definere sitt planleggingsbehov og velge sin planleggingsstrategi
- Kommunal kystzoneplanlegging er et fleksibelt redskap for kommunene når det gjelder utforming og detaljeringsgrad, som kan og bør tilpasses ulike plansituasjoner mht. arealbrukspress, næringssvakhhet, kunnskapsgrunnlag, etc.
- Fiskeridirektoratets regionkontorer er en aktiv og sentral aktør som har lagt viktige premisser i kystzoneplanleggingen. Direktoratet er også blitt en mer ”konstruktiv” partner for kommunene med mer vekt på aktiv involvering gjennom dialog/argumentasjon. Deres mulighet for aktiv deltakelse er på den annen side svekket som et resultat av sentraliseringen som har funnet sted innenfor etaten i regionene
- Vi begynner å se at oppdrettsnæringen er i ferd med å miste noe av sin lokale legitimitet, noe som er blitt ansett som et viktig suksesskriterium for næringen (Jentoft 2001). Fallende legitimitet skyldes bl.a. strukturendringene i næringen.

Kommunal kystsoneplanlegging kan i den forbindelse være en viktig arena både for å fremme næringens behov og kommunisere muligheter den kan gi, samt balansere denne næringen med andre lokale interesser (noe som kan være et viktig bidrag for å opprettholde den lokale legitimiteten)

- Kystsoneplanene kan fungere som et godt redskap for en balansert marin verdiskaping, særlig i forhold til behandling av oppdrettssøknader. De fleste kystsoneplanene i våre case-kommuner legger nå klare føringer for konsesjonsbehandling og oppfattes som et viktig beslutningsgrunnlag og arena for konfliktavklaring
- Det er blitt større bevissthet omkring kystsoneplanlegging som redskap for å ivareta kystfiskernes arealbehov, men det er utfordringer knyttet til færre aktive lokallag. Fiskeridirektoratet har tatt større ansvar for kystfiskernes behov (bl.a. i form av innsigelser og nasjonal registrering av fiskeområder)
- Det er et behov for mer regional/interkommunal kystsoneplanlegging, særlig knyttet til kommuner som deler felles fjord-systemer eller andre sjøområder som henger naturlig sammen
- Det er fremdeles uklarheter i forholdet mellom PBL og særlover, selv om man flere steder har oppnådd bedre kompetanse og gjensidig forståelse for de ulike aktørenes ansvarsområder og lovverk gjennom planprosessene

## 6.2 Identifiserte suksesskriterier

Et delmål for undersøkelsen var å identifisere suksesskriterier for kommunal kystsoneplanlegging ut fra et mål om å fremme fiskeri- og havbruksinteressene i kystsonen. En åpen planprosess med aktiv og tidlig medvirkning fra berørte parter som er villige til å diskutere seg fram til omforente løsninger framstår som et helt sentralt suksesskriterium for kommunal kystsoneplanlegging. For det første må kommunene legge til rette og organisere medvirkningen i en hensiktsmessig form. For det andre må de som deltar være villige til å komme fram til enighet om løsninger som forplikter både en selv og den organisasjonen/etaten man representerer. Det ser også ut til at kommuner som har lagt opp til bredere og dypere medvirkning enn PBLs minimumskrav, ikke minst gjennom arbeidet med å få på plass kunnskapsgrunnlaget, i større grad har lyktes i å utarbeide gode og nyttige kystsoneplaner med bred legitimitet. At medvirkningen finner

---

sted tidlig i planprosessene er viktig for å gi deltakerne innflytelse og for at de ulike partene skal komme inn i en konstruktiv dialog.

Regionale statsetater spiller en nøkkelrolle i den kommunale planleggingen, og i den forbindelse er det viktig at disse har en forståelse for at kommunal planlegging er en felles arena for konflikthåndtering og integrert forvaltning av kystsonen. Planlegging etter PBL forutsetter at sektorene deltar på en forpliktende måte, og gir kommunene hjelp og bistand i planarbeidet. Dette er også viktig for å finne hensiktsmessig integrering mellom PBL og sektorlov-givningen. I en situasjon med institusjonell fragmentering som i kystsonen er man avhengig av at etatene har en villighet til å inngå kompromisser heller enn å maksimalisere sektorens politiske målsettinger. Dette fordrer også en viss grad av fleksibilitet og skjønn hos aktørene (Singleton 2000; Hovik og Edvardsen 2003). I litteraturen om sosial kapital og institusjonell kapasitet fremheves viktigheten av å etablere og utvikle gjensidig tillit, og felles kunnskapsgrunnlag og virkelighetsforståelse som nøkkelfaktorer for å oppnå kollektiv handling og integrert forvaltning (bl.a. Rydin & Falleth 2006; Cars et al. 2002). Dette ser vi også som viktige faktorer i denne undersøkelsen.

Når det gjelder å etablere et nødvendig kunnskapsgrunnlag for planleggingen i kystsonen er lokale fiskerlag og oppdrettsbedrifter nøkkelaktører, sammen med andre lokale lag og organisasjoner, samt regionale etater. I den forbindelse er det ikke bare kunnskapen i seg selv som er viktig, men også prosessene knyttet til kunnskapsproduksjonen. Utarbeidelse av temakart viser seg å være et viktig redskap for visualisere og tydeliggjøre kunnskapen i planleggingen.

Det ser ut til å være viktig at kommunene, i nært samarbeid med andre aktører, velger en planleggingsstrategi som er tilpasset sitt planleggingsbehov og sine planleggingsutfordringer, bl.a. når det gjelder forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet. Dette har særlig aktualitet knyttet til spørsmål om speilvending (kap. 4.4). Hvilken planmetodikk kommunene bør velge for sin kystzoneplanlegging mener vi bør være avhengig av den konkrete planleggingssituasjonen, hvor forhold som kunnskapsgrunnlag og grad av arealbrukspress, næringssvakhet, m.m. spiller inn. Innføring av speilvending med store NFFFA-områder har bidratt til større fleksibilitet, noe som igjen ser ut til å ha bidratt til at planene nå blir ansett som mer nyttige mange steder. Ettersom arealbrukspresset øker og kunnskapsgrunnlaget blir bedre, vil imidlertid behovet og grunnlaget for mer spesifikke arealbruksavklaringer i kystzoneplanleggingen øke. Jevnlig rullering

av planene er også et viktig virkemiddel for å oppnå tilfredsstillende fleksibilitet i planleggingen.

## 6.3 Identifiserte framtidige FoU-behov

Et delmål i dette prosjektet har vært å identifisere framtidig FoU-behov. I og med at denne undersøkelsen har vært av en relativt grov karakter hvor vi har dekket over et relativt stort antall kommuner over hele landet og hatt en rekke problemstillinger, ser vi flere temaer hvor det er behov for mer inngående forskningsinnsats. Samtidig er det kommet og det kommer viktige endringer i forvaltningssystemer og i næringsstruktur som vil ha kunne ha betydelige implikasjoner for kystsoneplanleggingen. I lys av dette er noen FoU-behov beskrevet nedenfor.

### 6.3.1 Betingelser for gode planprosesser

En åpen planprosess med aktiv medvirkning fra berørte parter som er villige til å diskutere seg fram til enighet framstår både i denne undersøkelsen og tidligere undersøkelser som et viktig suksesskriterium for kommunal kystsoneplanlegging. Informanter på regionalt nivå gir uttrykk for at ikke alle kommuner har greid å få til slike vellykkede planprosesser. Hva som er grunnen til dette vet vi derimot mindre om. En mulig årsak kan være at kommunen har hatt hastverk og ikke prøvd å trekke næringsaktører og andre berørte aktivt med i prosessene. Det betyr at kommunenes organisering av planprosessen trolig er viktig. Hvordan innføring av planprogram vil virke inn er et aktuelt spørsmål, som nettopp er knyttet til å styrke medvirkningen i planleggingens tidlige fase. Hvorvidt næringsaktører og andre berørte er organiserte og lett lar seg representere, og om de har muligheter til å delta, er et annet moment. Dette gjelder ikke bare lokale fiskere og oppdrettere, men også hytteeiere, og natur og friluftinteresser, som ofte er svakt organisert lokalt. Graden av motsetninger og konflikter mellom ulike interesser vil også variere, og dermed betingelsene for gode planprosesser. Det er behov for kunnskap om hvor viktig slike forhold er for å få til gode planprosesser. Da må man også studere de mindre vellykkede planprosessene.

Vi ser at medvirkningen i casekommunene har foregått forskjellig, selv om det også er noen fellestrekk. Et sentralt spørsmål i videre studier er hvilke betingelser som bør være til stede for å oppnå gode og inkluderende planprosesser hvor en kan avklare interessekonflikter.

Det er viktig å presisere at medvirkning i seg selv ikke nødvendigvis fjerner interessekonflikter, men kan føre til at løsningene som til slutt velges ivaretar flest mulig hensyn. Samtidig kan de berørte partene lettere forstå hvorfor løsningen velges og dermed lettere godta resultatet, selv om egne interesser ikke blir imøtekommet. I nyere planleggingsteori er det mye fokus på kommunikativ planlegging, som vektlegger hvordan en kan utvikle en planleggingspraksis som legger vekt på fordomsfrie dialoger mellom likeverdige parter, som i utgangspunktet er svært forskjellige. Videre vektlegger kommunikativ planleggingsteori at aktørene har evne og vilje til å lytte og integrere andres perspektiver og til å innrette seg mot holdbare kompromisser (Pløger 2002). Det blir påpekt at dette kan endre tilsynelatende låste synspunkter og preferanser fordi individ og grupper blir oppmuntret til å artikulere sine interesser sammen (Healey 1997). Dette perspektivet kan være med å kaste lys over hvordan medvirkning kan og bør legges opp i kommunal kystsoneplanlegging i Norge.

### 6.3.2 Nasjonale mål i planleggingen

Det er behov for mer kunnskap om ulike næringers betydning for den lokale økonomi og velferd. Vi har ofte møtt påstander om at mange kommuner kun avstår arealer til oppdrettsnæringen uten å få særlig igjen i form av sysselsetting og skatteinntekter, mens turistnæringen har større potensial for å bidra til den lokale økonomi. Det er behov for mer kunnskap om ulike næringers betydning for den lokale økonomien, og ikke minst hvordan dette slår ut i lokalpolitiske avveininger i forbindelse med kystsoneplanleggingen. I hvilken grad og på hvilken måte kystsoneplanlegging kan være et bidrag i å opprettholde næringens lokale legitimitet kan være et forskningstema.

I den forbindelse har staten og næringsaktører en utfordring i å sikre kommunal prioritering av nasjonalt viktige næringer, som ikke alltid har samme betydning lokalt. Styringsrelasjonen mellom statlige etater og kommuner har endret seg i retning mer dialogbasert styring. I vår studie er det eksempler på at fiskeridirektoratet har evnet å utvikle og praktisere en god dialogbasert styring, som både de og kommunene er fornøyd med. De regionale variasjonene er imidlertid betydelige. Dialogbasert styring eller samarbeid betinger vilje og evne fra alle parter, fra både ulike statsetater og kommunene. Det er behov for å utvikle prosedyrer og arenaer som kan stimulere til gode og fruktbare dialoger, og også behov for å utvikle mekanismer som sikrer en balanse mellom nasjonale interesser og lokale prioriteringer.



### 6.3.3 Interkommunal kystsoneplanlegging

Interkommunal kystsoneplanlegging nevnes av flere informanter som et ønske, særlig knyttet til fjordsystemer og andre sammenhengende sjøområder som flere kommuner deler. Slike planer forventes å bidra til bedre geografisk samordning på tvers av kommunegrensene. Til nå er det kun få eksempler på slike planer og planprosesser, men tvinger seg trolig mer fram bl.a. knyttet til implementeringen av EUs rammedirektiv for vann (se under).

Det er imidlertid et åpent spørsmål om geografiske hensyn samordnes på en bedre måte gjennom slik planlegging. I hvilken grad må slik planlegging bidra til at alle kommuner får sin del av både goder og ulemper? I interkommunalt samarbeid er det en utfordring å sikre politisk styring og lokalt eierskap til planen fra både kommune- og politikere, kommuneadministrasjon og befolkning. Dermed kan det være heftet større usikkerhet knyttet til oppfølging av planene og dispensasjonspraksis. Et kunnskapsbehov er altså knyttet til hvordan sikre lokal og kommunal forankring til interkommunale planprosesser. Et annet spørsmål er hvor mange kommuner som bør samarbeide. Evalueringen av Helgelandskysten indikerte at samarbeidet ikke bør overstige 15 kommuner (Bennett og Skjerdal 1996).

### 6.3.4 EUs rammedirektiv for vann

EUs rammedirektiv for vann representerer en utfordring for kommunal kystsoneplanlegging, så vel som for statlige sektormyndigheter og private aktører i kystsonen. Direktivet insisterer på en økosystembasert tilnærming som ikke bare skal se kystvannene i en regional (tverr-kommunal) sammenheng, men som også skal se forvaltningen av vassdrag og kystområdene i sammenheng. Dette innebærer at kystkommunenes interesser må få sterkere innflytelse på forvaltningen av innlandskommunenes vassdragsforvaltning (og innlandskommunenes interesser på kystsoneforvaltningen) med de utfordringer det innebærer knyttet til å håndtere og avklare mer kompliserte interesseforhold. Det innebærer dessuten at de kommunale kystsoneplanene må underordnes / innordnes de pålagte forvaltningsplanene på nedbørfeltdistriksnivå/ vannregionnivå. Økosystembasert forvaltning som bryter med etablerte politiske og administrative grenser er dermed en utfordring for kystsoneforvaltningen. Kravet om et planhierarki, der kommunale planer underordnes forvaltningsplaner på høyere nivå, utfordrer dessuten kommunenes autonomi i arealplanleggingen (Hovik og Stokke 2004). Det vil være viktig å studere hvordan kommunale og statlige

myndigheter søker å løse disse utfordringene, og hvordan ulike nærings- og brukerinteresser sikres innflytelse i disse prosessene. Å høste lærdommer fra erfaringer i andre land vil være nyttig i så måte.

Rammedirektiv krever at en skal oppnå god økologisk status i alle vannforekomster, alternativt sikre godt økologisk potensial i sterkt modifiserte vannforekomster. Kommunal planlegging har tradisjonelt hatt hovedfokus på å sikre menneskelig velferd og økonomisk utvikling. Å dreie fokus mot å sikre økologiske verdier er i seg selv en utfordring. For å oppnå dette er det trolig behov for å styrke kommunenes kompetanse, så vel som betydelig arbeid for å definere hva som er god økologisk status og i hvilken grad ulike inngrep og aktiviteter lar seg kombinere med et slikt mål.

### 6.3.5 Kommunal planlegging og næringsutvikling

I de senere år har fylkeskommunene fått større ansvar for næringsutvikling og distriktsutvikling, og mange steder er regionråd (interkommunale sammenslutninger) involvert i utviklingsarbeid. Kommunene er både næringsaktører og planmyndighet, og mange enkeltkommuner har engasjert seg mye i næringsutvikling og næringsplanlegging. Vi mangler imidlertid kunnskap om og i hvilken grad næringsutvikling/næringsplanlegging og arealplanleggingen er samordnet, og hvilken betydning slik samordning har for å sikre vekst og nyetablering av kystbaserte næringer.

For å få til areal- og naturressursbasert næringsutvikling er det behov for samarbeid mellom en rekke ulike myndigheter og næringsaktører gjennom utviklingskoalisjoner og partnerskap, og for både horisontal og vertikal samordning mellom ulike myndigheter. Hvordan lokale og regionale plan- og utviklingsprosesser tilrettelegger for et slikt samarbeid er aktuelt å studere nærmere. Forsøk på å samordne kystzoneplanlegging og næringspolitikk kan bl.a. innebære territoriale utfordringer fordi næringsaktører i stor grad opererer på tvers av administrative og kommunale grenser, mens kystzoneplanleggingen ofte er begrenset til hver enkelt kommune med begrenset samarbeid over kommunegrensene. Tilgang på areal til næringsutvikling kan noen steder være en knapphetsfaktor og gi grunnlag for konflikter mellom ulike sektorinteresser.

Til nå har studier av arealplanlegging generelt og kystzoneplanlegging spesielt, i hovedsak hatt en defensiv profil og konsentrert seg om balansering av ulike brukerinteresser og mellom bruk og vern. En har i mindre grad studert hvordan planprosesser kan legges til rette for næringsutvikling og understøtte innovasjonsprosesser. Slike studier vil

særlig være aktuelt for marin sektor som er utpekt som en av vekstsektorene i norsk økonomi, jf. St.meld. nr 19 (2004-2005) om marin næringsutvikling, og forskningsmeldingen St.meld. nr 19 (2004-2005). Potensialet for økt marin verdiskaping antas å være meget stort både innen fiskerinæringen og havbruksnæringen, og for turisme basert på fiske og kystkultur. Det er imidlertid også behov for økt kunnskap om hvordan planprosesser og innovasjonsprosesser kan spille sammen for å få til næringsutvikling og verdiskaping i denne sektoren.

Studier av innovasjon og verdiskaping i marin sektor bør fokusere på hvordan utviklingen er forankret i økonomiske og territorielle systemer, og hvordan utviklingen kan variere med ulike typer av klynger, herunder: funksjonelle næringsklynger (bedriftsnettverk og verdikjedesystemer), geografiske klynger (territorielle næringskonsentrasjoner) og aktørdefinerte klynger (utviklingsallianser). Det er også viktig å fokusere på hvordan innovasjonsfordeler og – ulemper kan variere mellom ulike geografiske områder og mellom ulike næringer i marin sektor, og så kople dette til spørsmål om policytiltak, virkemidler og næringsplanlegging.

Marin sektor er en høyteknologisk, kunnskapsintensiv og kapitalkrevende næring og utviklingen i sektoren preges av *globalisering* med økt konkurransen, men også økte markedsmuligheter; og av *spesialisert kunnskap* innen biologi, bioteknologi, IKT og materialteknologi. Noe av det mest sentrale i studier av innovasjon og næringsutvikling i marin sektor blir derfor å undersøke hvordan ny kunnskap utvikles, utnyttes og overføres mellom bedrifter, kommuner og regioner gjennom nettverk og relasjoner, og hvordan slike læringsprosesser fremmes eller hemmes av politisk - administrative planprosesser.

### 6.3.6 Konsekvensutredninger og akvakultur

#### Enkeltanlegg (tiltak)

Ifølge KU-forskriften av 1. april 2005 skal Fiskeridirektoratet vurdere "større akvakulturanlegg og settefiskanlegg for mer enn 5 millioner stk." i forhold til kriteriene for vesentlige virkninger for miljø, natur og samfunn, jf §§ 3 nr 2 i) og 4. Har tiltaket slike virkninger, er det KU-pliktig. Det knytter seg dermed ikke noe konkret størrelseskriterium til "større akvakulturanlegg", slik vi leser det. Det er heller ikke presisert noe slik i KU-veilederen av mai 2006.

Størrelseskriteriene var annerledes formulert i den foregående KU-forskriften: Lokalteter for flytende/flyttbare oppdrettsanlegg i sjø på 48 000 m<sup>3</sup> eller mer. Lokalteter for faste anleggsinstallasjoner for matfiskoppdrett på 36 000m<sup>3</sup> eller mer. Settefiskanlegg på 2,5 mill. stk. eller mer.

### Arealplan

Gjeldene KU-forskrift slår fast at fylkes(del)planer etter plan- og bygningsloven med retningslinjer for utbygging er KU-pliktige, jf § 2 a). Det er i dag utarbeidet egne fylkesdelplaner hvor akvakultur inngår, og som har til hensikt å gi retningslinjer for senere utbygging. Vi har fått vite fra Fiskeridirektoratet at de gjennom en avklaring med Miljøverndepartementet har kommet til at planlegging for akvakultur ikke er planlegging av "utbygging" i KU-bestemmelsenens forstand. Dette gjelder altså selv om akvakulturanlegg er en egen "tiltaks"-type som kan være KU-pliktig.

KU-forskriften slår videre fast at kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner der det angis områder for utbyggingsformål, slik dette fremstilles i PBL § 20-4, er KU-pliktige. Det er ikke hele arealdelen, men bare disse bestemte planlagte utbyggingsområdene om omfattes, jf §§ 2 b) og 8 tredje ledd. Akvakultur nevnes spesielt i PBL § 20-4 nr. 5, men som vi var inne på i foregående avnitt er akvakultur altså ikke å regne som utbygging i denne sammenhengen.

Akvakultur som arealbruksformål er dermed ikke KU-pliktig i noen av de overordnede plantypene.

For planlegging i sjø og kystsoner for øvrig, vil KU-plikt inntre i henhold til kriteriene i de to avsnittene over. Siden en rekke utbyggingsformål kan tenkes både i sjø og i sjønære landarealer, vil KU kunne være en faktor i all overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven (fylkes(del)plan og kommune(del)plan).

Miljøverndepartementet sier i veilederen om KU-bestemmelsene at dersom tematiske fylkesdelplaner for kystsonen har til hensikt å gi retningslinjer både for vern og utbygging, vil de kunne omfattes av forskriften (vår understrekning). Slik sett vil altså en fylkesdelplan med retningslinjer for hvor akvakultur inngår kunne både være KU-pliktig og unngå det. Situasjonen er altså ikke helt enkel på dette området.

Reguleringsplaner for akvakultur vil aldri være KU-pliktige. Det kan allikevel tenkes at man vil se reguleringsplaner for KU-pliktige tiltak dersom størrelseskriteriene i § 3 nr 2 i) overskrides, og tiltaket i

tillegg har "vesentlige virkninger...", jf KU-forskriftens § 4. KU-behandlingen vil i så fall være knyttet til konsesjonsbehandlingen gjennom Fiskeridirektoratet som ansvarlig myndighet etter KU-bestemmelsene og konsesjonsmyndighet. Forholdet til reguleringsplanen vil da dreie seg om samordning av prosessene.

KU-plikt for planer innebærer en formell strukturering av planprosessen med et planprogram. Planprogrammet er et dokument som skal sendes på høring ved planoppstart og som skal "avklare rammer og premisser og klargjøre formålet med planarbeidet", jf KU-forskriftens § 5 4. ledd.

Konsekvensutredninger for planer generelt, og Planprogram spesielt, er nytt i Norge, og det er mye usikkerhet om hvordan dette skal praktiseres. Under skisserer vi noen problemstillinger for hvordan det kan være mulig å se på dette temaet forskningsmessig.

#### Forskningsproblemstillinger

Hvordan fungerer de konsekvensutredningene som blir gjort av planleggingen i kystsonen?

Hva er forskjellene på det å utrede konsekvenser for arealbruk på land og i sjø?

Hvilke metoder bør brukes for å utrede konsekvenser av utbygging i kystsonen? Hvilke forskjeller vil det være mellom plan og tiltak, og hvordan kan utredninger på plannivået hjelpe utredningene på tiltaksnivået?

Hvordan kan de berørte næringene best delta og gi innspill til konsekvensutredninger av akvakultur i kommunale planer?

### 6.3.7 Ny akvakulturlov og kystsonenplanlegging

I den nye akvakulturloven (lov om akvakultur 01.01.06) kobles konsesjonssystemet knyttet til akvakulturtillatelser klarere til kommunal planlegging etter PBL enn tidligere. Fiskeriforvaltningen har nå plikt til å lokalisere akvakulturproduksjon i samsvar med vedtatte planer etter PBL. I lovens § 15 står det at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte planer etter PBL, men at tillatelser likevel kan gis dersom det foreligger samtykke fra planmyndigheten (altså primært kommunene).<sup>8</sup> Prinsippet om

---

<sup>8</sup> Det samme prinsippet gjøres for øvrig gjeldende også mht. vernetiltak etter naturvernloven og kulturminneloven.

samtykke er altså innført, noe også Planlovutvalget anbefalte (NOU 2003:14). I Ot.prp. nr. 61 2004-2005 Om lov om akvakultur foreslås det at søknadsbehandling etter akvakulturloven og planlegging etter PBL samordnes. I følge noen av våre informanter i fiskeriforvaltningen legger også den nye loven opp til at retningslinjer og andre ikke-juridiske elementer i kommuneplanene i større grad skal legges til grunn.

Konsesjonsbehandlingen etter akvakulturloven og kystzoneplanlegging etter PBL skal sammen sørge for en balansert utvikling og tilrettelegging av akvakulturnæringen, og det er behov for å studere hvordan denne samordningen fungerer i praksis. Det er som kjent i konsesjonsbehandlingen at selve lokalitetsklareringen foretas, men kommunale kystzoneplaner kan og skal fungere som et vesentlig beslutningsunderlag. Selv om de fleste av informantene i denne undersøkelsen bekreftet at kystzoneplanene legger føringer, er det behov for mer kunnskap i hvilken grad og på hvilken måte kommunale planer kan bidra til å lette konsesjonsbehandlingen. Et konkret spørsmål er om vedtatte kystzoneplaner bidrar til kortere saksbehandling, og hvorfor/hvorfor ikke. Et oppfølgende spørsmål er om kystzoneplanleggingen har bidratt til å avklare interessekonflikter, eller om det blir omkamper, eventuelt at kommer opp nye momenter i konsesjonsprosessen. Et annet spørsmål er i hvilken grad identifisering av egnede områder for akvakultur i planprosessen/registreringsfasen fungerer. Et tredje spørsmål, som delvis henger sammen med de to andre, er om synliggjøring og systematisering av lokal kunnskap i kystzoneplanleggingen videreføres og brukes i senere beslutningsprosesser.

Planleggingsteoretikeren Andreas Faludi har det syn på samfunnsplanlegging at den skal være et hjelpemiddel til å fatte operasjonelle beslutninger. I følge Faludi er ikke det sentrale for planleggingen selve planlagingen, men at planene og planprosessene hjelper til med å fatte operasjonell beslutninger i den løpende forvaltningen, beslutninger som ikke nødvendigvis alltid trenger å bety i fullstendig samsvar med planen (Faludi 1987; Faludi & Korthals Altes 1994). Et slikt overordnet perspektiv på planlegging kan være et egnet utgangspunkt i en studie av forholdet mellom kystzoneplanlegging og de ulike myndighetenes vurderinger og vedtak i konsesjonsbehandlingene.

Et sentralt spørsmål å belyse er hvilke planstrategier som fungerer best i forhold til konsesjonsbehandlingen, en detaljert planlegging i forhold til akvakultur eller en fleksibel tilnærming hvor en i større grad fokuserer på hvor akvakultur ikke bør finne sted av hensyn til andre

interesser. Eller er en planstrategi noe midt i mellom mest gunstig, slik som for eksempel Volda og Alta kommuner har lagt opp til?

Vi vet at flere kommuner utarbeider retningslinjer knyttet til hvilken type akvakultur som er ønskelig i bestemte områder. Hvordan fungerer slike retningslinjer? Dette vil også være aktuelt knyttet til Planlovutvalgets forslag om at kommunene bør få juridisk hjemmel til å skille mellom ulike oppdrettsformer i sin planlegging. I noen tilfeller blir det utarbeidet reguleringsplan for enkeltlokaliteter. Hvordan dette fungerer og hvordan slike prosesser samordnes med konsesjonsbehandlingen er det interessant å studere nærmere. Som nevnt er samtykkemodellen innført i akvakulturloven. Et spørsmål som melder seg i den forbindelse er om dette medfører maktforskyvninger mellom kommunene på den ene siden og Fiskeridirektoratet på den andre i spørsmål om beslutninger i konsesjonsbehandlingen. I følge Fiskeridirektoratet region Sør har de varslet innsigelse til planen for Risør kommune. Saken er nå meldt inn til Miljøverndepartementet til endelig avgjørelse, og vil gi føringer på dette spørsmålet.

Den tidligere havbeiteloven er nå integrert i akvakulturloven, og også i hvilken grad kommunal kystsoneplanlegging er et egnet verktøy for å avklare interessekonflikter knyttet til en slik arealkrevende aktivitet er aktuelt å belyse.

---

## Referanser

- Arnesen, O.E. og K.B. Stokke (2003): *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. En studie av forvaltningen i Froan landskapsvernområde og kystzoneplanleggingen i Bjugn kommune*. NIBR-rapport 2003:12.
- Arnstein, S. R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, Vol 35: 216-224.
- Astrup, E.T. (1993): Kystzoneplanleggingen i Herøy kommune, Nordland. Forskningsprosjektet 'Planlegging i kystsonen: status og fremdrift'. Hovedrapport nr. 2. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Baalsrud, K. og J. Lystad (1986): *Kystsonearbeid i sørlandsfylkene*. Norsk institutt for vannforskning, Oslo.
- Bennett, R.G. (1996a): Norwegian coastal zone planning. I: *Norsk geografisk tidsskrift* 50 (1996), 201-213.
- Bennett, R.G. (1996b): Challenges in Norwegian coastal zone planning. I *GeoJournal* 39, 1-13. Kluwer Academic Publisher, the Netherlands.
- Bennett, R.G. og T. Skjerdal (1996): *Regional kystzoneplan for Helgeland: ekstern evaluering*. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Bennett, R.G. (2000): Coastal zone planning on the Atlantic fringe, North Norway: the power game. *Ocean and Coastal management* 43, 879-904.



- Bennett, R.G. (2001): Kystsoneplanlegging etter Plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning? I *Plan* 2/2001.
- Buanes, A., S. Jentoft, G.R. Karlsen, A. Maurstad og S. Sjøreng (2004): In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning. I *Ocean & Coastal Management* 47 (2004), 207-223.
- Buanes, A. (1997): Kystens landskap. I *Plan* 1/97.
- Cars, G., P. Healey, A. Madanipour & C. de Magalhaes (2002): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot, Ashgate.
- Echoff (1987): *Rettskildelære*. TANO. Jus.
- Faludi, A. (1987): *A Decision-centred View of Environmental Planning*. Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, A & Korthals Altes (1994): Evaluating communicative planning: a revised design for performance research. *European Planning Studies* 2, 403-417.
- Hanssen, M. og K.B. Stokke (2002): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet "Planlegging for alle"*. NIBR-rapport 2002:19.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London. Macmillan Press.
- Henriksen, K. (1995): Oppdrettsnæringa – et hav av muligheter! Legger arealplanlegginga forholda til rette? I *Kart og plan*, 3-95.
- Hovik, S. (2003): Coastal Zone Planning as Multilevel Governance? Paper presented at the 6<sup>th</sup> NESS Conference, Åbo, June 12<sup>th</sup> to 14<sup>th</sup> 2003.
- Hovik, S. & M. Edvardsen (2006): Private-public partnership, an exceptional solution in nature conservation in Norway, *Local Environment*, Vol. 11 (4): 361-372.

- Hovik, S. og K.B. Stokke (2004): EUs rammedirektiv for vann – en utfordring for norsk vassdragsplanlegging og – forvaltning. I *Plan* 6/2004.
- Hovik, S. and K.B. Stokke (in print): Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Management in Norway. Article accepted for publishing in *European Planning Studies* in 2007.
- Hovik, S. og K.B. Stokke (2006): *Regional planlegging – et redskap for integrert kommunal kystsoneplanlegging?* NIBR-notat 2006:119.
- Jentoft, S. (2001): Kystsonen som slagmark? I *Plan* 2/2001.
- Jørgensen, T.H. og H. Kjørsvik (1995): Kystsoneplanlegging – en kommunal eller statlig oppgave. I *Kart og plan*, 3-95.
- Kjørsvik, H. (1994): *Planlegging i kystsonen – en redningsaksjon for oppdrettsnæringen. En studie av to planprosesser i Averøy kommune, Møre og Romsdal*. Forskningsprosjektet 'Planlegging i kystsonen: status og fremdrift'. Hovedrapport nr. 2. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Kleven, T. (1990): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Kommuneforlaget.
- Maurstad, A. (2001): Marin milliardvekst – Hva med kysten? I *Plan* 2/2001.
- Morf, A. (2005): Public Participation in Municipal Planning as a tool for Coastal Management: Case studies from Western Sweden. In *Ambio* Volume XXXIV number 2, March 2005 (special issue: the SUCOZOMA program in Sweden).
- NOU 2003:14: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Miljøverndepartementet 2003.
- Osland, A.B. (2001): Integrert kystsoneplanlegging – skjebnefellesskap eller egnet verktøy for verdiskapning i kystsonen. I *Plan* 2/2001.
- Pætzl, I. (1994): *Miljøvern hensyn i kystsoneplanleggingen. En studie fra Fjell kommune i Hordaland*. Forskningsprosjektet

'Planlegging i kystsonen: status og fremdrift'. Hovedrapport nr. 2. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

- Rydin, Y. & E. Falleth (2006): *Networks and institutions in natural resource management*. Edward Elgar, UK.
- Røsvik, I.O. og J.H. Sandberg (2002): *Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen*. Fiskeridepartementet.
- Pettersen, J.-V. (2005): *Kystzoneplanlegging på godt og vondt. – En casestudie om konflikter mellom fiskeri- og havbruksnæringen i Kvænangen kommune*. Fiskerikandidatoppgave ved Institutt for samfunns- og markedsfag, Norges fiskerihøgskole og Universitetet i Tromsø.
- Pløger, J. (2002): *Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen*. NIBR-rapport 2002:17.
- Sandbæk, R. (2003): *Kystzoneplanlegging – premisser, planlegging, prosess*. Juul forlag.
- Sandersen, H. (1999): *Da kommunen gikk på havet – om kommunal planlegging i kystsonen*. NF-rapport nr. 10/96. Nordlandsforskning.
- Sandersen, H. (2003): Kommunen som utviklingsaktør i kystsonen – havbruksnæringen som potensial og problem. I Finstad, N og N. Aarsæther (red.): *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Sandersen, H. (2004): *Enig og tro til konjunktorene faller – Kommunal innflytelse over havbruksnæringen*. NF-arbeidsnotat nr. 1008/2004. Nordlandsforskning.
- Singleton (2000): "Co-operation or Capture? The Paradox of Co-management and Policy-making". *Environmental Politics* (9): 1:21.
- Sommefelt, M. og L.C. Knutzon (1997): *Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunenes praksis iht. plan- og bygningsloven*. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo.
- SSB (2006): Bygging i strandsonen. <http://www.ssb.no/strandsone/>

- 
- Stokke, K.B. (1997): *Bruk og gjennomføring av kystsonenplanen for Bamble kommune. En evalueringsstudie*. Hovedfagsoppgave ved Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Stokke, K.B. og O.E. Arnesen (2004): Oppdrett og kommunal kystsonenplanlegging – endring i planmetodikk? I *Regionale trender* 1/2004.
- Stokke, K.B. og S. Hovik (2005). Regional planlegging i kystsonen. I *Norsk Fiskeoppdrett* nr. 5 2005.
- St.meld. nr. 48 (1994-95): Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring. Fiskeridepartementet.
- Teige, S.E. (2000): *Kystsonenplanlegging i eit maktperspektiv. Ei studie av planprosessen i Gildeskål kommune, Nordland. Kva skjedde mellom aktørane?* Hovedfagsoppgave ved Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Vassdal, T.O. (1992): *Kystsonenplanlegging. Ei undersøking av planleggingsstatus på kommune- og fylkesnivå. Hovedfagsoppgave*. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

# Vedlegg 1

## Region Finnmark (med vekt på Alta og Måsøy kommuner)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1. Planstatus

De fleste kystkommunene i Finnmark inkluderte sjøarealene i kommuneplanens arealdel rundt år 2000. I følge Fiskeridirektoratets nasjonale oversikt fra 31.12.2005 er det kun Gamvik kommune som ikke har inkludert sjøområdene i sin oversiktsplanlegging. De aller fleste kommunene i fylket har en generasjon kystsoneplan, enten som egen kommunedelplan eller hvor sjøområdene er integrert i kommuneplanens arealdel. Den økte aktiviteten i lakseoppdrett siste halvdel av 1990-tallet synliggjorde et behov for kystsoneplanlegging i flere kommuner. Fiskeridirektoratet region Finnmark hadde også et prosjekt om kystsoneplanlegging på 1990-tallet som ser ut til å ha hatt betydning. Ni kommuner var med i prosjektet, hvorav åtte kommuner til slutt gjennomførte planleggingen. For å øke kompetansen kjørte regionkontoret flere kurs og møter med kommunene, i samarbeid med andre regionale etater som fylkeskommunen og fylkesmannen i Finnmark. De siste årene har det vært relativt stille når det gjelder kommunal planlegging i kystsonen, noe som må sees i sammenheng med liten aktivitet knyttet til tildelinger av nye oppdrettskonsesjoner av laks og ørret i fylket. Fiskeridirektoratets regionkontor begynner imidlertid å se en økt interesse for å rullere planer, noe som har sammenheng med at noen av planene begynner å bli gamle og at flere planer ble utarbeidet med tanke på lakseoppdrett. I ettertid har det dukket opp interesse for oppdrett og andre arter som skjell og torsk. Dette gir nye problemstillinger som det ikke er tatt høyde for i mange av planene i Finnmark.

I følge våre informanter er det stor variasjon når det gjelder kvaliteten på planene i regionen. En del planer har preg av å være såkalte "hastverksplaner" eller enkle planer. Kravet fra daværende fiskeriminister Otto Gregusen om vedtatt kystsoneplan for å komme i betraktning om tildelingen av nye laksekonsesjoner i 2001 førte til at mange kommuner fikk dårlig tid til å gjøre ferdig planarbeidet. Dette gjaldt særlig de perifere kystkommunene, hvor hensikten var å legge til rette for oppdrett samtidig med å avklare forholdet til andre interesser i kystsonen, og da særlig kystfiskernes arealbehov. Dette gjaldt bl.a. den ene av de to kommunene i fylket vi har valgt å se nærmere på, nemlig Måsøy.

Den andre kommunen i vår undersøkelse, Alta, er interessekonfliktene langt større, samtidig som plankompetansen er bedre og styringsbehovet større pga. sterkere arealbrukskonflikter, noe som har medført flere generasjoner med mer komplekse kystsoneplaner. Alta er i en særstilling i Finnmark i så måte. Kommunen vedtok sin første plan for kystsonen allerede i 1991, hvor sjødelen hele tiden har vært integrert i kommuneplanens arealdel. Siste plan er fra 2001, som nå er gjenstand for ny rullering. Også Måsøy har valgt en slik integrert modell for sin plan fra 2000.

## 1.2 Planutfordringer

Det samlede inntrykket er at balansering mellom utviklingen i oppdrettsnæringen og kystfiskernes interesser utgjør en sentral utfordringen knyttet til den kommunale kystsoneplanleggingen i Finnmark, noe som også gjelder for Måsøy og Alta. En annen sentral utfordring er å planlegge samlet for sjø og land, særlig utfordringen knyttet til å balansere den økende hytteutbyggingen, økt friluftslivsbruk og lignende på land med hensynet til akvakultur i sjø. Fiskeridirektoratets representanter i regionen pekte også på utfordringene i kystsonen knyttet til nasjonal laksefjord og den gryende oljeindustrien. Representanten for Fiskarlaget i Finnmark trakk i tillegg fram alle søknadene i det siste om kabler i sjøen over viktige fiskefelt som en stor utfordring.

## 1.3 Motivasjon for planoppstart

Det er ønsket om å legge til rette for vekst i oppdrettsnæringen som generelt sett ser ut til å være kommunenes viktigste motivasjon for å planlegge i sjø i Finnmark. Det er dette som påpekes som den viktigste forklaringen på den store andelen kommuner som har planlagt i sjø i fylket. Iveren for å tiltrekke seg oppdrettsnæringen har utfordret andre interesser i kystsonen, og da kystfiskernes arealbehov innenfor grunnlinjen i særdeleshet. Det var stor optimisme i

kommunene med håp om at vekst i oppdrettsnæringen skulle generere nye og tiltrengte arbeidsplasser på 1990-tallet, og en informant uttrykte at ingen kommuner derfor våget å la være å planlegge i frykt for å gå glipp av denne muligheten. Tilsvarende er det den minimale aktiviteten i oppdrettsnæringen i fylket de siste årene som forklarer at så få kommuner har rullert og oppdatert sine planer.

Selv om de fleste kommunene i Finnmark ikke opplever det samme trykket i kystsonen som kommuner lengre sør, er Alta en kommune som lenge har opplevd et betydelig press i form av oppdrett, kystfiske, boligbygging, hyttebygging, friluftsliv, reindrift og andre interesser langs kysten. Avklaring av ulike interesser er da en sentral motivasjon for kommunens planlegging. For å styre oppdrettsvirksomheten i forhold til andre interesser har også Alta krevd reguleringsplan for enkeltlokalitet, noe Fiskeridirektoratet region Finnmark vurderte å varsle innsigelse mot på prinsipielt grunnlag. Regionkontoret har imidlertid valgt å godta denne framgangsmåten, selv om dette krever grenseavklaringer i forhold til konsesjonsprosessen etter oppdretsloven (akvakulturloven siden 01. januar 2006). Regionkontoret presiserer at det er nå er en økt forståelse for at i områder med flere dominerende interesser, potensial for konflikter og/eller manglende eller utdaterte kystsoneplaner, kan reguleringsplan være et verktøy for å avklare konflikter og gi et forutsigbart resultat for berørte interesser.

## **2 Planprosessene**

### **2.1 Organisering og deltakelse i kommunale kystsoneplanprosesser**

I både Alta og Måsøy har fiskeri- og havbruksnæringens lokale aktører deltatt aktivt i planprosessene. Når det gjelder fylket som helhet er det derimot store variasjoner. I følge representanten for Fiskarlaget i Finnmark er det for flere kommuner en utfordring å få lokale fiskere til å delta når planprosessene finner sted. En forklaring som informantene pekte på er at mange er på fiske da møtevirksomheten foregår. En annen utfordring er at de som deltar må være mest mulig representativ for hele fiskerinæringen i kommunen. Representanten for Fiskarlaget i regionen pekte på eksempler hvor andre fiskere i kommunen/regionen ikke har vært enige i de identifiserte fiskeplassene til den eller de som har representert fiskerne i planprosessen. I den forbindelse er det særlig utfordringene knyttet til å prioritere hva som er de viktige fiskeplassene som må beskyttes gjennom kystsoneplanene som står sentralt. Dette har vist seg å være vanskelig for en del fiskere, som tradisjonelt har følt at de har hatt nærmest enerett på sjøarealene.

Hvordan næringen er blitt involvert i planprosessene i fylket varierer også, fra kun begrenset høring til aktiv involvering i form av deltakelse i arbeidsmøter, egne møter og befaringer, etc. Stort sett har fiskeri- og havbruksnæringens deltakelse bestått i å synliggjøre deres arealinteresser, og i noen grad også å prioritere viktigheten av de ulike arealene. I både Måsøy og Alta har lokale fiskere som har deltatt i planprosessen foretatt prioriteringer mellom ulike fiskeområder og bestemt hvilke områder som skal synliggjøres i plankartet.

I siste planprosess gjennomførte Alta kommune syv folkemøter knyttet til varslingsfasen og ni folkemøter senere i prosessen. Det ble også gitt informasjonsskriv til alle husstander. Det ble etablert flere arbeidsgrupper innenfor ulike temaer, bl.a. en for kystsonen. Her satt ulike avdelinger fra kommunens administrasjon, fiskere, oppdrettere og representanter fra Fiskeridirektoratet. Denne gruppa kom opp med konkrete planforslag, som ble tatt opp i styringsgruppa. I kystsonegruppa var det i følge planlegger en rekke diskusjoner mellom oppdrettere og fiskere, men at disse klarte å komme fram til omforente forslag i løpet av møtene. Diskusjonene var særlig knyttet til en bestemt oppdrettslokalitet i en fjord hvor også fiskeriinteressene er sterke. I andre kommuner har deltakelsen fra fiskere og oppdrettere funnet sted i form av bilaterale møter med kommuneansatte, og hvor fiskere og oppdrettere ikke har møttes i samme forum. I andre kommuner igjen er det imidlertid god kontakt mellom oppdrettere og fiskere slik at man makter å komme fram til felles løsninger, men dette varierer mye mellom kommunene i fylket. I Måsøy ble det også arrangert folkemøter og møter med offentlige instanser. Her hadde man også egne temamøter med representanter for fiske, akvakultur og reindrift.

Fiskeridirektoratets regionkontor og ytre kontorer har vært sentrale i mange av planprosessene i Finnmark, særlig i startfasen da kommunene begynte denne form for planlegging på 1990-tallet. Deltakelsen har skjedd i form av høringsuttalelser, enkeltmøter og i enkelte tilfeller representasjon i arbeidsgrupper eller lignende, som i Alta. Direktoratet har også en viktig funksjon med hensyn til kommunikasjon med lokale fiskere og oppdrettere i flere kommuner, både i varslingsfasen til kommunale planer og underveis i planprosessen. Fylkesmannen og fylkeskommunen i Finnmark sin deltakelse skjer som oftest i form av merknader i varslings- og/eller i høringsfasen, samt gjennom Planforum. De siste årene har det imidlertid vært liten aktivitet i dette forumet knyttet til kystsonespørsmål, i følge flere av våre informanter. Fylkeskommunen, som har et formelt ansvar for å arrangere planforum, har i Finnmark i stor grad prioritert å arbeide med andre felt enn kommunal



kystsoneplanlegging. Det ser ut til å være begrenset kontakt mellom ulike regionale etater knyttet til den kommunale kystsoneplanleggingen, men behovet har kanskje heller ikke vært så stort da det bl.a. ser ut til at det har vært relativt få konflikter i form av varslede innsigelser.

Alta kommune mottok imidlertid to varsler om innsigelser til siste kystsoneplan. Den ene, som ble varslet fra fylkesmannens miljøvernavdeling, ble løst regionalt. Denne handlet i følge kommuneplanlegger om forholdet mellom oppdrett og et verneområde, og at konflikten ble løst ved at grensen på verneområdet ble justert. Den andre saken måtte avgjøres av Miljøverndepartementet, jfr. deres brev datert 09.04.03. Saken gjaldt en innsigelse fra Områdestyret for Vest-Finnmark for et planlagt oppdrettsområde (sammen med fire planlagte hytteområder). Innsigelsen ble begrunnet i at det aktuelle området brukes til prammingsplass i forbindelse med overflytting av rein over fjorden. Miljøverndepartementet tok ikke innsigelsen til følge og godkjente området for akvakultur.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlaget for kommunale kystsoneplaner

Det er lokal kunnskap fra fiskere og oppdrettere som utgjør det dominerende kunnskapsgrunnlaget for sjødelen av kommuneplanene i fylket. I følge kommuneplanlegger i Alta er kommunen avhengig av disse aktørenes kunnskaper for å utarbeide en brukbar plan for sjøarealene. Noen steder har det imidlertid vært et problem at fiskere ikke har villet gi informasjon om gode fiskeplasser. Når det gjelder å identifisere egnede områder for oppdrett er dette basert på informasjon fra oppdrettsbedrifter. Kommunene i fylket har i liten grad benyttet seg av formelle egnethetsanalyser for akvakultur.

Et problemfelt i kystsoneplanleggingen i flere kommuner har vært hvor vidt oppdrettsanlegg av laks påvirker atferden til villfisk. Flere lokale fiskere mener at særlig torsk som skal inn i fjordene for å gyte skyr anleggene, og at dette påvirker det lokale fiske. Dette har vært et tema både i Alta og i Måsøy. Representanten for fiskere mener at deres kunnskaper har kommet til kort i dette spørsmålet. I Alta er også noen fiskere bekymret for forurensing fra oppdrettsanleggene i Altafjorden, som de mener igjen kan ha bidratt til mindre villfisk i fjorden.

Også offentlige etater på regionalt nivå har vært viktige kunnskapsbærere, særlig Fiskeridirektoratets regionkontor og ytre kontorer. Fiskeridirektoratet region Finnmark begynte arbeidet knyttet til den nasjonale kartleggingen av fiskeområder i oktober 2005. I følge

regionkontoret består det tyngste arbeidet i å prioritere mellom alle fiskeområdene (hvor brukshyppighet er et kriterium). Det er fiskernes egne vurderinger som legger grunnlaget for prioriteringene.

Alta kommune har systematisert kunnskapsgrunnlaget ved å utarbeide temakart, noe som i følge kommuneplanleggeren har vært et effektivt verktøy. Det ble laget temakart som hver av arbeidsgruppene fikk ansvar for å utarbeide. Arbeidsgruppen for kystsonen utarbeidet temakart i sjø hvor fiske- og oppdrettsområder står sentralt. Kommuneplanleggeren i Alta savner imidlertid grundigere analyser av egnethet for oppdrett. Noen av de A-områdene i planen for Alta har vist seg ikke å være seg egnet for oppdrett likevel.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponeringer**

Et kjennetegn med planene for Finnmark er relativt store fiskeområder, akvakulturområder, samt store flerbruksområder hvor oppdrett inngår. De to dominerende arealkategoriene i sjø i planen for Måsøy er fiskeområde (konkretisert til fiske eller fiske- og gyeområder) og flerbruksområde (i plankartet spesifiseres det imidlertid ikke om denne inkluderer akvakultur eller ikke). Enkelte lokaliteter nærmere land er satt av til framtidige akvakulturområder (totalt 18). Et sjøområde er vist som friluftsområde.

I Alta er størsteparten av sjøområdene (fjordområdene) satt av til fiskeområde. Relativt store områder nærmere land er avsatt til FFNFA, noe mindre til FFNF. Noen sjøområder er også lagt ut til NF (natur- og friluftsområder) og ferdselsområder. Et sjøområde nær Alta tettsted er unntatt rettsvirkning på grunn av varslet innsigelse som ikke er løst. I tidligere planer avsatte Alta mer begrensede sjøområder til akvakultur, men etter diskusjoner med Fiskeridirektoratet har de valgt å gå over til å avsette større flerbruksområder hvor oppdrett inngår (FFNFA-områder). Fiskeridirektoratet har generelt vært en pådriver for at kommunene ikke skal planlegge for detaljert mht. oppdrett, ved at de legger ut større flerbruksområder med oppdrett framfor å markere mer begrensede A-områder. Dette ser de ut til å ha fått gjennomslag for ved at kommunene stort sett følger dette prinsippet. I følge kommuneplanlegger i Alta har de nå en god kombinasjon av flerbruksområder med og uten A, noe som både tilfredsstiller oppdrettsnæringens behov for fleksibilitet og kommunens behov for styring. For å sikre tilstrekkelig styring har Alta kommune også krevd reguleringsplan med tilhørende ROS-analyse for en særlig konfliktfylt oppdrettslokalitet i en trang fjordarm.

Det har imidlertid hersket usikkerhet knyttet til FFNFA-kategorien, særlig mht hvor vidt oppdrett er prioritert eller ikke, og hvordan man skal forholde seg til denne i senere konsesjonsprosess. I følge representanter for fylkesmannen i Finnmark har Alta kommune sendt ut en forespørsel til regionale etater hvordan denne kategorien skal forstås.

### 3.2 Bruk av retningslinjer

Kommunene i Finnmark har ikke brukt retningslinjer for differensiering av oppdrettsområder i sine planer, med unntak av Alta kommune. Her har man utarbeidet retningslinjer for fire områder for oppdrett hvor oppdrett av laks ikke bør tillates. Kommunen har også utarbeidet retningslinjer om fortøyningsforhold og sikring av fri ferdsel. Representanter for Fiskeridirektorats regionkontor ga uttrykk for at de oppfatter slike retningslinjer som en avtale mellom dem og kommunen. På et tidlig stadium i kystsoneplanleggingen var det for Fiskeridirektoratet en generelle "policy" at kommunene ikke skulle skille mellom arter, heller ikke i retningslinjer. Utover på 1990-tallet, delvis som en konsekvens av at det ble økt interesse for flere oppdrettsarter (som skjell), innså en imidlertid at differensiering i form av retningslinjer kan være hensiktsmessig, og det er blitt en generell aksept for bruk av dette.

## 4 Kystsoneplanens resultatet

### 4.1 Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

Oppdrettsnæringen har fått betydelig gjennomslag i både planprosess og plandokumenter i fylket. I følge Fiskeridirektoratets regionkontor er det nå mer enn nok planlagte oppdrettsområder i de kommunale planene. Man savner imidlertid mer kunnskaper om egnetheten på de områdene som er lagt ut. De færreste tilrettelagte akvakulturområdene er i dag i bruk, med unntak av Alta.

Plankartene i Finnmark er også preget av at det er lagt ut store fiskeområder, særlig i områdene lengre ute fra land. En del fiskere mener imidlertid at oppdrett har fått for stor plass i en del av planene, og at dette kan gå på bekostning av fiskernes interesser. Representanten for Fiskarlaget regionalt mente imidlertid at dette til nå ikke har blitt noe problem, noe som skyldes at det er blitt etablert få oppdrettsanlegg på de planlagte A-områdene i Finnmark (igjen med unntak av Alta). På den annen side ga også fiskere uttrykk for at kommunene har vært lydhøre overfor deres meninger, og i stor grad tatt hensyn til dette i planene. I følge Fiskarlagets regionale representant er de fleste planene gode, i den forstand at de langt på vei

har tatt hensyn til kystfiskernes arealbehov, men at det ligger en utfordring i oppfølgingen av planene, særlig knyttet til de enkelte konsesjonssøknadene for oppdrett. Det ble i den forbindelse pekt på noen uheldige dispensasjoner. FHLs regionale representant var av den formening at fiskeområdene er blitt for dominerende i enkelte kommuners plankart, og at Fiskeridirektoratets involvering er viktig for å hjelpe til med å prioritere de viktigste fiskeområdene i plankartene.

#### 4.2 Planene som beslutningsgrunnlag for konsesjonssøknader for oppdrett

De fleste av våre informanter mener at planene har fungert som gode beslutningsredskaper knyttet til konsesjonsbehandling av oppdrettssøknader, selv om Fiskeridirektoratets representanter fremhevet at det ikke har vært så mange søknader i Finnmark etter at planene er vedtatt. Dette kan tolkes dit hen at planene har vært rimelig reaktive i Finnmark, og at man derfor har liten erfaring med hvordan planene faktisk har fungert som beslutningsgrunnlag. Usikkerheten knyttet til flerbrukskategorien hvor oppdrett inngår (FFNFA-områder) har også i noen grad bidratt til usikkerhet i konsesjonsprosessen. Det presiseres imidlertid at konsesjonsbehandlingen krever en selvstendig vurdering av den aktuelle lokalitet, og eksemplifiserer det med et tilfelle hvor de ga avslag i et område som var planlagt for oppdrett.

I følge regionkontoret er planene mest nyttig for kommunene og for de som søker eller vurderer å søke ved at de får en indikasjon på hvor det er aktuelt å kunne få tildelt konsesjon og hvor det ikke er aktuelt. Direktoratet henleder alle potensielle søkere om å ta kontakt med kommunen som første ledd i søknadsprosedyren, og da er plankartet et viktig informasjonsdokument. Kommuneplanleggeren i Alta påpekte også at planen har bidratt til en mer effektiv behandling av oppdrettssøknader, samtidig som det har bidratt til større forutsigbarhet for oppdrettsnæringen. Det er næringsavdelingen i kommunen som har ansvar for å behandle oppdrettssøknadene, men blir sendt planavdelingen når det er snakk om dispensasjon fra plan.

En del informanter trakk fram at nytten av plandokumentene er avhengig av en god planprosess i forkant, og at prosessen i mange tilfeller er viktigere enn selve plankartet. Ved at oppdrettsnæringen er blitt involvert har de både større eierforhold til planen og større bevissthet om planens prioriteringer.

#### 4.3 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser

Formålet med arealplanlegging etter PBL er å samordne ulike interesser og virksomheter og etablere et grunnlag for vedtak om bruk og vern. Også ulike næringsinteresser må veies opp mot hverandre, bl.a. kystfiske og oppdrett. Hovedinntrykket er at planprosessene har bidratt til å avklare ulike, og ofte motstridende interesser i kystsonen. Mye av jobben har vært å gjøre avklaringer mellom fiske og oppdrett, men også avklaringer i forholdet mellom oppdrett og hyttebygging, reiseliv, reindrift, vernehensyn, vill-laks og friluftsliv. Særlig hensynet til hyttebygging er blitt aktualisert de siste årene. FHLs regionale representant mente kommunene er i stand til samordne ulike interesser i kystsonen, men at dette i stor grad blir vanskeliggjort med sterke sektoretater som promoterer sine interesser og saksfelt og ikke ser helheten.

---

## Vedlegg 2

# Region Troms (med vekt på Karlsøy og Tromsø kommuner)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

I følge Fiskeridirektoratets oppdaterte status for kystsoneplan og arealplan i sjø per 31.12.2005 har alle kystkommunene i Troms inkludert sjøområdene i sin oversiktsplanlegging. Noen måneder tidligere var andelen 88 %, i følge Hovik og Stokke (2006). De fleste kommunene har kun en generasjon plan for sjøområdene, og de fleste er også utarbeidet som kommunedelplaner.

Tromsø kommune har utarbeidet plan for sjøarealene, som en del av kommuneplan 2000-2012. Nærmest parallelt med denne ble det utarbeidet en egen havbruksplan. I den siste rulleringen, hvor et planutkast lå på høring mens vi var på feltarbeid, er sjødelen integrert med hele arealdelen for distriktene (kommuneplanens arealdel for distriktet 2006-2018). Kommunen har en egen plan for by og byområdene. Tromsø utarbeidet allerede på slutten av 1980-tallet sin første plan for kystsonen, men var i følge informanter en ren konsulentplan med begrenset medvirkning. Karlsøy har en egen kommunedelplan som ble vedtatt i 2003. Også her er kommunen nå i ferd med å rullere, og vil da integrere delplanen i kommuneplanens arealdel. Det har vært noe interkommunalt plansamarbeid i fylket, i Senja, Asta-fjorden og i Nord-Troms. De siste årene har det imidlertid i følge våre informanter vært liten aktivitet i forhold til planlegging i sjø blant kommunene i fylket.

## 1.2 Planutfordringer

Fiskeridirektoratets regionale representanter fremhevet nødvendigheten av koordinering mellom kommunene som den viktigste planutfordringen, og pekte i den forbindelse på flere gode interkommunale planinitiativ i fylket. Representanten for Troms Fiskarfylking fremhevet konfliktene mellom oppdrett og fiske, særlig ved at kommuner som ønsker å legge til rette for oppdrett ofte vil gjøre det på en måte som går på bekostning av kystfiskernes interesser. Å finne en riktig balanse mellom disse interessene ble også pekt på som en viktig utfordring av kommuneplanleggerne i både Tromsø og Karlsøy. I følge Fiskeridirektoratets regionkontor har konflikten mellom fiske og oppdrett ikke vært så stor i fylket, men at den spisses mer nå. Dette har bl.a. sammenheng med mer fokus på mulige sammenhenger mellom oppdrettsanlegg og torsk på gytevandring. Som en konsekvens kan det være behov for også å verne en del fiskeplasser helt inntil land i en del fjorder da fisken i følge representanten fra Fiskeridirektoratet svømmer langs land i sin vandring inn og ut av fjordene. I Karlsøy var koordinering med det pågående arbeidet med en større verneplan fra fylkesmannens side også en viktig utfordring. Tromsø, og til dels Karlsøy, har en økende utfordring knyttet til økende hyttebygging og friluftsområder. I det siste planutkastet for Tromsø er en av hovedutfordringene ønsket om økt hyttebygging, både i felt og spredt.

I plandokumentet for Tromsø kommune blir det å bidra til sikring av økonomisk effektivitet og politisk legitimitet for havbruksnæringen nevnt som en av hovedutfordringene, og at dette må sikres gjennom medvirkning, samarbeid og konfliktløsning med sikte på bevaring av kystsonen som en lokalt forankret verdiskapingszone med attraktive arbeidsplasser.

## 1.3 Motivasjon for planoppstart

Tilrettelegging for oppdrett ble pekt på som en viktig drivkraft for kommunenes planleggingsaktivitet i sjø, noe som ble ytterligere aktualisert i 2001. Da kom nye politiske signaler om å ha vedtatt plan for å komme i betraktning i tildeling av nye laksekonsesjoner. Dette ble påpekt som den viktigste motivasjonen av kommuneplanleggeren for Karlsøy. Kommunen hadde før planen to lakseoppdrettere. Gjennom planen så man en mulighet for å utvikle næringen ytterligere. I forkant av planarbeidet var det stor optimisme også knyttet til oppdrett av andre arter som torsk og kveite. Kommuneplanleggeren peker også på Fiskeridirektoratets

regionkontor som en pådriver overfor kommunen når det gjaldt å utarbeide kystsoneplan.

Tromsø kommune utarbeidet først en egen havbruksplan, som så ble fulgt opp med en formell delplan for sjøområdene. Også for Tromsøs del var et viktig incitament at daværende fiskeriminister Otto Gregusen stilte krav til formell kystsoneplan for å få nye konsesjoner av laks og ørret. Avklaring av konflikter mellom oppdrett og fiske, samt forholdet til den økende fritidsaktiviteten og reiselivsnæringen, framstår som en viktig drivkraft for Tromsø sin del. Å avklare interessekonflikter ser imidlertid ut til å ha vært en viktigere drivkraft i kommunens siste planprosess, som munnet ut i planutkastet som lå ferdig i 2006, i forhold til tidligere plan.

## **2 Planprosessene**

### **2.1 Organisering og deltakelse i kommunale kystsoneplanprosesser**

Både Karlsøy og Tromsø kommune har kjørt grundige planprosesser hvor bl.a. fiskeri- og havbruksaktørene er trukket aktivt med. Den siste planprosessen for Tromsø ble påpekt som spesielt grundig, i motsetning til den første planen for sjøarealene. Denne ble i følge kommuneplanlegger utarbeidet under tidsnød for å komme i betraktning om nye laksekonsesjoner. Kommunens politiske ledelse fattet vedtak om at det skulle utarbeides plan for sjøarealene da dette signalet fra fiskeriministeren kom. I følge kommuneplanlegger var de lokale fiskarlagene og oppdrettsbedrifter de viktigste lokale aktørene som medvirket. Også de 20 utviklingslagene rundt om i bygdene i Tromsø kommune ble involvert gjennom egne møter med disse. Fiskerne og allmennhetens interesser følte seg imidlertid forbigodt i arbeidet med planen for sjøarealene fra 2000 på bekostning av oppdrett. Dette kom også til uttrykk i en del av merknadene fra enkelte av utviklingslagene til planutkastet under høringsrunden.

I Karlsøy valgte man den strategien at man først tok kontakt med alle de lokale fiskarlagene rundt om i bygdene, hvor man sammen fikk identifisert viktige fiskeplasser. Her gikk man grundig til verks, i følge kommuneplanlegger, og kartla ressursene helt ned på artsnivå knyttet til de ulike sjøområdene. I følge kommuneplanlegger er det mange aktive lag i kommunen. Der man ikke hadde fiskarlag tok man kontakt med utviklingslag/bygdslag. I dette arbeidet delte man kommunen opp i syv delområder. Kommunen tok deretter kontakt med oppdrettsbedriftene, hvor disse fikk tegnet inn mulige framtidige oppdrettslokaliteter som ikke ville komme i konflikt med fiske.



Et særtrekk ved planprosessen i Karlsøy var den aktive deltakelsen fra fiskerirettdirektøren fra det lokale fiskerikontoret. Det var han som sammen med kommuneplanlegger "spilte førstefiolin" under hele planprosessen. Kommuneplanleggeren mente dette var en stor fordel for planprosessen da man fikk en større tyngde på fiskerifaglig kunnskap, både med den kunnskapen han personlig innehar og fordi han hadde nære forbindelser til hovedkontoret i Tromsø slik at man også fikk hentet inn kompetanse herfra.

Informantene pekte imidlertid på at det er stor variasjon i hvordan lokale fiskarlag fungerer i fylket. I noen av kommunene som ikke har lag eller har lite aktive lag engasjerer fiskarlaget regionalt seg direkte. Troms Fiskarfylking viser i den forbindelse ofte til fylkesdelplanen for Troms for å overbevise kommunene om at de må trekke inn fiskere aktivt i planprosessen.

Fiskeridirektoratet region Troms har vært aktive i forhold til den kommunale planleggingen, og særlig har de vært aktive når det gjelder at hensynet til oppdrett er ivaretatt. Regionkontoret kjørte tidligere en relativt "hard" linje overfor kommunene i forhold til dette gjennom aktiv dialog og hyppig bruk av innsigelsesinstrumentet (eller brukte det som "ris bak speilet"). I sin varsel om innsigelse til planen for Tromsø fra 2000 ville de bl.a. ha en nærmere begrunnelse for kriterier for "nei-områdene" i forhold til akvakultur, og aksepterte på generelt grunnlag ikke forbudssoner mot oppdrett. I følge informantene fra regionkontoret ligger terskelen til å varsle innsigelse og til å stå på innsigelsen overfor kommunene i dag høyere enn tidligere, bl.a. når det gjelder kravet til begrunnelse for å utelukke oppdrett i sjøområder. Kommuneplanlegger i Tromsø ga imidlertid uttrykk for at regionkontoret fortsatt kjører litt i "det gamle sporet" om at planene ikke skal legge noen begrensninger for oppdrett.

Andre regionale etater som fylkesmann og fylkeskommune har vært langt mer passive i forhold til den kommunale kystsoneplanleggingen i Troms, noe som også bekreftes av undersøkelsen til Hovik og Stokke (2006). Fylkesmannen har imidlertid vært aktive i kystsonen mht. arbeidet med kystverneplan, mens fylkeskommunen hadde ansvar for å utarbeide fylkesdelplan for kystsonen. Koordinering av regionale etater har stort sett skjedd gjennom felles møter i Planforum, noe som bl.a. har vært tilfelle for planprosessen både i Karlsøy og Tromsø. Et par av informantene mente at den statlige koordineringen var bedre under arbeidet med fylkesdelplanen for kystsonen, da man hadde etablert et eget Forum for kystsoneplanlegging.

Kystverkets regionkontor har kommet sterkere på banen i løpet av de siste årene, bl.a. gjennom varslede innsigelser mot planene. Gjennom den siste planprosessen i Tromsø varslet Kystverket for Troms og Finnmark innsigelse mot seks sjøområder som ble regulert til akvakultur i planen og som de mener berører deres interesser knyttet til sjøverts ferdsel.

Et sentralt konfliktområde i planprosessen for Karlsøy og som involverte en rekke ulike aktører var hvor vidt man skulle tillate lakseoppdrett utenfor innløpet til Skogfjorvassdraget. Oppdretteren hadde fått tillatelse til en midlertidig lokalisering her, og søkte om permanent lokalisering. Oppdretteren hadde også to andre lokaliteter, og mente han ikke hadde noen alternativ tredje lokalitet. Resultatet av prosessen var at man la området ut til flerbruksområde som inkluderer oppdrett, men med en retningslinje som utelukker laks. Oppdretter fikk på det grunnlag nei til permanent lokalisering. Både under planprosessen og i den etterfølgende konsesjonsbehandlingen var politikerne nesten delt på midten i dette spørsmålet. Det lokale elveeierlaget og Norges jeger- og fiskeforening var blant dem som protesterte mot oppdrett i det aktuelle området.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlaget for kommunal kystsoneplaner

Det er lokal kunnskap fra fiskere og oppdrettere som er det dominerende kunnskapsgrunnlaget for kystsoneplanene i fylket. Det ble også utarbeidet felles egnethetsanalyse for oppdrett i Tromsø og Karlsøy, utarbeidet av Akvaplan-NIVA. En bedre kopling av erfarings- og vitenskapsbasert kunnskap etterspørres av noen av våre informanter, og i den forbindelse også et tettere samspill mellom stedlige fiskeri- og havbruksbedrifter, offentlig forvaltning og FoU-miljøer.

I følge representanter for fylkesmann og fylkeskommune kunne datagrunnlaget vært bedre, spesielt på biologisk mangfold. Disse mener at kunnskapsgrunnlaget i stor grad er preget av at det skal gjøres avklaringer mellom oppdrett og fiskeri, og at kunnskapsgrunnlag knyttet til andre interesser ikke kommer inn i samme grad. I Tromsø kommune har man imidlertid registrert områder som er spesielt viktig for friluftslivet.

En del informanter ser det positive i det interkommunale plansamarbeidet enkelte steder i fylket, bl.a. kommunene i Astafjorden. Det pekes bl.a. på at interkommunalt samarbeid kan bidra til å styrke kommunenes kompetanse i kystsoneplanlegging. For planarbeidet for Astafjord-kommunene er det også utarbeidet en egnethetsanalyse for oppdrett.

Det er utarbeidet temakart både i Tromsø og Karlsøy, og informanter peker på disse som viktige verktøy i planprosessen og løst mange konflikter. Tromsø kommune utarbeidet også en egen havbruksplan som kartfester områder som er ønsket til akvakultur. I starten var det et problem at fiskere ikke ville synliggjøre sine arealinteresser på kart, men dette har endret seg. I følge representanten for Troms fiskarfylking har dette sammenheng med det økte presset på kystsonen, og at fiskere har fått oppleve at det har kommet oppdrettsanlegg midt i gode fiskeområder. Der er ikke gjort registrering av oppvekstområder for fisk, noe som blir oppfattet som like viktig som å bevare gyteområder. Fiskeridirektoratet region Troms registrerer for tiden, i tråd med det nasjonale prosjektet, marint biologisk mangfold med ansvar for både fiskeområder, gyteområder og oppvekstområder for marine arter. Registreringene vil bli digitalisert og gjøres tilgjengelig for kommunene.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponeringer**

Generelt er mange av planene i Troms preget av store flerbruksområder hvor oppdrett inngår, samt store ikke planlagte områder. Det gjelder særlig, men langt fra bare, områder Forsvaret disponerer som øvingsområder. En del kommuner kombinerer utstrakt bruk av ikke planlagte områder med bruk av enbrukskategorier. Mange bruker flerbrukskategorier, og som regel er A inkludert i disse områdene. Områder som kommunen ikke ønsker å avsette til oppdrett er i stor grad lagt ut til flerbruk uten A (Hovik og Stokke 2006). En del kommuner har også i større grad enn tidligere avsatt større områder til fiskeområder.

I planen for Tromsøs sjøarealer fra 2000 er mesteparten uplanlagt, og det gjelder særlig de ytterste sjøområdene ut mot grunnlinjen. I planens tekstdel blir det presisert at man bare skal planlegge områder med høgt konfliktnivå. Store områder er satt av til fiskeområder, men representanten for Fiskeridirektoratet påpekte at kommunen for noen fjordområder bør legge fiskeområdene lengre inn til land da torskefisket vinterstid gjerne skjer i hellinger eller grunner eller i landbakken, overgangen mellom sjø og land. Noen områder er avsatt til allment flerbruk, mens mer begrensede områder er satt av til akvakultur. I planutkastet fra 2006 blir det presisert at de fleste oppdrettsområdene allerede er avklart, slik at det kun foreslås to nye områder i planen. Det nye planutkastet har større fokus på fiske, med bl.a. gyteområder som sikres i planen. Også allmennhetens bruk av sjøområdene er i større grad ivaretatt.

Også planen for Karlsøy inneholder store fiskeområder, samt områder for havbruk. Planen inneholder også både relativt store NFFF-områder og store NFFFA-områder. Verneområdene som kom etter den regionale verneplanprosessen ble avsatt til NA-område (natur- og akvakultur), dette for å antyde at det er mulig å etablere oppdrett i området dersom det ikke kommer i konflikt med verneformålet.

Kommuneplanleggerne i Karlsøy og Tromsø påpekte at Fiskeridirektoratet har vært en pådriver for å planlegge minst mulig detaljert for oppdrett, og at det skal ligge gode grunner for å ekskludere oppdrett i planene. Dette gjaldt særlig i forhold til flerbruksområdene. Representantene fra Fiskeridirektoratet påpekte imidlertid at de har endret praksis, og i større grad aksepterer kommunal variasjon i forhold til dette. De siste årene har Fiskeridirektoratet også tatt større ansvar for å synliggjøre fiskeområder i plankartene. Informanter fra fylkesmann og fylkeskommunen beskrev planen for Karlsøy som en fiske- og havbruksplan, mens den siste planen for Tromsø går noe videre mht. også å ta med og synliggjøre andre interesser.

### 3.2 Bruk av retningslinjer

I følge regionale aktører er det nå blitt vanligere at kommunene benytter seg av retningslinjer for å differensiere mellom oppdrettstyper, særlig knyttet til hvor man føler behov for å presisere at kun oppdrett av marine arter og skjell skal være tillatt. Dette har særlig sammenheng med hensynet til vill-laks og lakseførende elver. Representanten for fylkesmannens miljøvern avdeling beskrev slike retningslinjer som en ”gentleman-agreement”. Med dette siktet han til at fylkesmannen og andre aktører er avhengig av at kommunen og Fiskeridirektoratet følger opp retningslinjene i forbindelse med konkrete oppdrettssøknader da retningslinjer ikke er juridisk bindende i følge PBL. Det er kun om området er lagt ut til A eller ikke på selve plankartet som er det. Representant fra Fiskeridirektoratet påpekte på sin side at de nå er blitt påpasselig med også å følge kommunale tilrådninger i form av retningslinjer, selv om det virket som om det var noe intern uenigheter blant informantene i regionkontoret knyttet til dette.

Mens Tromsø ikke har valgt å formulere denne type retningslinjer i planen, har man som nevnt gjort det for noen områder i Karlsøy (se omtalen av planprosessen). I Karlsøy ønsket man også å skille mellom ulike fiskearter i plankartet, men dette sa Fiskeridirektoratet nei til.

## 4 Kystsoneplanens resultater

### 4.1 Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

Hovedinntrykket er at oppdrettsnæringen, og etter hvert også fiskerinæringen, har fått stort gjennomslag i de kommunale kystsoneplanene i Troms, og at både næringens og fiskeriforvaltningens synspunkter langt på vei er blitt tatt hensyn til. Representanten for Fiskeridirektoratet mente videre at det nå langt på vei er avsatt tilstrekkelig med oppdrettsområder i de kommunale planene, og at det nå er stort behov for fortsatt å synliggjøre og ivareta fiskernes arealinteresser. Dette gjøres nå i stor grad i forbindelse med det nasjonale registreringsarbeidet. Representanten for Troms Fiskarfylking ga på sin side uttrykk for at fiskernes interesser har fått gjennomslag der dette kan begrunnes skikkelig, og peker også på at Fiskeridirektoratet nå ivaretar en god balanse mellom oppdrett og fiske. I følge Fiskeridirektoratet er det imidlertid en utfordring å ivareta fiskernes arealbehov nærmere land, da en del av disse områdene både er gode oppdrettslokaliteter og samtidig gode fiskeområder.

Enkelte oppdrettsaktører i fylket har gitt uttrykk for et behov for mer presis angivelse av A-områder i kommunenes planer. Dette henger sammen behovet for å finne fram til gode oppdrettslokaliteter med tanke på lokaliteter som egner seg for store merder som inneholder mer fisk enn før. Slike store anlegg krever enda bedre resipientforhold, noe som fordrer bedre kunnskaper om bl.a. bunn- og strømforhold.

### 4.2 Planene som beslutningsgrunnlag for konsesjonssøknader for oppdrett

Informantene mente kystsoneplanene i både Tromsø og Karlsøy har blitt brukt aktivt og vært nyttige i forbindelse med konsesjonsbehandling av oppdrettssøknader, selv om det ikke har vært så mange søknader etter at planene er vedtatt. I følge representanten for Troms Fiskarfylking har også kommunene blitt mer flinke og mer bevisste til å bruke og holde seg til planene, og at det er blitt mindre dispensasjoner i forhold til tidligere. Fiskeriaktørene mener dette bl.a. henger sammen med at man har store A-områder og store flerbruksområder hvor oppdrett inngår, samtidig som man har definert noen "nei-områder", som gjør det forutsigbart for søkerne og for de som har ansvar for behandle oppdrettssøknader.

#### 4.3 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser

Representanter for fylkesmannen og fylkeskommunen ga uttrykk for at iveren etter å legge til rette for oppdrett i de kommunale planene i noen grad er gått på bekostning av andre interesser i kystsonen. Når store områder avsattes til oppdrett mener man det bl.a. vil kunne begrense mulighetene til å utøve friluftsliv. I den forbindelse etterlyser de en bedre samordning mellom sjø og land, og at dette planlegges i sammenheng, da allmenne interesser som natur, friluftsliv og ferdsel ofte skjer i overgangen mellom sjø og land.

## Vedlegg 3

# Nordland (med vekt på Dønna, Gildeskål og Bindal kommuner)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

Bare en av Nordlands 42 kystkommuner hadde per utgangen av 2004 verken vedtatt kystsoneplan eller slik plan under utarbeidelse. 6 kommuner hadde da planer vedtatt på 1990-tallet. 4 kommuner var i ferd med å rullere planen, mens en rekke kommuner hadde gjennomført en til to rulleringer. (Kilde: Fiskeridirektoratet).

Bindal og Dønna kommuner har begge revidert arealplan for kyst- og sjøområder en gang, mens Gildeskål er i ferd med å revidere sin plan. Alle tre kommunene var tidlig ute med kystsoneplanlegging. Første plan i Dønna ble vedtatt i 1995 og i Bindal i 1998. Også Gildeskål vedtok kystsoneplanen i 1998, men pga. innsigelser ble planen stadfestet av Miljøverndepartementet først i 2000.

Selv om Bindal og Gildeskål kommuner delvis er valgt ut fordi det her forelå innsigelser av prinsipiell karakter, så blir planene og prosessene i alle tre case-kommunene i Nordland vurdert som gode av informanter fra næring og forvaltning på regionalt nivå. De samme informantene gir klart uttrykk for at for fylket som helhet så varierer kvaliteten på planene og prosessene som førte fram til disse mye. De er særlig kritiske til kvaliteten på enkelte av planene som kom som svar på nye politiske signaler i 2001 om krav til slike kystsoneplaner for å komme i betraktning i tildeling av laksekonsesjoner. De tre kommunene vi har valgt å studere nærmere, Bindal, Dønna og Gildeskål, er altså ikke representative for fylket. De er alle

representanter for det som oppfattes som relativt vellykkede kystsoneplaner.

## 1.2 Planutfordringer

En viktig bakgrunn for kystsoneplanleggingen i både Dønna og Gildeskål er behovet for interesseavklaring mellom oppdrett og fiske. Tidlig på 90-tallet var oppdrettsnæringen i stor vekst, det ble svært aktuelt med oppdrett av marine arter og skjell, og fiskerne så faren for at arealer de hadde interesser i ble okkupert av oppdrettsnæringen. Samtidig var det store problemer med sykdom innenfor oppdrettsnæringen, som både aktualiserte behovet for å styre næringens lokalisering bedre og økte fiskernes skepsis til næringen.

En avklaring av interesseforholdene mellom fiskeriene og oppdrett er fortsatt en utfordring for kystsoneplanleggingen i fylket, i følge fiskeridirektoratets informanter. De er opptatt av at oppdrettsidas og fiskernes interesser blir synliggjort i den kommunale planleggingen. Fiskeridirektoratets regionkontor engasjerer seg for å sikre at dette skjer (tas opp nedenfor). De viser konkret til erfaringer i Tysfjord, der mangelfull kartlegging av fiskeriinteressene førte til at planprosessen måtte starte på nytt. Fiskeridirektoratet er i ferd med å avslutte kartlegging av fiskeriinteressene, der lokale fiskarlag benyttes ved kartlegging av fiskerinæringens arealinteresser. Noe gjenstår i Lofoten og Vesterålen, men de regner med å være ferdig i løpet av 2006.

Dessuten er forholdet mellom vern (dvs. etablering av nasjonale laksefjorder) og oppdrett et viktig og betent tema. I første runde ble kun et vassdrag på Andøya definert som nasjonalt laksevassdrag. Nå har fylkesmannen prioritert de fem viktigste. I Rana og Vefsn er det ingen konflikter med oppdrett, mens det er større konflikter i Velfjorden, Skjerstadvjorden og Tosenfjorden. Representanten fra FHL sier de anser dette forslaget som en voldtekt på Nordland som næringsfylke. Informanten ved miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Nordland mener at den største utfordringen er knyttet til oppdrett versus hensynet til vill laksefisk. Han trekker i den forbindelse fram usikkerhet (og uenighet) om hvorvidt oppdrett i fjordene versus lengre ut på kysten er en trussel for de lokale stammene av vill laksefisk (mindre lakselus og mindre rømmingsfare).

I Gildeskål er utfordringene for kystsoneplanleggingen i dag først og fremst relatert til hyttebygging. Det er et betydelig konfliktpotensial mellom hyttebygging og oppdrett. Dessuten anses oppføring av naust og flytebrygger i forbindelse med hyttefelt som en utfordring, men ikke som en konflikt i forhold til oppdrett eller fiske. Andre steder i fylket er det konflikter mellom naust/flytebrygger og havbruksvirksomhet og



fiskerinæringens arealinteresser, spesielt i forhold til låssetting/landnot.

## **2 Planprosessene**

### **2.1 Organisering og deltakelse i kommunale kystsoneplanprosesser**

Som nevnt, fiskeridirektoratets regionkontor er opptatt av å sikre at oppdretts- og fiskeriinteressene blir synliggjort og trekkes med i de kommunale planprosessene. De har noen dårlige eksempler på dette fra tidligere, men synes nå å være rimelig fornøyd. De har selv rutiner for å sikre informasjon til oppdrettere og fiskere, ved å tilskrive disse når kystsoneplaner settes i gang, og sende kopi av egen korrespondanse. Ved planoppstart anmoder regionkontoret om at det avvikles felles møter med fiskeri- og havbruksnæringen hvor formålet er å kartlegge/synliggjøre arealinteresser samt avklare eventuelle arealkonflikter mellom næringene. Dette gjøres ved at fiskarlag og konsesjonsinnehavere i kommunen tilskrives og inviteres til møte hvor de redegjør for sine arealinteresser.

FHLs representant poengterer at kommunenes praksis varierer, både hva prioritering av oppdrettsinteressene angår og å involvere dem i planprosessene. Fiskarlagets representant har den oppfatning at kommunene ønsker og prøver å involvere lokale fiskere, men siden det varierer mye hvordan de lokale fiskarlagene fungerer, så varierer det hvor mye fiskerne faktisk er med. Hvordan deltakelsen fra næringsaktørene organiseres varierer også. Enkelte steder har kommunene egne møter med hhv. fiskarlag og oppdrettere, andre steder deltar de sammen med andre grupperer, der ulike tema og interesser belyses.

I Gildeskål og Dønna deltok både fiskere og oppdrettere i planprosessen. Særlig i forbindelse med utarbeidelsen av første generasjon plan deltok fiskerne med registreringer av fiskeplasser (kaste- og låssettingsplasser, gyte- og oppvekstområder, rekefelt, osv.). Disse registreringene er oppdatert i forbindelse med revisjon av planene. Oppdretterne har deltatt med innspill om framtidig behov innenfor næringen, og kunnskap om områders egnethet for oppdrett. Prosessene har vært organisert noe forskjellig i disse to kommunene. I revisjonen av planen i Dønna (vedtatt i 2001) ble det i følge plandokumentet først holdt møte med oppdrettere (delvis separat), der disse ga innspill på nødvendige endringer for å sikre areal til videre utvikling innen havbruksnæringen. Disse ble summert, og lagt fram for fiskerne i møte der alle registrert i fiskerimantall A og B ble invitert. Fiskerinæringas interesser både generelt og i forhold til oppdrett ble der gjennomgått og inntegnet på kartet. I Gildeskål har

næringsaktørene, i tillegg til å bidra med kunnskap og ønsker, deltatt i diskusjoner om planen i Forum for fiskeri og havbruk, et samarbeidsforum mellom næringene og kommunen (der også fiskeriforvaltningen er medlem) opprettet som erstatning for fiskerinemnden. I Gildeskål eksisterer det altså et forum der næringenes representanter møtes og diskuterer med hverandre. I tillegg har næringenes representanter fått planforslag til høring i begge kommuner.

Regionale instanser deltok også hele vegen i planprosessene i begge disse kommunene. Hvor mye slike instanser var med i planen i Dønna er noe uklart, men i kommunens beskrivelse av planprosessen heter det: ”Representanter fra Fylkesmannen i Nordland, Nordland fylkeskommune og Fiskeridirektoratet region Nordland har, i tillegg til de innleide konsulentene, stått for de faglige bidragene. På siste samling ble utkastet til arealplan presentert”. I Gildeskål ble det arrangert oppstartseminar med deltakelse fra regionale instanser. Fiskeridirektoratet har i tillegg deltatt i møter i forum for fiskeri og havbruk, og bidratt med fiskeriregistreringer og kartfesting av havbruksnæringas interesser, som kommunen videresendte til blant andre lokale fiskarlag for gjennomgang. I følge informant fra kommunene begynner regionale instanser nå å få på plass ulike arealdata kommunene kan nytte i sin planlegging. Siste møte i forum for fiskeri og havbruk hadde blant annet til formål å avklare eventuelle arealkonflikter mellom næringene.

De regionale instansers deltakelse i prosessene i disse to kommunene kan synes å være i tråd med det som er normalt for fylket. Både fiskeridirektoratet og fylkesmannen får normalt informasjon om oppstart av planprosessen (f.eks. i planforum), og blir senere bedt om å komme med innspill og til sist uttalelse. De er sjelden med i referansegrupper, men deltar i møter i kommunen. Regional fiskerimyndighet oppfordrer kommunen til å invitere fiskarlag/fiskere og fiskeriforvaltning for å kartlegge eventuelt kvalitetssikre eksisterende fiskeriregistreringer herunder også marine ressursområder, og til at lignende prosess kjøres i forhold til havbruksaktører. De ber videre kommunen avvikle et felles møte mellom fiskeri- og havbruksnæringen hvor også fiskeriforvaltningen deltar for å avklare eventuelle uenigheter knyttet til havbruk. Med bakgrunn i synliggjøringen av arealinteresser tilrår regionkontoret at:

- At viktige områder for fiskerinæringen disponeres til fiskeriformål i plankartet.

- Avklarte arealer for havbruksnæringen bør disponeres til akvakulturformål i plankartet
- Muligheten til å etablere havbruksanlegg/aktivitet bør ikke ekskluderes uten at det foreligger andre reelle berørte arealinteresser. Slike områder bør være uplanlagt eller flerbruksområder som inkluderer akvakultur.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlaget for kommunale kystzoneplaner

I forbindelse med første generasjons kystzoneplaner, ble det i begge kommunene (Gildeskål og Dønna) gjennomført fiskeriregistreringer, gjennom innsamling av kunnskap fra lokale fiskere. I tillegg ble oppdrettsnæringens arealbruk registrert. I Gildeskål ble det også gjennomført en egnethetsundersøkelse for oppdrett (i forbindelse med et interkommunalt prosjekt for Salten). Disse opplysningene ble samlet i et temakart for arealbruk i Gildeskål, og et temakart for fiske i Dønna.

I forbindelse med revisjon av kystzoneplanene er disse oppdatert. I Gildeskål er fiskeridirektoratets fiskerikartlegging benyttet, samtidig som fiskere og oppdrettere har gitt innspill. I følge planansvarlig er det god overensstemmelse mellom de faglige undersøkelsene og fiskernes og oppdretternes kunnskap. I Dønna ble ikke temakart for fiske endret i forbindelse med revisjonen, men fiskerne deltok i vurdering av fiskeområder også i planrevisjonen. Fiskeridirektoratets region, og spesielt fiskerikontoret i Sandnessjøen, fylkesmannen og fylkeskommunen har deltatt med faglige bidrag inn i planen i Dønna.

Dette synes å være i tråd med det som er normalt i fylket: Regionale informanter gir uttrykk for at de, etter at oppstart av plan er varslet, gir innspill til kommunal planlegging, eks. kartlegging av fiskeriinteresser, verneinteresser, m.m. Lokale fiskere vil kunne supplere registreringene, og oppdretterne varsler sine interesser. På basis av slike innspill, utarbeider kommunen en rekke temakart. Informantene på regionalt nivå nevner at kompetansen og kapasiteten til slikt planarbeid er begrenset i mange mindre kommuner.

Kartlegging av biologisk mangfold nevnes ikke verken i Dønna eller Gildeskål.

## 2.3 Regional koordinering og styring

Flere studier av kommunal kystzoneplanlegging har konkludert med at denne er gjenstand for domenekamp mellom ulike statlige sektorinstanser. Kommunene kommer ofte opp i en situasjon der de

bare kan unngå innsigelse fra en instans ved å få innsigelse fra en annen. Kystsoneplanen i Gildeskål er i så måte et godt eksempel.

Kommunen foreslo å disponere et område foreslått som naturreservat i utkast til kystverneplan for Nordland. Fiskerisjefen la ned innsigelse mot dette, begrunnet i at det ikke er noe i verneformålet som tilsier at området skal utelukkes for oppdrett. Som resultat av meklingsmøte, disponeres arealet som NA (område for natur og akvakultur).

Kommunen vedtar også å gå inn for at området vernes som fuglefredningsområde, og ikke som naturreservat. Denne endringen blir møtt med innsigelse fra Fylkesmannen. Fylkesmannen påpekte at området er en viktig hekkeplass for sjøfugl, og mente at akvakultur ville komme i konflikt med verneformålet (se beskrivelse av saken tidligere). Enden på visa var at Miljøverndepartementet ga kommunen medhold, området disponeres til NA. Som følge av dette ble området tatt ut av kystverneplan for Nordland.

Også Bindal kommune er eksempel på slik uenighet mellom ulike statlige etater, da mellom Kystverket og Fiskeridirektoratet (se beskrivelse av saken tidligere). Kystverket hadde innsigelse mot utlegging av områder som inkluderer akvakultur (FFFNA) i sjø, som etter kystverkets oppfatning vil komme i konflikt med farleder. Fiskeridirektoratet i Nordland uttalte at dersom innsigelsen ble tatt til følge, ville det være et helt klart brudd med retningslinjer fra sentrale myndigheter om kombinasjonsbruk og forsiktighet med å utelate akvakultur. Miljøverndepartementet tok ikke kystverkets innsigelse til følge.

Kystverket varslet for øvrig innsigelser til planen i Dønna kommune på lignende grunnlag. Kommunen valgte her å innfri Kystverkets krav. Fiskeridirektoratets regionkontor hadde ikke kjennskap til at en slik innsigelse ble varslet ved offentlig ettersyn. Kystverket har også, med samme grunnlag, varslet innsigelse til kystsoneplanene i andre kommuner i Nordland. I likhet med Dønna skjedde dette før innsigelsessaken i Bindal ble avgjort av Miljøverndepartementet.

I høringsuttalelsen til kystsoneplanen i Dønna "forutsetter" Fiskeridirektoratet at et akvakulturområde som delvis dekker et viktig gytefelt også får arealbrukskategori F (for fiske). Fiskeridirektoratet varslet innsigelse mot å båndlegge et område til forskningsformål der et spesielt firma tilgodeses. Kommunen endrer status til området.

Mer generelt mener imidlertid informantene på regionalt nivå at statlige etater på regionalt nivå nå er mer samordnet enn tidligere. Fiskeridirektoratets informanter er tydelig på at staten ikke lenger framstår som et "flerhodet troll". Det har skjedd viktige avklaringer på

sentralt nivå. Fiskeridirektoratets regionkontor (og fylkesmannens miljøvernnavdeling) har fått klare signaler om å prøve å løse uenigheter. Det var særlig i forhold til forslag til kystverneplan at forholdet mellom fiskeridirektoratet og fylkesmannens miljøvernnavdeling var betent. I følge regionale informanter fungerer planforum bra i Nordland, og er det forumet der representanter for ulike sektorer møtes og diskuterer i forhold til konkrete planer.

Fiskeridirektoratet er også tydelige på at kommunenes handlefrihet har økt. Beslutningen i innsigelsen fiskeridirektoratet hadde til planen i Gildeskål har i så måte gitt presidens. Det er større aksept for at kommunene selv skal bestemme, og det å varsle innsigelse sitter "lengre inne" i fiskeridirektoratet. Endringer i oppdretsloven (gjort gjeldende fra 1.januar 2006) gir dessuten klare signaler i samme retning.

Avgjørelser i innsigelsessaker og klare signaler fra sentrale myndigheter har altså bidratt til både økt regional samordning mellom ulike statsetater og til økt aksept for kommunal handlefrihet i kystzoneplanleggingen fra de samme statsetatenes ståsted, i følge informanter i disse statsetatene.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponering**

Gildeskål kommune har en praksis med rene A-områder. Dette er en praksis de holder på ved revisjonen. Kommunen valgte å planlegge alle sjøområdene, også de ytre områdene som er uaktuelle for oppdrett med dagens teknologi. Områdene er avsatt til FFFN-områder. Dersom områdene forble uplanlagt (evt. flerbrukskategori med oppdrett), så ville ikke kommunen ha hjemmel til å si nei til oppdrett i medhold av arealplan. I planprosessen var avklaring av interessekonflikter mellom fiske og oppdrett et sentralt tema, og planen var et resultat av dette. Praksis med rene A-områder og store områder for allmenn flerbruk er begrunnet i behov for å ivareta fiskeriinteressene. I de ytre sjøområdene er det fiskeriinteressene som er de viktigste. I tillegg har kommunen avsatt ett område til NA, og områder til Natur og til Friluftsliv. Områder med viktige fiskeinteresser er altså disponert til allmenn flerbruk (FFFN-områder).

Vi har ikke inntrykk av at det har vært noen eksplisitt diskusjon i Gildeskål kommune om bruk av avgrensede A-områder versus større flerbruksområder som inkluderer A, i forbindelse med verken forrige eller igangværende planprosess. I forbindelse med siste revisjon ga fiskeridirektoratets regionkontor uttrykk for at kommunen ikke burde

ekskudere muligheten for etablering av havbruksvirksomhet der det ikke foreligger andre berørte arealinteresser. På bakgrunn av avgjørelsen til MD i 2000, valgte regionkontoret imidlertid å ikke engasjere seg sterkt i denne problemstillingen.

Dønna kommunen benytter også avgrensede A-områder. I tillegg er fiskeområder avmerket (både kaste- og låsettingsplasser og gyte- og oppvekstområder). Kun et kombinasjonsformål er benyttet: Akvakultur/Fiske. Store områder er uplanlagte. Dvs. at det ikke finnes områder avsatt til allmenn flerbruk, til naturformål eller friluftformål.

Informantene på regionalt nivå gir uttrykk for at det er stor variasjon i hvordan kommunene i Nordland planlegger. Fiskeridirektoratets informanter sier de, i alle tilfelle der de finner grunn for det, signaliserer til kommunene at de må åpne opp for oppdrett i de områder der det ikke er noen grunn for å ikke gjøre det. Imidlertid, som følge av avklaringen i Gildeskål, sitter det å varsle innsigelser lengre inne. Imidlertid, dersom planene, etter regionkontorets mening i for liten grad tar hensyn til havbruksnæringens arealbehov, har de varslet innsigelse. De mener at muligheter for oppdrett ikke bør ekskluderes uten at det foreligger andre berørte arealinteresser.

Verken representanter for fiskeridirektoratet eller representanter for oppdrettsnæringen ga uttrykk for at en fleksibel arealdisponering er det vesentlige. De trekker fram eksempel fra Gildeskål, som stort sett benytter rene A-områder som en kommune som prioriterer næringsinteressene (bl.a. oppdrett), og relaterer til praksis i en annen kommune, som stort sett benytter flerbrukskategorier med og uten A.

Representanten fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling refererer til tidligere diskusjoner med fiskeridirektoratet, som da gikk inn for fleksibel planlegging, enten i form av uplanlagte områder eller flerbruksområder der A er med (som i følge han i praksis er det samme). Fylkesmannen på sin side ønsket størst mulig avklaring, at områdene ble lagt ut til bestemte formål. Dvs. at det også i Nordland har vært diskusjon mellom fiskerimyndighetene og miljøvernmyndighetene om detaljert versus fleksibel planlegging i sjø. Fortsatt har regionale miljø- og fiskerimyndigheter ulikt ståsted. Disse etatenes praksis med å varsle innsigelser har endret seg, i retning av større kommunal handlefrihet.

### 3.2 Bestemmelser og retningslinjer

Verken Dønna eller Gildeskål praktiserer differensiering av oppdrettsområder gjennom retningslinjer. Planansvarlig i Gildeskål sier imidlertid at han tror kommunen ønsker muligheten for det. Dette

knyttes særlig til muligheten for oppdrett i nasjonale laksefjorder. Han ønsker også større fleksibilitet i forhold til avstandskrav, dvs. at disse kunne fastsettes ut fra lokale naturgitte forhold, og ikke standardkrav. Dønna kommune har vedtatt følgende "kjøreregler" som inngår i utfyllende bestemmelser til planen:

"For eventuelle ønsker om å etablere oppdrettsvirksomhet i fiskeområder gjelder følgende "kjøreregler":

- Ønsker havbruksnæringen å ta i bruk lokaliteter som ligger i områder lagt ut til "Fiskeområde", skal Fiskarlaget kontaktes i en tidlig fase av arbeidet med konsesjonssøknad. (Dette gjøres i samhandling med oppdrettsmyndighetene, fiserirettleier, før saken tas til behandling).
- Fiskarlaget skal behandle henvendelsen så raskt som mulig, og begrunne en negativ innstilling. En negativ innstilling kan også inneholde et forslag om alternativ plassering av lokaliteten.
- Fiskarlaget kan kreve å få delta i utarbeidelsen av fortøyningsplan for oppdrettsanlegget, og at posisjon for ankrene koordinatfestes."

Begrunnelsen for dette er de oppståtte og forventede konflikter mellom oppdrett og fiske, særlig knyttet til lokalisering av oppdrettsanlegg i fiskeområder. Kommunen ønsker at slike konflikter søkes løst lokalt, dvs. mellom fiskerne og konsesjonssøker.

Andre kommuner i Nordland benytter seg av differensiering av A-områder. På regionalt nivå synes holdningene til slik differensiering å variere. Fiskeridirektoratets regionkontor er lite begeistret for slik praksis: "Differensiering gjennom retningslinjer i teksten kan vi ikke gjøre noe med". De framhever imidlertid at de følger opp retningslinjenes innhold ved behandling av enkeltsaker, slik at de er en del av fiskerimyndighetenes beslutningsgrunnlag ved tildeling av konsesjon/lokalitet. Fylkesmannens representant skulle, på sin side, gjerne sett at det var mulig å skille mellom arter gjennom den kommunale planleggingen. Dette gjelder spesielt i forhold til nasjonale laksefjorder, der skjelloppdrett er kurant, mens oppdrett av anadrom laksefisk ikke kan tillates.

## 4 Kystsoneplanens resultat

### 4.1 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser

#### 4.1.1 Integrering langs ulike dimensjoner

*Geografisk mellom kommuner.* Dette er et tema som blir tatt opp av regionale informanter som fiskarlaget og fiskeridirektoratet. De nevner eksempler på at fiskeplasser til fiskere fra nabokommuner ikke har blitt registrert, pga. at de ikke har blitt trukket inn. Omfanget av slike saker er imidlertid begrenset. Informant ved fiskeridirektoratets regionkontor kan huske to slike saker som de har hatt med å gjøre.

Gildeskål kommune anser ikke samordning med nabokommunene som noe problem, da de grenser mot Meløy ved værhardt havstykke, og mot Bodø midt i bred fjord (Saltenfjorden). Evt. samordningsproblemer med nabokommunene relateres altså til lokalisering av oppdrett.

*Horisontalt mellom ulike brukerinteresser i kommunen.* Et viktig utgangspunkt for første plan i Gildeskål (fra 1998) var konflikt mellom oppdrett og fiskeri, knyttet til sykdom innenfor oppdrett og knyttet til av fiskerne ønsket å registrere mange kaste- og låssettingsplasser – slik at alle områder ble opptatt. Oppdretterne var, i følge planlegger, i starten ikke særlig med i prosessen, men ble senere trukket aktivt inn. Prosessen endte med at fiskerne foretok prioritering av hvilke områder som var viktigst. En fikk sanert bort plasser som ikke var aktuelle for bruk. Forholdet mellom disse to gruppene sies nå å være greit, det er god dialog og saker løses gjerne der og da. Den samme konflikten var tydelig i forbindelse med utarbeidelse og uttalelser til gjeldende kystsoneplan i Dønna. Hvorvidt planen, eller kjørerreglene utarbeidet i den forbindelse, har bidratt til å redusere disse konfliktene vites ikke.

Også informanter på regionalt nivå gir uttrykk for at det er lite konflikt mellom oppdrett og fiskeriinteressene. Fiskarlagets representant gir uttrykk for at der det er konflikt, blir fiskerne ofte ikke hørt. Imidlertid mener han at generelt er oppdretterne flinke til å søke å avklare forhold til fiskerne, noe som også skjedde før kommunal kystsoneplanlegging kom opp. Samtaler og diskusjoner i forbindelse med kommunale planer eller i andre sammenhenger resulterer i at en finner løsninger lokalt.

Når det gjelder avklaring av arealbruk nevnes konkret spørsmålet om planlegging i overflaten versus inngrep i dybden / på bunnen. Konkret



er det snakk om fortøyning for oppdrettsanlegg som går (og i en del tilfelle må gå) utenom A-områdene. Dette har betydning for fiskeri (rekefiske). Fiskeridirektoratets regionkontor ser en trend med at etter hvert som anleggene blir større og etableres på dypere vann medfører dette lengre fortøyninger og økende konflikter spesielt i forhold til tråling etter reke.

Gildeskål kommune opplever en økende grad konflikt mellom hytteeiere og oppdrett. Kommunen har formelt vedtak om å prioritere oppdrett. Om en finner gode løsninger på dette forholdet gjennom kommuneplanleggingen gjenstår å se.

*Vertikalt, samordning mellom lokale og nasjonale hensyn:* Gildeskål kommune sto på for retten til selv å bestemme planbehov, noe de fikk medhold i fra Miljøverndepartementet. Den avgjørelsen har gitt presidens, Fiskeridirektoratet regionalt er nå svært forsiktig med å varsle innsigelser til kommunale planer på det grunnlaget. Planpraksis varierer mellom kommunene i regionen, og det samme gjelder hvor fornøyde de regionale instansene er med kommunenes ivaretagelse av ulike nasjonale hensyn. Det er tydeligvis en generell utfordring for de regionale statsetatene å utvikle kommunikasjonsformer med kommunene som sikrer at de ivaretar nasjonale hensyn på en god måte.

#### 4.1.2 Samordning av bruk og vern

Nasjonale laksefjorder byr på en utfordring, i fylket generelt, og i Gildeskål spesielt (Beiarfjorden). Det har vært vanskelig å få utviklet enighet mellom Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fiskeridirektoratet omkring de praktiske følgene av dette for kommunal kystsonoplanlegging. Fiskeridirektoratet nevner at Fylkesmannen gikk ut med brev til kommunene om hvordan planlegge i forhold til anadrome fiskearter, som fiskeridirektoratet var uenige i: De varslet innsigelse dersom kommunene fulgte opp brevet. Resultatet var felles retningslinjer (brev) fra MD og FiD. Lokalt stilles det også fra enkelte spørsmål ved hvorvidt oppdrett har negative konsekvenser for den ville laksestammen. Sett fra Fylkesmannens miljøvernavdeling er dette den store utfordringen for kommunal kystsonoplanlegging. Det har også et mellomkommunalt aspekt, siden innlandskommuner med betydelig næringsmessig interesse i elvefiske etter laks har andre interesser enn kystkommunene, som gjerne prioriterer oppdrett. Denne problematikken har dermed sider ved seg som tilsier behov for enhetlige retningslinjer fra nasjonalt hold angående arealbruk i slike nasjonale laksefjorder.

En annen aktuell utfordring for Gildeskål kommune er forholdet til hyttebefolkningen, og friluftsjnteresser versus oppdrett. Hvordan kystsjoneplanleggingen faktisk greier av balansere disse hensynene gjenstår å se. Representanter for oppdrettsnæringens mener at krav om aksept for oppdrettsanlegg utenfor hytteområdet må stilles i forbindelse med salg av tomter. Ellers har visstnok ikke kommunen så langt tatt hensyn til innspill fra hytteeiere i forbindelse med behandling av saker om oppdrett, dvs. kommunen prioriterer oppdrett.

Kommunens informant mener ellers at kommunen er flink til å balansere mellom bruk og vern.

#### 4.2 Ivarettakelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

Informanten fra Gildeskål kommune mener planen har bidratt til næringsutvikling. Oppdrett, inkludert slakteri, er blitt en av de største næringene i kommunen. Kystsjoneplanen virker forenklerende på kommunens behandling av konsesjonssøknader innenfor oppdrett. Avklaringen mellom fisk og oppdrett som planprosessen bidro til, gjør både at saksbehandlingen blir enklere og konfliktene rundt enkeltsaker nedtones. Også oppdretterne er inne på at planen bidrar til at søknadsprosessene går fortere. Oppdretterne har noe å forholde seg til når de søker, og prosessen blir derfor også mer forutsigbar.

Oppdretternes informanter er imidlertid litt delt i hvorvidt kystsjoneplanleggingen har sikret næringens arealbehov. Kommunen er lydhør overfor deres innspill og ønsker, sier den ene, men relativt lite areal er satt av til oppdrett. En annen informant er udelte positiv, og føyer til at dersom de ikke er fornøyd så har de seg selv å takke, siden kommunen er veldig lydhør. "Dersom planen ikke sikrer våre interesser, så er det våre innspill som ikke er gode nok".

Representant for lokale fiskere mener deres interesser er godt ivarettatt av kommunen, både gjennom kystsjoneplanleggingen og FFH.

De generelle erfaringene fra regionen peker i samme retning; normalt blir fiskeri- og havbruksnæringens interesser trukket med, både gjennom representanter for næringene og gjennom fiskeridirektoratet. I følge dem varierer det hvorvidt de når fram med sine synspunkt og hvorvidt de føler at kommunen prioriterer deres næring / interesser. Det siste gjelder særlig oppdrettsnæringens. I forhold til denne næringens nevnes eksplisitt hvor viktig næringens er lokalt, lokale eierskap, m.m. Ellers nevnes det som viktig at disse interessene kommer med tidlig i prosessen, og at kunnskapsgrunnlaget og interessene synliggjøres tidlig.

## Vedlegg 4

# Trøndelag (med vekt på Flatanger og Fosnes kommuner)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

I følge fiskeridirektoratets oversikt hadde 23 av 33 kystkommuner i Trøndelag enten vedtatt kystsoneplan eller var i ferd med å utarbeide slik plan ved utgangen av 2004. De fleste gjeldende kystsoneplanene var dessuten av ny dato, bare fire planer var vedtatt før 2000 (og tre av disse var under revisjon i 2004. 9 av de 10 kommunene uten vedtatt kystsoneplan grenser til Trondheimsfjorden, den tiende (Høylandet) grenser knapt til sjø.

Både Flatanger og Fosnes kommuner er i ferd med å avslutte rullering av kommunens arealplan, der sjødelen inngår. Gjeldende planer er fra hhv. 2001 og 2002. Som del av et fylkeskommunalt pilotprosjekt innen kystsoneplanlegging ble det tidlig på 1980-tallet for Flatanger kommune utarbeidet temakart for ulike brukerinteresser i sjøområdene, som grunnlag for kommuneplanens arealdel. Dette plangrunnlaget ble ikke lagt fram til politisk behandling i kommunestyret, og slik sett ikke gjort til en juridisk bindende plan. Det tematiske materialet fungerte likevel som "arealplan" for sjø i oppdrettssaker. Denne ble senere innkorporert i kommunens arealplan for land, som ble vedtatt i 1989.

For Fosnes kommune ble også gjennomført et plansamarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen, med bruk av GIS i arealplansammenheng på midten av 1990-tallet. Fosnes sin plan fra 2002 var imidlertid første generasjon kystsoneplan. For begge kommunene ble endelig sjødel i kommuneplansammenheng tilskynda

av Fiskeridepartementets krav om slikt plangrunnlag for å kunne komme i betraktning ved nytildeling av oppdrettskonsesjoner.

## 1.2 Planutfordringer

Utgangspunktet for den første kystsoneplanen i Flatanger (fra 1983) var behov for en avveining mellom oppdrettsnæringas arealbehov og andre brukerinteresser. Kartlegging av egnethet for oppdrett var viktige elementer i planen, som ble gjennomført i samarbeid med fylkeskommunen. Senere ble forholdet vedrørende inndeling av kommunen i smittesoner *et viktig forhold*. Ellers framstår behovet for å sikre oppdrettsnæringa gode og tilstrekkelige arealer som den viktigste begrunnelsen for planleggingen.

Regionale informanter fra både forvaltning og næring nevner utfordringer av litt ulik karakter. Representanter fra de tre forvaltningsorganene ser utfordringer i å sikre bestemte brukerinteresser. Fiskeridirektoratet ser det som en utfordring om kommunene vil sikre oppdrettsnæringen tilstrekkelig areal, siden en rekke kommuner først og fremst avgir arealer til oppdrett, som andre kommuner har nytte av næringsmessig i form av landbasert foredlingsvirksomhet. Fylkesmannens og Fylkeskommunens representanter, på sin side, nevnte utfordringer knyttet til ivaretaking av allmenne friluftshensyn i flerbruksområder, og å sikre prioritering av friluftshensyn i en sone langs land. Fylkeskommunen har også fremhevet behovet for samordning mellom kommuneplanens sjødel og landdel, slik at for eksempel byggeområder/hyttefelt på land ikke kolliderer med mulige arealer for oppdrett i sjødelen.

Dernest nevnte de utfordringer knyttet til samordning av ulike sentrale og regionale myndigheters retningslinjer og tolkninger. Fiskeridirektoratet nevnte utfordringer knyttet til kystverkets nye mal for farleder, mens både de og fylkesmannen var opptatt av hvordan den andre part tolket FFFNA-områder og hvilke interesseavklaringer som skal foretas i forbindelse med kommunenes planprosesser og hvilke som skal foretas i forbindelse med behandling av enkeltsaker / konsesjonsbehandling.

Dernest nevnte både fiskeridirektoratet og FHL utfordringer knyttet til biologiske kartlegginger. FHL var spesifikke i et ønske om å få utviklet en metodikk for å avdekke om geografisk overlappende interesser også påvirker hverandre negativt. Dette kunne bidratt til å avverge eller redusere konfliktfokuset.

## 2 Planprosessene

### 2.1 Organisering og deltakelse i kommunale kystzoneplanprosesser

I både Flatanger og Fosnes kommuner får næringsaktørene varsel om oppstart av plan og utkast til plan til høring. I tillegg deltok næringene aktivt i planprosessene gjennom møter med marin konsulent (oppdrettskonsulent som jobber med å bistå kommuner i regionen). Konsulenten er lønnet av et spleiselag mellom fylkeskommunen (50%) og kommunene Flatanger, Namdalseid, Namsos, Fosnes og Nærøy). Det er marin konsulent som tar seg av kontakten med oppdrettere og fiskere, og som formidler deres kunnskap, vurderinger og ønsker til kommunene. I forbindelse med siste planrevisjon har han hatt møter med oppdrettere i begge kommunene og fiskere i Flatanger (i Fosnes hadde fiskeridirektoratet kontakten med fiskerne, av praktiske grunner). Begge kommunene oppfattes som lydøre overfor innspill fra disse næringene, og alle parter skal være fornøyde med at marin konsulent koordinerer innspill fra næringene. Kommunene oppfatter han som "næringas mann". Fra kommunenes side oppleves oppdretterne som mer aktive enn fiskerne, grunnet i at det er få aktive fiskere i distriktet.

Deltakelsen fra regionale instanser varierer noe mellom disse kommunene. I Fosnes har regionale etater deltatt som medlemmer i ei referansegruppe. Fylkesmann og fylkeskommune har bidratt med bistand, særlig innen planfaglige og planjuridiske forhold. Fiskeridirektoratet har bistått med fiskerikartlegging. I forbindelse med revisjonen av planen har også marin konsulent vært i kontakt med Fylkesmannen, for å komme til enighet om disponering av et område der oppdrett og friluftslivsinteresser kom i konflikt med hverandre. I Flatanger har kommunen hatt flere møter med både Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fylkeskommunen i forbindelse med den siste rulleringa av planen. De oppfatter at fylkeskommunen deler deres synspunkt langt på veg. De foreslo ordning med et eget temakart for hyttebygging i kommunen (som definerer "nei-områder" og hvor det er mulig å fremme planer om fritidsbebyggelse). Kommunen praktiserer strengt et krav til plan her).

FHLs regionleder har inntrykk av at næringen og enkeltbedrifter lokalt som regel blir involvert i kommunenes planlegging, og at deres bidrag vurderes som nyttig og fruktbart av kommunene. Oppdrettsnæringen har kompetente folk og kunnskap som de engasjerer i slike prosesser. Det kan imidlertid være noe "kulturkræsje" mellom en handlingsrettet bedriftstankegang og normer og prosedyrer rundt offentlige

beslutninger og planer. FHL regionalt deltar sjelden i forhold til planleggingen i enkeltkommuner.

Heller ikke fiskarlagets regionkontor deltar i lokale planprosesser. Når det gjelder involvering av lokale fiskere og fiskarlag, er inntrykket at dette varierer. Fiskeridirektoratets informanter var opptatt av viktigheten av forankring av planene lokalt, og legitimitet. Kommunene lykkes i varierende grad med å oppnå dette, noe som ikke bare skyldes kommunene. Det er vanskelig å finne en person med tillit i organisasjonen, dersom aktørene ikke er organisert, eller der det ikke finnes lokale organisasjoner. De var også opptatt av at kommuneplanene gjøres tilgjengelig for folk, også viltinteresser og verneområder. Folk må få forståelse for begrunnelsene for arealbruken. Planene er ikke så tilgjengelige som de hadde trodd.

Som regel holdes det oppstartsmøte der de ulike regionale forvaltningsorganene deltar. Denne ordningen skal ha blitt mer vanlig de senere åra. Ellers deltar fiskeridirektoratet gjennom levering av fiskerikartlegginger til kommunene. Ut over det vurderer deltakelsen etter behov (hva som finnes av oppdrett, hva kommunen vil og gjør). Nord Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen gir også inntrykk av at deres deltakelse er noe variabel. De ønsker å komme inn i diskusjonen forut for planforslag, men i enkelte kommuner kommer de først inn når forslaget foreligger.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlaget for kommunale kystsoneplaner

Fosnes har, gjennom HASUT-prosjektet, gjennomført særlige kartlegginger. Fiskeplassdata koples til geologiske data. Planen fra 2002 bygde på temakart for fiske, kilnotplasser og oppdrett (utarbeidet gjennom oppdrettskonsulenten). Det marinbiologiske mangfoldet og geologiske data er kartlagt i forbindelse med siste planrevisjon. NGU og Forsvaret har bistått, samt opplysninger fra fiskere, dykkere, osv. Konkret har de nye kartleggingene ført til at to nye områder er avsatt til oppdrett, og at grensene er litt justert på andre oppdrettsområder. Det var godt samsvar mellom kartet fra 2002 og den kunnskapen en nå har. Kunnskapsgrunnlaget er større nå, særlig angående det biologiske mangfoldet.

I Flatanger bygde det første temakartgrunnlaget fra 1982 på innspill fra både fiskere og oppdrettere, og en egnethetsanalyse for oppdrett. Denne har en bygd videre på i de senere revisjonene, da med oppdatering av kartlegging av fiskeriinteresser, oppdrettsinteresser, friluftsområder og naturområder. I den seneste revisjonen fra 2006 er det særlig kartlegging av biologisk mangfold som har kommet i

tillegg, noe som har ført til utvidelse av Naturområder. Fiskeridirektoratet har dessuten bistått med fiskekartlegginger.

Fiskeridirektoratet er i ferd med å revidere fiskeriregistreringene. Disse baseres på erfaringsbasert kunnskap, og det meste av Trøndelag er nå dekket.

På 80-tallet ble det ansatt en rekke oppdrettskonsulenter som har hatt stor betydning for utviklingen både innen næringen og i kystzoneplanlegging og forvaltning i regionen. Disse er viktige støttespillere for kommunene i deres planlegging, viktige bindeledd mellom kommune, næring og fiskeridirektorat. Dette gjelder også formidling av kunnskap inn i kommunale planprosesser. Deres betydning nevnes av alle informantene.

Fylkeskommunen *har prioritert sitt arbeide ved å støtte opp under kommunale planprosesser, heller enn å lage en egen fylkesdelplan for kystsonen*. De har bl.a. lagt vekt på å hjelpe kommunene med kart og digitalisering av informasjon, - få fram kunnskapsgrunnlaget. De mener dessuten at kommunal kompetanse best vedlikeholdes når kommunen selv gjennomfører planprosesser. Fylkeskommunens utgangspunkt er også at lokale avveininger mellom ulike lokale interesser bør skje i kommunal sammenheng. FHLs representant har inntrykk av at kommunene stort sett er bemannet med kompetente folk. FHL har lagt vekt på å få utviklet kunnskapsgrunnlaget, og deres inntrykk er at kommunene er flinke til å ta i bruk dette.

### 2.3 Regional koordinering og styring

Flatanger kommune fikk varsel om innsigelse til planutkastet fra 2000 fra Fiskeridirektoratets side. Dette på grunnlag av at Akvakultur var utelatt i store områder, særlig åpne sjøområder mot Folla og i Namsenfjorden. En av begrunnelsene fra kommunens side var at områdene ikke var vurdert med hensyn til egnethet, noe som i følge fiskeridirektoratet ikke ga anledning til å utelukke A-kategorien (brev datert 20.12.2000). Denne saken løste partene i minnelighet. I forbindelse med siste revisjon har kommunen ikke fått signaler om innsigelse. Dette blir også sett på som en *revisjon*, kommunen foreslår små endringer i planen.

Også Fosnes kommune mottok varsel om innsigelse fra Fiskeridirektoratet til planforslaget fra 2001. Også denne innsigelsen var begrunnet i at kommunen ikke ivaretok oppdrettsnæringens behov for areal på en tilfredsstillende måte (brev til kommunen datert 10.09.2001). Også her var fiskeridirektoratets begrunnelse at kommunen ikke på en god nok måte hadde sannsynliggjort at oppdrett

ville komme i strid med andre arealbruksinteresser. Fiskeridirektoratet mente også at det var uheldig at de (de regionale fiskerimyndighetene) ikke var invitert med i et planfaglig utvalg. (Dette ble det endret på til siste revisjon). Fylkesmannens miljøvernnavdeling kunne ikke akseptere alle krav fra fiskeridirektoratet (men hadde ingen innsigelse til planforslaget fra kommunen). Enden på visa ble at fiskeridirektoratet og fylkesmannen hadde møte der de arbeidet seg fram til enighet om forslag til endring i planforslaget (i brev til kommunen datert 08.11.01 fra fiskeridirektoratet). Kommunen var innforstått med at møtet ble holdt, men deltok ikke. De valgte å akseptere forslaget som fylkesmannen og fiskeridirektoratet var kommet fram til.

Fylkesmannen har signalisert mulig innsigelse til foreliggende planforslag (2006), som går på at arealbruk i sjø må være i samsvar med registrert biologisk mangfold på land. Grunnen til dette skal være at kartlegging gjennomført av NIJOS nylig ble offentliggjort (dvs. at fylkesmannen ikke kjente til forholdene før planutkastet forelå, og dermed ikke kunne spille inn dette i referansegruppa). Kommuneplan Fosnes er i slutfasen og kommunen har tatt signalene fra FM til følge.

Når det gjelder samordning mellom ulike regionale instanser, så nevnes ikke planforum eksplisitt av aktørene, men informanter hos fiskeridirektoratets regionkontor nevner at fylkeskommunen eller fylkesmannen som regel tar initiativ til felles møte etter at planstart er meldt. Fiskeridirektoratets regionkontor og Fylkesmannen synes å ha ulike oppfatninger av hvordan FFFNA-områdene skal forstås, og hvordan konsesjonssøknader skal behandles i den forbindelse. I følge Fylkesmannen er det definisjonen av FFFNA-områder som gir uklarheter. I følge dem defineres FFFNA-områder slik:

- Flerbruksområder hvor det gis åpning for akvakultur (A), men ikke klar prioritering
- Det aksepteres at oppdrettanlegg er der sammen med øvrige interesser, og det må sterke grunner til for å nekte etablering av akvakultur i området.
- Det kreves likevel full saksgang ved lokalitets- og konsesjonssøknad, med offentlig høring. Kommunene har ikke hjemmel i planene til å nekte etablering, men kan uttale seg i høringsrunden.
- Statlige og fylkeskommunale instanser skal ha søknad, samt uttalelse til høring/behandling



- Bruken av FFFNA forutsetter at det i planprosessen ikke er fremkommet at andre spesielle interesser, som vil være i konflikt med akvakulturetableringer, finnes i området.
- Oppdrettsetablering vil kunne etableres dersom det ikke dukker opp nye momenter under offentlig utlegging/kunngjøring som en følge av særlovgivningen (gjelder ifølge fiskeridirektoratet. bare FFFNA, ikke A-områder)

Denne uklarheten er også registrert av kommunene. Informanten fra Fosnes har registrert av fylkesmannen her begynt å legge seg opp i plassering av anlegg innenfor FFFNA-områder, og lurer på om Fiskeridirektoratet vil stå hardt på bruk av kombinasjonsområder dersom de får flere slike konflikter med fylkesmannen. Informanten i Flatanger gir uttrykk for at de har følt et press fra fylkesmannen til fordel for å innføre mer detaljert planlegging av A-områder.

Også fylkeskommunen har ved tidligere anledninger framheva at avsetting av ”generelle” FFFNA-områder gir relativt liten avklaring i forholdet mellom de ulike interessene, som følgelig må avklares ved konkrete konsesjonssøknader. I områder hvor ulike interesser er avklart eller avveid, bør det kunne avsettes også til A-områder utenom eksisterende konsesjoner. Og tilsvarende for andre interesser (farleder, friområder til bading/båtliv mv).

I følge informanter hos fiskeridirektoratet er fylkeskommunen ingen sentral aktør i kommunal kystsoneplanlegging. Representanten for fylkeskommunen sier selv at de har prioritert å støtte opp under kommunal kystsoneplanlegging. Planansvarlig i både Fosnes og Flatanger nevner at de har kontakt med fylkeskommunen, og vurderer denne som positiv.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponering**

Begge kommunene benytter et prinsipp om å planlegge der oppdrett ikke kan finne sted (N og FFFN-områder). Resterende områder (flerbruksområder FFFNA) inkluderer oppdrett. Flatanger benyttet dette prinsippet allerede i planen fra 1983. Viktige natur- og friområder ble tatt ut, heller enn å regulere enkeltplasser for oppdrett. Siden har de, i følge ansvarlig, stått i mot press om ”knappenålsplanlegging” for oppdrett. De ser planen som streng på den ene sida og åpen på den andre. Planansvarlig i Fosnes sier de har vurdert å benytte reine A-områder, men opplever at flerbruksområder har fungert bra. De unngår da mange dispensasjonssaker. I følge han

opplever kommuner som benytter mindre A-områder oftere å motta dispensasjonssøknader, særlig fordi deler av anlegg (fortøyninger) fort kommer utenfor området.

Fiskeridirektoratet og FHL er tydelig på at de ønsker en slik arealdisponering, dvs. en markering av der kommunen mener oppdrett ikke bør finne sted, av hensyn til andre interesser. Også fiskarlagets informant, som selv ikke hadde deltatt i diskusjon om dette, sa at normalt vil det være fornuftig å åpne for flerbruk der dette er mulig, og det er det som regel, - da en er flinke til å ta hensyn til hverandre. Fylkeskommunen mener i utgangspunktet at "generelle" FFFNA-områder gir liten avklaring i forholdet mellom de ulike brukerinteressene, jfr. ovenfor. Det er likevel opp til kommunene å avgjøre om den anser grunnlaget som godt nok til endelig avklaring i plansammenheng. De vi har snakket med fra fylkesmannsembetet gir uttrykk for frykt for at de allmenne friluftshensynene ikke blir ivaretatt gjennom denne planpraksisen. Deres erfaring er at A-en blir prioritert i FFFNA-områdene. Friluftsliv blir dårlig ivaretatt. De uttrykker ønske om klarere arealavveininger i kommuneplanprosessene, og sier at de har de senere åra vært mer aktive overfor kommunene for å forhindre at for store områder legges ut som FFFNA-områder, bl.a. gjennom innsigelser. De mener uansett at akvakultur skal vurderes opp mot de andre formålene under behandling av en søknad om akvakultur. Det er her det synes å være ulike oppfatninger mellom fylkesmannen og fiskeridirektoratets regionkontor. Personer vi intervjuet i fiskeridirektoratet ga uttrykk for at konsesjonssaker / enkeltsaker ikke er en anledning for å ta omkamp, samtidig som de mente fylkesmannen heller burde tatt diskusjonen i forbindelse med kommuneplanprosessen. Fylkeskommunen på sin side støtter fylkesmannen i at de kan/bør vurdere slike forhold i konkrete konsesjonssaker.

I Flatanger er de ytre sjøområdene og ytre del av Namsenfjorden uplanlagte områder. De dominerende kategoriene ellers er allmenn flerbruk (FFFN) og flerbruk som inkluderer oppdrett (FFFNA). Kommunen har også definert (mindre) N-områder og Friluftsområder.

I Fosnes er eksisterende oppdrettsanlegg avmerket som akvakulturområder. Ellers er store områder ente avsatt til allmenn flerbruk (FFFN) eller kombinasjonsområder (FFFNA). Det er i tillegg avsatt flere friluftsområder og naturområder.

### 3.2 Bestemmelser og retningslinjer

Ingen av disse kommunene benytter differensiering av A-områdene i retningslinjer til planen. I Flatanger kommuner har en ikke ønsket

dette. Siden det stort sett er snakk om oppdrett av laks i kommunene, ser en heller ikke noe behov for dette. Lakseoppdrett oppfattes som mindre konfliktskapende enn skjelloppdrett, både fordi anleggene er mindre og mindre synlige, og at næringen er mer etablert og forutsigbar. I forbindelse med vedtaket om kystsoneplan i Fosnes fra 2002, gikk kommunestyret der inn for: ”Innenfor områder på sjøen som omfattes av akvakultur ønsker Fosnes kommune ved planens neste rullering å ha mulighet til å presisere om dette gjelder fiskeoppdrett eller skjelloppdrett”. Kommunen har, via fylkeskommunen, spilt dette inn for planlovutvalget. I følge planansvarlig har kommunen gått inn for dette for å berge områder for laks og matfisk. Kommunen opplevde en periode betydelig ”trøkk” på skjelloppdrett, som oppfattes som risikoprojekt. De opplever at fiskeridirektoratet er enerådende på dette området, noe de er lite begeistret for.

Fiskeridirektoratet er kritisk til differensiering av *A-områder*, planen kan bli for rigid i forhold til utviklingen innenfor næringen. De mener det er greit at kommunene gjør dette i sine retningslinjer dersom det fungerer som rene opplysninger. Dersom det framgår at det ikke er rettslig bindende kan det være god informasjon for brukerne av planen.

FHLs informant ønsker at slik differensiering skjer i minst mulig grad. Han mener en slik praksis vil kreve et svært godt utviklet kunnskapsgrunnlag, samtidig som en ikke kan vente at oppdrettere av skjell eller marine arter vil velge lokaliteter som kommunene i sine retningslinjer har avsatt til slike arter. Han mener imidlertid at differensiering mellom skjell og fisk kan gå an, dersom det gjøres på en klok måte.

#### **4 Kystsoneplanens resultat**

##### **4.1 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser**

###### **4.1.1 Integrering langs ulike dimensjoner**

*Geografisk:* Kommunene ser samordning på tvers av kommunegrenser som en utfordring, i den forstand at det er vanskelig å få planene til å passe helt sammen. I praksis er det mindre problemer, i alle fall for Flatanger (som grenser til Namsos i Namsenfjorden – nasjonal laksefjord, og til Osen der kystlinja går helt ut til havet – Folla). Planlegger i Fosnes ønsker at neste generasjon plan skal dekke hele regionen. I tillegg til samordningsaspektet ser han også at det er mye å tjene på planleggingsjobben.

De regionale informantene ser få problemer knyttet til samordning av kommunale planer og interesser på tvers av kommunene. Verken FHL eller Fiskarlaget har noen konkrete eksempler på dette. FHL poengterer imidlertid at bruk av flerbrukskategorier reduserer denne problematikken hva samordning av oppdrettslokaliteter på tvers av kommunegrensene angår. Fiskeridirektøren gir uttrykk for at oppdrettsnæringen ser regioner, og ikke kommuner, og at planene kanskje heller bør være regionale enn kommunale. (Forfulgte ikke det temaet videre).

*Horisontal:* Det synes å være små eller ingen konflikter mellom fiskeriinteressene og oppdrettsinteressene i Flatanger og Fosnes kommuner. Partene snakker sammen og løser saker praktisk i de tilfelle det er aktuelt. Planene oppfattes å gi en god avklaring av bruk av sjøarealene og en god balansering mellom ulike interesser. Begge kommunene (først Flatanger) har politiske vedtak om å prioritere oppdrett framfor hyttebygging, som innebærer at i soner mot flerbruksområder må hytteeierne finne seg i å måtte se mot oppdrettsanlegg. Dette oppfattes som en grei avklaring av alle parter (også FMs informanter). Planansvarlig i Flatanger gir også uttrykk for at de nok oppfattes som næringsvennlig, særlig fra miljøvernhold. Marin konsulent har til gode å se særlig konflikter mellom ulike interesser i de to kommunene, med evt. unntak for oppdrett versus rekefelt i Fosnes. Han ser ingen problemer mellom turisme og oppdrett. Han mener de gjennom planleggingen har evnet å forebygge arealbrukskonflikter på en god måte.

Heller ikke fiskeri- eller oppdrettssida regionalt gir uttrykk for at det er store problemer i relasjonen mellom dem. Fiskarlagets representant sier at det er god dialog lokalt, i forbindelse med kommunale planprosesser, og at evt. problemer og interessekonflikter løses ved denne dialogen. FHL kommenterer ikke forholdet til fiskeriene spesielt, men er inne på at mens det fra overordnet nivå ofte er et konfliktfokus, er det lokalt lite konflikt mellom ulike interesser. Fiskeridirektoratet uttrykker det slik: "Kystsoneplanlegging er et redskap for å balansere fisk og oppdrett. Vi mener det kanskje mer enn fiskerne, som kanskje synes oppdrett kan få for mye". Nærøy nevnes som et eksempel. De viser også til nyere forskning som antyder at oppdrett av laks kan påvirke gyting til torsk negativt, med medfølgende potensial for konflikt. Fiskarlaget ser større utfordringer i relasjon til turisme, (som ikke løses gjennom kommunal arealplanlegging). FHL nevner forholdet til oppdrett i landskapsvernområder.

Fylkesmannen, og også Fylkeskommunen er bekymret for ivaretagelsen av de allmenne friluftinteressene, særlig gjennom bruk av store FFFNA-områder. De mener kommunenes vilje til å ivareta disse interessene varierer.

På regionalt nivå, så uttrykker fiskeridirektoratet at kystverket har blitt en mer krevende part enn tidligere. Den nevnte uklarheten og uenigheten i tolkninger mellom Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet utspiller seg trolig også i første rekke på regionalt nivå.

*Vertikal:* Det synes som informantene mener kommunene på en god måte ivaretar nasjonale mål innenfor fiskeri- og havbruk. Friluftsmyndighetene (FM og FK) er mer skeptisk til kommunenes evne til å sikre allmenne friluftinteressener gjennom sin planlegging.

#### 4.1.2 Samordning av bruk og vern

Målet om samordning mellom enkelte typer virksomheter (som oppdrett versus fisk) synes godt ivare tatt. Imidlertid har praksis med fleksibel planlegging (FFFNA-områder) ikke bidratt til å etablere enighet mellom ulike statlige myndigheter om vurdering av ivaretagelse av allmenne friluftshensyn i forhold til oppdrett.

Kommunene oppfatter imidlertid at deres planpraksis gir en god balanse mellom disse forholdene, gjennom definering av områder der oppdrett ikke kan finne sted. I forbindelse med siste planrevisjon er biologisk mangfold kartlagt i større omfang, noe som har fått visse konsekvenser for arealdisponeringen. Kommunene har lagt ut N-områder. Det er da også i forhold til friluftinteressene skepsisen er størst fra informanter hos fylkesmannen.

Marin konsulent er enig med kommunenes informanter: Kommunene har gjennom planleggingen evnet å forebygge arealbrukskonflikter. Han understreker at det heller er prosessen, en god og åpne kommunikasjon mellom ulike parter, enn plankartet i seg sjøl, som er viktig. Ellers tror han at en liten og dynamisk administrasjon kan være viktig for å lykkes, dvs. smådriftsfordeler.

#### 4.2 Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

Kommunene mener de ivaretar disse interessene på en god måte. De mener næringene har muligheter til å utvikle seg innenfor planen. I Fosnes kommenterer planansvarlig at kommunens behandling av konsesjonssaker går greit unna (på to dager), noe oppdrettsnæringa er fornøyd med. Oppdrettsnæringa er i følge han fornøyd med hvordan kommunen driver sin planlegging. Heller ikke fra andre er det signal

---

om at noen følger seg overkjørt. Han mener planen har bidratt til en god balansering av ulike interesser.

Marin konsulent mener begge kommunene ivaretar næringenes arealbehov på en god måte, men ikke fullt ut. De (oppdretterne og han) fikk ikke gjennomslag for alle områder de ønsket til oppdrett i siste revisjonsrunde. Imidlertid sier han at oppdretternes interesser blir godt ivaretatt, det samme gjelder de lokale fiskerne: gyteområder og rekefelt sikres. Han føyer til at han tror at også andre interesser blir godt ivaretatt.

FHL gir uttrykk for at oppdrettsnæringens aktører trekkes aktivt med, og bidrar i planprosessene. Deres innspill blir tatt hensyn til. "Kommunene er stort sett lydhøre". FHLs representant er veldig tydelig på hva som er kystsoneplanens funksjon, og at det har hatt en slik funksjon: Å gi næringen en forutsigbar og ryddig tilgang på egnede lokaliteter. Kommuner som ønsker å satse på næringa, må ha sin kystsoneplanlegging og -forvaltning "på stell". Fiskeridirektoratet er også inne på det samme, når de poengterer at konfliktavklaring og arealavklaring er viktig. De (og andre) trekker også fram oppdrettskonsulentenes betydning for oppdrettsnæringas posisjon i regionen, og deres rolle i å knytte sammen næring, kommuner og fiskeridirektorat. Fiskeridirektoratet kommenterer at den teknologiske utviklingen ikke skjer fortere enn at kommuneplanens fireårs-syklus kan ivareta næringenes behov for fleksibilitet. FHL mener kommunene stort sett gir næringen den fleksibiliteten den har behov for, gjennom fleksibel planlegging.

## Vedlegg 5

# Region Møre og Romsdal (med vekt på Volda og Herøy kommuner)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

I følge oversikten fra Fiskeridirektoratet per 31.12.05 er det fem kystkommuner av totalt 37 i Møre og Romsdal som ennå ikke har planlagt sine sjøarealer. Flere kommuner i fylket har to eller flere generasjon med kystzoneplan eller hvor sjødelen er integrert med kommuneplanens arealdel. Voldas gjeldende plan for sjøområdene er 2. generasjon. Første planen er fra 1994, mens gjeldende plan, kommunedelplan for kystsonen, er fra 2003. Også Herøy har to generasjoner med oversiktsplanlegging i sjø. I den siste planen som ble vedtatt i 2004 ble sjøområdene integrert i kommuneplanens arealdel. I denne prosessen kjørte de en parallell prosess med arealdelen og samfunnsdelen av kommuneplanen.

#### 1.2 Planutfordringer

Balansering av alle interessene som ofte er kryssende sees på som en hovedutfordring av mange av informantene. Av kommuneplanleggerne nevnes særlig presset for å legge til rette for oppdrett og samtidig skulle ta hensyn til andre interesser som en utfordrende oppgave. Også fiskerimyndigheten opplever et sterkere press på kystsonen, og at flere aktører er kommet på banen. Bl.a. nevnes Kystverkets planer om nye hovedfarleder til sjøs, som de karakteriserte som "10-felts motorveger" i sjøen som en stor utfordring. Også presset i form av hyttebygging og økende bruk av

kystsonen til rekreasjon nevnes. I den forbindelse nevnes viktigheten av å planlegge samlet for sjø og land. Det økende presset på strandsonen oppleves av mange som den viktigste planutfordringen i regionen for tiden. Generelt blir konfliktene i strandsonen nå sett på som høyere enn ute i sjøen i fylket.

Informanter fra Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal pekte på at det tidligere var et problem at mange kommunale planer var av "frimerkenatur" når det gjelder oppdrett, og mener med det at bare enkelte små områder ble lagt ut til oppdrett på plankartet. Dette har vært et problem for næringen fordi det da ikke tas hensyn til næringens dynamikk, bl.a. at hva som oppfattes som gode lokaliteter forandrer seg.

### 1.3 Motivasjon for planoppstart

Tilrettelegging for oppdrett og balansering av ulike interesser nevnes av informantene som de viktigste motivasjonene for å planlegge i kystsonen. Fiskeridirektoratets regionkontor ga i den forbindelse uttrykk for at de ønsket at mest mulig av arealkonflikter skulle avklares gjennom planarbeidet i kommunene, slik at konsesjonsprosessene går lettere.

## 2 Planprosessene

### 2.1 Organisering og deltakelse i kommunale kystsoneplaner

I følge informanter på regionalt nivå er det stor variasjon blant kommunene i fylket i hvordan fiskeri- og havbruksnæringens aktører involveres i planprosessene. Formell høring nevnes som den vanligste medvirkningsstrategien for å trekke inn næringsaktørene, men en del arrangerer også møter og invitasjon til temagrupper. Flere pekte imidlertid på at det har funnet sted en positiv endring knyttet til mer aktiv medvirkning de siste årene. En stor utfordring er mangel på fiskarlag og passive lag mht. kommunal kystsoneplanlegging, og at dette er en økende utfordring da det har skjedd en betydelig aldringsprosess blant fiskerne.

Volda og Herøy er begge kommuner som har hatt aktive medvirkningsstrategier og trukket aktivt inn lokale fiskeri- og havbruksaktører. I den siste planprosessen for Volda ble det opprettet tre arbeidsgrupper, hvor en av disse hadde fokus på havbruk og fiskeri.

Kvar arbeidsgruppe har gjennom fire møter nytta egne ressursar, grendelag og lokale ressursar til å fokusere på positive og negative sider ved "sine" interesseområder i eit framtid-/nåtidsperspektiv. På



denne måten verdt det lettare å kartlegge moglege konfliktområder der ulike interesser er til ulempe for kvarandre, og moglege flerbruksområder der ulike interesser kan ha gjensidig nytte av kvarandre (Volda kommune 2003).

I tillegg ble det opprettet en prosjektgruppe med deltakelse fra statsetater som Fiskeridirektoratet, Kystverket og veterinærmyndighetene. Kommuneplanleggeren for Volda oppfatter dette som et suksesskriterium, særlig at Fiskeridirektoratet var tungt involvert fra dag en i planprosessen gjennom den lokale fiskerirettlederen. Denne aktive deltakelsen mente han også var nyttig for direktoratet, ved at de også har måttet bryte sine synspunkter og interesser med andres synspunkter og interesser.

Fiskeridirektoratets representanter påpekte imidlertid at mulighetene for aktiv medvirkning i kommunale planprosesser er blitt svekket gjennom omorganiseringen av etaten. Tidligere var det 12-13 lokale fiskerikontor i fylket, nå er det to. Dette har også svekket kontakten med lokalbefolkningen og de lokale fiskarlagene. Det er ellers stor variasjon i hvordan direktoratet medvirker, fra kun formelle høringsuttalelser til aktiv involvering som i Volda.

I Volda ble det også sikret medvirkning fra befolkningen gjennom egne møter med grendelagene i kommunen. Disse har i følge kommuneplanlegger en sentral posisjon i kommunen og brukes som høringspart i mange ulike kommunale saker. Også Fiskeridirektorats folk var med på mange av disse møtene.

Våre informanter i Fiskeridirektoratets regionkontor roser planprosessen i Volda selv om de ikke fikk fullt gjennomslag for sine synspunkter, særlig når det gjelder det såkalte omvendte planprinsipp (at kommunene skal planlegge hvor de mener oppdrett ikke skal finne sted i stedet for å legge ut konkrete oppdrettsområder). Dette var et sentralt diskusjonstema i planprosessen, fordi mange av kommunens folk var sterkt uenig i Fiskeridirektoratets syn på denne saken. Man endte opp med noe som kan oppfattes som et kompromiss (se omtalen av plandokumentet). Den grundige prosessen gjorde at man klarte å komme fram til konsensus selv om det var uenigheter underveis. Fiskeridirektoratet varslet imidlertid innsigelse for et område når det gjaldt et oppdrettsanlegg, men man klarte å finne alternativ lokalisering slik at man til slutt ble enige før saken gikk til formell mekling hos Fylkesmannen.

Fiskeridirektoratet i Møre og Romsdal har vært en aktiv forkjemper for at kommunene skal følge det omvendte planprinsipp. I så måte har de fått støtte i sin argumentasjon i fylkesdelplanen for strand- og

kystsona (vedtatt 2000), hvor et hovedformål i planen er å snu fokus i arealplanlegginga mot de areala som en ønsker å holde uendra. Mange kommuner har endret sin planleggingspraksis i sjø i tråd med denne anbefalingen. Det er imidlertid ulike meninger om dette blant kommuner og andre aktører i fylket, og enkelte kommuner ønsker fremdeles en detaljert planlegging i forhold til oppdrett og argumenterer bl.a. for at dette sikrer bedre kommunal styring. Også Kystverkets regionkontor er skeptisk til denne endringen. I vårt møte med Fiskeridirektoratet regionkontor møtte vi samtidig representanter for Kystverkets kontor i regionen, og som ga klart uttrykk for uenighet med Fiskeridirektoratet på dette punktet. Kystverkets representanter mente at stort rom for akvakultur i planene kan komme i konflikt med hensynet til sjøverts ferdsel og at prinsippet ikke er fornuftig for andre interesser enn oppdrett. Fiskeri- og kystdepartementet, som både Fiskeridirektoratet og Kystverket er underlagt, har gitt signaler om tettere samarbeid mellom de to etatene slik at man kommer fram til enighet regionalt.

Også i Herøy arrangerte kommunen i den siste planprosessen egne folkemøter i de ulike grendene. Her var også lokale fiskarlag med og kom med innspill. Den lokale fiskerirettslederen var aktivt involvert gjennom planprosessen, og satt i arbeidsgruppa for arealdelen, sammen med sentrale personer i kommunens administrasjon (to planleggere, utviklingsleder og land- og skogbrukssjef). Også i denne prosessen var det en prinsipiell diskusjon mellom Fiskeridirektoratet og kommunen om hvordan man bør planlegge i sjø og i forhold til akvakultur. Herøy kommune gikk i stor grad inn for Fiskeridirektorats linje med flest mulig åpne områder for oppdrett (se omtale av plandokumentene). I sin merknad til planen i høringsfasen er direktoratet tilfreds med at kommunen har lagt til grunn ”omvendtprinsippet” i reguleringen av sjøarealene, men varslet innsigelse knyttet til eksisterende oppdrettslokaliteter ikke er blitt vist tilstrekkelig på plankartet, noe kommunen etterkom.

Kystverkets skepsis mot ”omvendtprinsippet” kommer også til uttrykk i deres merknad til denne planen (Herøy kommune 2000; 2003):

Kommunen må vurdere om det er ynskkelig med så store NFFFA-område. Her er konflikter med hovud- og bileier, og kanskje skaper urealistiske forventningar hos potensielle etablerarar.

Kystverket meiner ”omvendtprinsippet” med mest NFFFA-område og handsaming av enkeltsaker er utholing av plansystemet kom kan påføre tiltakshaver unødvendige og kostbare undersøkingar der søknaden seinare vert avslått. Ein plan skal legge til rette for bruk og

vern og vere forutsigbar. Slik planen er uforma no er store deler av sjøareala ikkje planlagt og enkeltsaker må handsamast fullt ut.

Kommuneplanleggeren i Herøy sa i intervjuet at i regionens nettverk av kommuneplanleggere var det stor skepsis mot "omvendtprinsippet". Informanten mente imidlertid at det er store problemer med tidligere planers "frimerke-natur", og mente at det å blinke ut konkrete A-områder krever detaljerte egnethetsanalyser kommunen ikke har gjort. Hun mener derfor det er feil å legge ut noen A-områder når man ikke vet om disse faktisk er egnet til oppdrett. Fylkeskommunen på sin side påpeker at "omvendtprinsippet" er i tråd med fylkesdelplanen for kystsonen, men varslet innsigelse på at et sjøområde som er en del av en grønn korridor bør holdes fri for oppdrett og dermed bør betegnes som NFFF-område. Fylkeskommunen varslet også innsigelse knyttet til det de anså som manglende helhetlige vurderinger som grunnlag for utbyggingsområde for hytter og landbasert akvakultur i strandsonen.

Sunnmøre og Romsdal Fiskarlag viser i sin merknad til planen for Herøy at det foregår fiske i alle NFFFA-områdene, og at ved konkrete planer om oppdrett eller havbeite må man forutsette konsekvensutredninger og en tett dialog med lokale fiskarlag. Fiskarlaget ser derimot ikke ut til å kreve at deres interesser blir bedre synliggjort på selve plankartet.

Når det gjelder regional samordning er det viktigste redskapet Planforumet i regi av Møre og Romsdal fylke. I Møre og Romsdal er det for tiden forsøk med enhetsfylke, noe Fiskeridirektoratet mener har vært uheldig i forhold til kystsoneplanleggingen. De mente at de tidligere hadde et godt samarbeid med fylkeskommunen, noe de mener de langt på vei har mistet gjennom forsøket med enhetsfylke.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlaget for kommunal kystsoneplanlegging

Lokal kunnskap fra oppdrettere og fiskere har dannet et viktig kunnskapsgrunnlag for planene i både Volda og Herøy. Særlig i Volda har man systematisert den lokale kunnskapen, noe man har gjort ved å utarbeide temakart for 11 forskjellige temaområder. Bl.a. er det utarbeidet et temakart for fikeri og et for havbruk. I temakartet for fiskeri vises kaste- og låssettingsplasser og fiskeplasser fra båt. I temakart for havbruk vises eksisterende akvakulturanlegg og settefiskanlegg, isgrense, midlertidig sikringssone for vill-laks, og selvsagt områder egna for akvakultur i fjordområdene. De egna områdene ble identifisert etter innspill fra lokale oppdrettere og Fiskeridirektoratets regionkontor. Et viktig grunnlag var kommunens havbruksplan, som ble utarbeidet i forkant av den første

kystsoneplanen fra 1994. Miljøvernlederen i Volda utarbeidet i forbindelse med gjeldende plan en miljørapport knyttet til de aktuelle oppdrettsområdene i havbruksplanen, med fokus på miljøkonsekvenser. Denne ble kvalitetssikret av fylkesmannens miljøvernavdeling.

Kommuneplanlegger for Herøy fortalte at kommunen gjorde et grundig arbeid med registrering av fiskeplasser noen år før siste planprosess, og at man der hadde utarbeidet temaplan for fiske. Man valgte ikke å ta dette med i plankartet, men få det inn ved neste rullering av planen. Fiskeridirektoratets regionkontor ga i sin merknad til planen uttrykk for at denne kunnskapen må oppdateres. Man har ikke gjort noen grundig jobb i kommunen når det gjelder å finne egnede områder for oppdrett, noe som var bakgrunnen for at kommunen valgte å fokusere på hvor oppdrett ikke kan finne sted framfor å blinke ut enkelte oppdrettsområder. Fiskeridirektoratet fremhever imidlertid både Volda og Herøy som kommuner hvor man i stor grad har tatt hensyn til fiskerne og deres kunnskaper.

Informantene fra Fiskeridirektoratet påpekte at kystfiskernes arealbehov ikke er godt nok ivaretatt, og innrømte i den forbindelse at de til nå ikke har fremmet deres interesser tilstrekkelig i de kommunale planprosessene og registreringsarbeidet. Dette er blitt særlig synlig ettersom de lokale fiskerlagene er blitt svekket. Selv om Møre og Romsdal er en stor havfiskeregion, fremheves det at det også drives viktig fiske i fjordene, bl.a. etter sei og breiflabb.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponeringer**

Generelt er de kommunale planene i sjø i Møre og Romsdal nå preget av mange har gått over til å angi store flerbruksområder hvor oppdrett inngår framfor å legge ut mindre spesifikke oppdrettsområder, i tråd med fylkets kystsoneplan og Fiskeridirektoratets sine tilrådninger. Volda har valgt en slags mellomløsning hvor en stort sett har benyttet seg av to forskjellige kombinasjoner av arealbrukskategorier i sjø; NFFF-områder hvor det ikke er anledning til etablering av havbruk og NFFFA-områder hvor det er muligheter for dette gjennom konsesjonsbehandling etter oppdrettsloven (nå akvakulturloven). Det er flest NFFF-områder i planen, men som også inneholder større NFFFA-områder i fjorden nærmere land. Dette var et kompromiss mellom kommunen og Fiskeridirektoratet, ved at man gjorde områdene hvor oppdrett er mulig relativt romslige. I følge kommuneplanlegger satt en slik løsning langt inne hos Fiskeridirektoratet, men kommunen fikk gjennomslag gjennom

grundig og faglig argumentasjon. Kommuneplanleggeren påpekte at det var en sterk og samstemt vilje om dette som de ikke akttet å gi seg på.

I enkelte områder har enkelte av brukskategoriene i PBL blitt skilt ut alene, bl.a. noen naturområder (viktige sjøfugl-lokaliteter), viktige friluftsområder, ferdselsområder, samt rene oppdrettsområder. Disse viser eksisterende anlegg inkluderte en 100 meter sikringssone rundt anlegget. Det er ikke lagt ut rene fiskeområder i plankartet, men kaste- og låssettingsplasser og fiskeplasser fra båt er vist i eget temakart.

I den gjeldende kommuneplan for Herøy er størsteparten av sjøarealene lagt ut som flerbruksområder hvor oppdrett inngår (NFFFA-områder). Planen viser også planlagte landbaserte akvakulturanlegg. Enkelte større områder er lagt ut til NFFF-områder. Plankartet viser også et sjøområde som er fredet etter naturvernloven. I likhet med planen for Volda viser heller ikke planen for Herøy rene fiskeområder, utover at det er med som en kategori i flerbruksformålet. Kommuneplanleggeren i Herøy påpekte at dette vil bli tatt inn ved neste rullering, ved at denne kunnskapen da er blitt digitalisert. I sin merknad til planen påpeker Fiskeridirektoratet behovet for utarbeiding av oppdaterte temakart som viser laksenot-, låssetting- og kastenotplasser i kommunen sine sjøområder, samt mye brukte fiskefelt og gyteplasser for viktige fiskeslag.

### 3.2 Bruk av retningslinjer

Både Herøy og Volda kommuner har brukt ikke-bindende retningslinjer for å differensiere mellom ulike oppdrettstyper for noen områder. Kommuneplanleggerne presiserte at dette ble gjort i overensstemmelse med Fiskeridirektoratet. I Herøy har man retningslinjer om at ikke-intensiv oppdrett som for eksempel skjell kan tillates i enkelte NFFF-områder. Volda har på sin side også presisert i forbindelse med NFFFA-kategorien at ”turvande avtaler med grunneigar og rettshavar til strandområda må inngåast der lokalitetene krenker desse”.

Informantene fra Fiskeridirektoratets regionkontor mente det er ønskelig at kommunene får større muligheter til å differensiere mellom ulike typer akvakultur. Bl.a. ble det påpekt at noen kommuner ikke ønsker skjelloppdrett, fordi det er en arealkrevende oppdrettsform, men at de ønsker oppdrett av torske. En av informantene mente at en ide kunne være et system hvor Fiskeridirektoratets regionkontor godkjente differensieringene kommunene foretok.

## 4 Kystsoneplanens resultater

### 4.1 Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

Hovedinntrykket er at oppdrettsnæringen har fått stort gjennomslag i de kommunale kystsoneplanene i Møre og Romsdal, bl.a. gjennom det omvendte planprinsipp eller at kommunene i større grad har gjort de planlagte oppdrettsområdene romsligere enn før. Det er særlig Fiskeridirektoratets regionkontor som har argumentert og arbeidet for denne endringen fylket, og prinsippet er også anbefalt i fylkets kystsoneplan. Enkelte kommuner i fylket har imidlertid likevel valgt å holde på en modell hvor de planlegger detaljert for hvor oppdrett skal finne sted.

Kystfiskernes arealinteresser er ikke like godt ivaretatt i plankartene, heller ikke i Volda og Herøy, selv om dette er kommuner hvor deltakelsen fra lokale fiskere har vært god. Disse kommunene har imidlertid valgt ikke å synliggjøre disse interessene på det formelle plankartet, men kun på temakart. Informantene pekte på at det er en stor utfordring å ivareta fiskeriinteressene både ved at det blir færre og færre lokale fiskarlag, og at presset på kystsonen blir større og større, særlig i form av oppdrettsanlegg og hytter.

### 4.2 Planene som beslutningsgrunnlag for konsesjonssøknader for oppdrett

Representantene fra Fiskeridirektoratet mente at der det var gode planer, og ikke minst gode planprosesser, fungerer kystsoneplanene som et godt beslutningsredskap i konsesjonsprosessen. Planene er også nyttige på den måten at de gir signaler tidlig til søkerne hvor de kan regne med å få aksept for en søknad. Regionkontoret bruker selv planene aktivt i sin behandling og i sin dialog med søkere. Informantene trakk fram at oppdrettere ikke ønsker å etablere seg i områder med konflikt, og at det derfor er viktig at planene først og fremst fokuserer på hvor oppdrett ikke bør finne sted med tanke på andre interesser (jfr. det omvendte planprinsipp).

Den største gevinsten mener de likevel kommunene har av et godt planapparat. I følge representanten for fylkesmannen/fylkeskommunen legger kommunens innstilling viktige føringer for resten av prosessen, hvor særlig kystsoneplanene som oftest spiller en viktig rolle. Er det en søknad som ligger i et område som planen viser til oppdrett, enten som A-område eller NFFFA-område kjører som regel ikke kommunene noen grundig lokal prosess. Dette gjør de hvis det er snakk om konsesjon i andre områder som krever dispensasjon fra plan, i følge informanten.

Kommuneplanleggeren fra Herøy sa imidlertid at de har valgt å kjøre lokal høring og lokal prosess på hver eneste konsesjonssøknad, uavhengig av om den krever dispensasjon eller ikke. En slik strategi henger sammen med at kommunen har valgt en grov plan med store NFFFA-områder. Dette mener hun fordrer en grundig lokal prosess på hver eneste søknad, hvor de legger denne ut på høring og sender sakspapirene til lokale fiskarlag og grendelag, samt har annonse i lokalavisen. Det har også hendt at de har ringt lokale fiskere for å være sikre på å få fram om de har viktige arealinteresser i området. Kommuneplanleggeren mener dette fungerer godt. Planen blinker ut de viktigste nei-områdene mht. oppdrett, og så tar man en mer detaljert undersøkelse knyttet til de omsøkte lokalitetene i NFFFA-områdene. Selv om ikke kommunen har siste ordet i vedtak om konsesjon, mener hun likevel kommunens innstilling har mye å si for det endelige utfallet. Dette påpekte også representantene for fylkesmann/fylkeskommune og Fiskeridirektoratet.

Både planen for Herøy og Volda gir rom for videre vekst i oppdrettsnæringen; Herøy ved at mesteparten av sjøarealene er avsatt til NFFFA-områder og Volda gjennom flere romslige NFFFA-områder.

#### 4.3 Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen og andre interesser

De fleste informantene mener at planene i stor grad makter å balansere mellom ulike interesser i kystsonen, men at dette krever en bred prosess. I så måte fremstår både Volda og Herøy sine planprosesser som gode, selv om de har valgt noe ulike strategier. Volda har kjørt en særlig bred medvirkning og grundige registreringer i sin planprosess. Det er til sammen utarbeidet 11 temakart; for hhv. vilt, naturvern, friluftsliv, reiseliv, nyere kulturminner, fornminner, jordbruk, potensiell skredfare og kommunikasjon, samt for havbruk og fiskeri. Kommuneplanlegger for Volda påpekte at den grundige prosessen har medført bred enighet til planen og at det ikke har vært dispensasjoner etter planvedtaket, verken i sjø eller i strandsonen. Det er et unntak knyttet til en midlertidig dispensasjon hvor en prøver ut om en lokalitet som ikke er planlagt for akvakultur fungerer bedre enn området som er planlagt for dette.

Noen av informantene ga imidlertid uttrykk for at den løsning Herøy og andre kommuner i fylket har valgt med store NFFFA-områder gir for mye rom for oppdrettsnæringen, noe som kan komme i konflikt med andre interesser. Kommuneplanleggeren for Herøy mener som nevnt dette ikke er noe stort problem, da man gjennom planprosessen

blinker ut de viktigste nei-områdene og at man gjennom konsesjonsbehandlingene foretar mer detaljerte undersøkelser. I så måte er det ikke opplagt at det tilrås konsesjon i et NFFFA-område. Her er det imidlertid noe ulike oppfatninger om NFFFA-kategorien. Mens noen ser ut til å mene at flerbrukskategorien favoriserer oppdrett ved at man formelt sett ikke trenger dispensasjon ved eventuell konsesjonssøknad, mener andre at ingen interesser i flerbrukskategorien er favorisert, men at de er likestilte. Noen påpekte også at store NFFFA-områder kan gi urealistiske forventninger til oppdrettsaktører.



## Vedlegg 6

# Region Vest, med vekt på Vågsøy og Flora i Sogn og Fjordane fylke

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

De fleste kommunene på kysten av Sogn og Fjordane og Hordaland (som utgjør Fiskeridirektoratet region Vest) har nå en kystsoneplan, med unntak av i Indre Sogn. Det varierer hvor langt man har gått i å planlegge sjøarealene. Fylkesplanleggingen i kystsonen i Hordaland og Sogn og Fjordane oppgis å ha vært til stor hjelp i kommunenes planlegging. Blant de 56 kystkommunene i regionen er det 10 som ikke har planlagt i sjø (Fiskeridirektoratet 2005).

I både Vågsøy og Flora kommuner er sjøarealene innarbeidet i arealdelen i kommuneplanen.

I Flora har de hatt kystsoneplan siden 1993, og den har vært integrert i arealdelen siden 1998. Siste rullering startet i 2001 og ble vedtatt 2003. Formålet var i starten bare å ekspandere arealplanleggingen til sjø, for å dra nytte av planredskapets konfliktavklarende rolle. Derneft, fra 2001, var formålet i større grad å legge til rette for akvakultur.

Vågsøy hadde kystsoneplan allerede i 1990 – og var først ute med kystsoneplan i Sogn og Fjordane. Den ble vedtatt som egen kommunedelplan og eksiterte da i tillegg til arealdelen. I 2000 startet en rullering som inkluderte den i arealdelen, vedtatt 2002. Denne rulleringen inkluderte også plan med tanke på tildeling av

---

laksekonsesjoner og var en viktig del av den politiske tilpasningen til Fiskeriminister Gregursens betingelse om plan for sjøarealene for at laksekonsesjon skulle kunne gis i en kommune, både i Vågsøy og Flora.

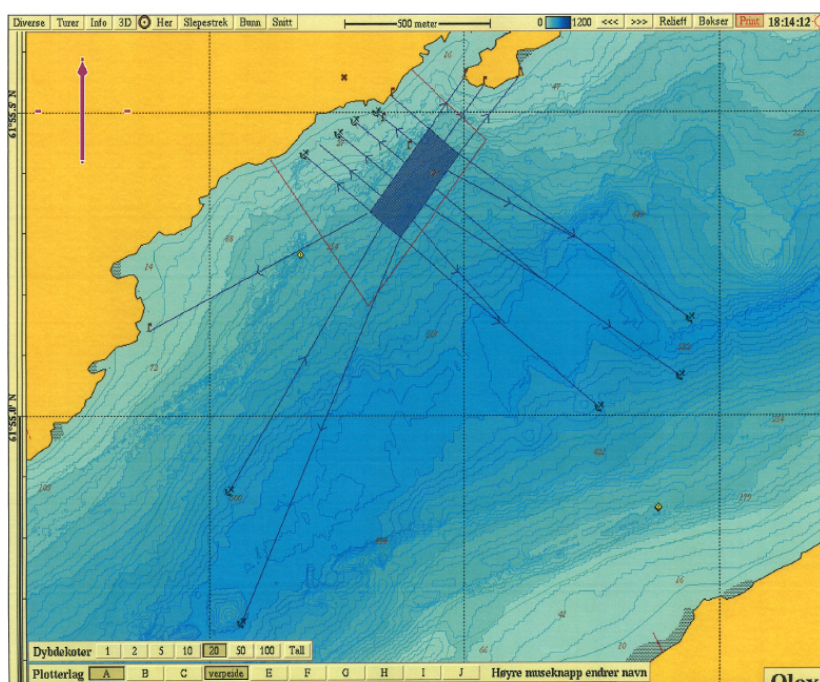
Kommuner i Sogn og Fjordane startet tidlig kystzoneplanlegging fordi oppdrettsnæringen hadde store sykdomsproblemer, noe som førte til større arealbehov. Kravet om at hver laksekonsesjon skulle ha tre lokaliteter førte til arealknapphet og dermed et planleggingsbehov. Arealbehovet påvirkes igjen av robusthet av anleggene, ved at økt robusthet fører til at man kan legge dem mer værutsatt.

## 1.2 Planutfordringer

Konfliktene i kystsonen oppgis å være større i Hordaland enn i Sogn og fjordane. Det gjelder både forholdet mellom akvakultur og fiske og mellom akvakultur og turisme, friluftsliv og hyttebygging.

Kaste- og låssettingsplasser er den interessen som overlegent oftest er i konflikt med akvakultur i regionen. Store oppdrettsanlegg med lange ankringsspenn er et problem for fiske fra båt. I dype og trange norske fjorder, kan et ankringsspenn strekkes på tvers av dypet, over fjorden. Dermed vil det lett komme i veien for bruk av ulike fiskeredskaper. Figur 1 nedenfor er en veldig tydelig illustrasjon på dette problemet. Hytter, med tilhørende molo og småbåthavner er også lett i konflikt med kaste- og låssettingsplasser.

Figur 1 Oppdrettsanlegg med tilhørende ankringsspenn. Kilde: Fiskarlaget Vest.



I Vågsøy har man noe overordnede perspektiver på planleggingen i sjø som går på at kommunene bør ha adgang til å bestemme mer, som på land. Man ser et behov for sterkere samkjøring mellom PBL og særlover, særlover som kommuneplanlegger mener har hatt enerett i sjø. Saksbehandlinger etter havne- og farvannsloven tar ikke hensyn til behandlingen etter bl.a. PBL, men forventer en tilpasning bare knyttet til forbehold om avklaring etter andre lover uten aktiv avklaring med andre lover, hevdes det.

Kommuneplanlegger for Vågsøy ser det også slik at kommunene har et for svakt rettslig vern i forhold til nabokommunenes planlegging. Hvis en kommune for eksempel vil verne sin elv, så trenger ikke nabokommunene bry seg om det. Kommunene kan ha ulik (nærings)utvikling i strid med hverandre. Det savnes at større regioner tenker langsiktig i planleggingen, og det etterlyses interkommunal planlegging i sjø, i tillegg til fylkesdelplaner.

Fiskarlaget er veldig opptatt av rettighetene i forhold til det å utøve fiske. Der får vi bl.a. det synspunktet at kommunen ikke bør drive arealplanleggingen fordi den legger til grunn hvem som skal drive, snarere hvilken virksomhet som bør drives, og dermed svikter de sin rolle som planmyndighet for nasjonale samfunnsinteresser.

Informantene våre samlet identifiserer en rekke konflikter og utfordringer i kystzoneplanleggingen:

#### *Konkrete konflikter*

- Nasjonale laksefjorder setter begrensning for oppdrett
- Havbeite krever mye areal og kommer ofte i konflikt med fiske
- Informasjonsgrunnlaget for planlegging for akvakultur er i mange tilfeller for dårlig. Man kan derfor lett planlegge oppdrett på steder som ikke er egnet for det. Strategien med A (akvakultur) i store flerbruksområder kan tolkes som et utslag av en slik situasjon
- Mange oppdrettskonsesjoner innehas av folk som ikke bor i kommunen. Det blir dermed en problemstilling hvor attraktivt det er for kommunen å legge til rette for oppdrett, siden denne situasjonen medfører begrensede ringvirkninger
- Det kan være vanskelig å kombinere det å satse både på turisme og oppdrett
- Kystverket stiller krav til arealer som er i nærheten av farleder skal forvaltes slik at det i en ulykkessituasjon ikke skal oppstå konflikt med farleden, for eksempel at oppdrettsanlegg og utstyr fra dette driver inn i farleden
- Planleggingen får stadig flere dimensjoner. Knyttet til økende kunnskap om arealene øker også behovet for å forvalte de særskilte egenskapene man måtte være oppmerksomme på. Økte kostnader ved utredninger og økte konflikter følger med. Vågsøy var opptatt av den ekstra belastningen kommunen ble utsatt for ved utredning av marine kulturminner

## **2 Planprosessene**

### 2.1 Organisering og deltakelse

Det er planforum i regi av fylkeskommunene i både Sogn og Fjordane og Hordaland som medfører tidlig kontakt med arealplansakene som meldes fra kommunene. Forumet i Sogn og Fjordane samles hver 14. dag, og der treffes de fleste relevante forvaltningsmyndigheter. Forumet følger gjerne sakene over flere møter, og man er med på å

legge premissene i planprogrammet. Forumet følger (kommune) plansaker i flere ledd. Mange reguleringsplaner får imidlertid ikke behandling i planforum. De mest aktuelle reguleringsplanene for Fiskeridirektoratet region Vest er de for hytteområder og småbåthavner, med disse kan det hende at direktoratet ikke blir gjort kjent med gjennom kommunenes innmelding. Det blir "ofte" innsigelse hvis regionkontoret kommer sent inn, bl.a. i reguleringsplaner. De fremstiller det slik at de er fremmer fort innsigelse i slike tilfeller.

Vågsøy har hatt gode erfaringer med å organisere planprosessene gjennom å etablere styringsgrupper på flere nivåer hvor de aktuelle aktørene har deltatt. Man har hatt områdemøter og temamøter (industri, bolig, havbruk). Aktørene har vært Fiskeridirektoratet (FID), Kystverket, oppdrettere, fiskere, lokale havnestyrer, og medvirkningen har foregått siden 1993. Fiskerne har gitt fra seg mange kaste og låssettingsplasser som ikke er i bruk. Dette har bidratt til å sikre de interessene de har. Sogn og Fjordane fiskarlag har hatt eget kurs i kystzoneplanlegging, noe som har gitt god og relevant kunnskap for å delta i slike prosesser.

Det fremstilles som et stort problem i Vågsøy at store regionale aktører ikke ønsker å delta tidlig. De kommer ofte med provoserende, "sære faglige ideer", i forbindelse med offentlig ettersyn.

Flora kommune brukte planprogram ved oppstarten av rulleringen av sin kommuneplan i 2001. Planutvalget satte ned en styringsgruppe. Involvert i planprosessen var fylkesveterinære, oppdrettsorganisasjonene, FM og FID. Disse var med allerede ved arbeidet med kystzoneanalysen. Fiskerne var ikke med på dette, og både kommunen og de selv opplevde at de kom for sent inn i prosessen.

## 2.2 Kunnskapsgrunnlag for kommunale kystzoneplaner

Der er en sterkere flyt av informasjon mellom fiskarlag og FID enn mellom FID og kommunene. Kunnskapen om lokale forhold kan aldri bli god nok, men mangelen på kunnskap har aldri vært noe stort problem. Fiskeinteressene er ikke interessert i å beslaglegge mer enn nødvendig, og forholder seg også kritisk til hva som er nødvendig. FID opererer med 1., 2. og 3. prioritet på kaste- og låssettingsplasser som en del av dette, og Fiskarlaget er med på dette.

Vågsøy sier de har håndtert de kjente konfliktene. Det er større problemer med konfliktavklaring der det er lite kunnskap. Relevansen av å planlegge for akvakultur kan knyttet seg direkte til kunnskapen om egnethet for spesielle arter. Denne kan være begrenset. Den kan

også være en problemstilling om en gitt lokalitet kan tilfredsstillende de transportbehovene som kan variere mellom artene.

Fra rulleringen som startet i 2001 hadde Flora en kystsoneanalyse fra NIVA som forelå ved planoppstart.

Det arbeides systematisk med kunnskapsinnsamling fra Fiskarlaget med sikte på å få innflytelse i planprosesser.

I Flora mente man at kunnskapsgrunnlaget var tilfredsstillende i forhold til akvakultur, men ikke i forhold til marint biologisk mangfold.

Det har vært en omfattende datainnsamling i regionen (erfaringskunnskap) av planrelevans på fylkesplan. Ligger på: [www.fylkesatlas.no](http://www.fylkesatlas.no), som fylkesmannen og fylkeskommunen i Sogn og Fjordane står bak.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponeringer**

FID aksepterer ikke flerbruk uten at A tas med på plankartene, får vi vite av dem. Både Vågsøy og Flora har allikevel store flerbruksområder uten A og Vågsøy har bare små flerbruksområder med A. Vågsøy har ganske mye og har mye A i ren form i sin plan. Flerbruk uten A er den dominerende formen i Vågsøy, en slags rest-kategori. Omtrent 90% av arealene har denne statusen. Flora kombinerer A med flerbruk i store områder. Over 50% av sjøområdene i Flora er lagt ut til NFFF, og en rekke mindre flekker som er enbruksområder, bl.a. fiske (men bare gyte og oppvekst) og A. Veterinærbestemmelsene setter mange begrensninger for utbredelsen av ren A, i følge Flora kommune, og de bruker NFFFA mye mellom ren A som biologiske branngater, men også som ekspansjonsområder for A. Flora velger NFFFA på grunn av fleksibiliteten i forhold til A.

Avgrensningen av arealkategoriene i forhold til hverandre reiser også den problemstilling om fortøyningene til akvakulturanleggene skal ligge inne i A-områdene. Som vi har sett på eksempelet i Figur 1, så kan slike fortøyninger strekke seg lang utenfor utbredelsen av selve mæren. FID ber om at fortøyningene ligger innenfor A-områdene, men innser også at disse ikke nødvendigvis er i konflikt med andre formål.

### 3.2 Bruk av retningslinjer

Flora sier de har vært i kontakt med FID i forhold til det å skille på arter i A-områder, men har fått beskjed om at dette går for mye på oppdrettsfaglige premisser og har derfor anmodet kommunene om å ikke gjøre det.

Vågsøy ser det slik at det er synd at bestemmelser om typer oppdrett ikke kan brukes bindende. De ser også behovet for å differensiere på omfanget av etableringen (industrialiseringsnivå) og plassering innenfor planområdet, i form av retningslinjer til planene.

## 4 Kystsoneplanens resultater

Planlegging som retningslinje for videre forvaltning fungerer dersom kommunen vil rullere den, og dersom den setter av store nok områder til akvakultur, slik FID ser det.

Planene har gitt bidrag til verdiskapning, og til å ivareta både fiskeri- og havbruksnæringenes interesser. Kommunene har gjennom planleggingen lagt til rette for oppdrett, men samtidig også tatt hensyn til fiskeriinteressenes arealbehov.

FID følger kommunale ønsker for etablering av akvakultur, uansett hvordan planstatusen er, og kan bare vise til ett eksempel der konsesjon er gitt i et område ikke planlagt for A, i strid med kommunens eget ønske.

I case-kommunene har det vært noen dispensasjoner. Det dreier seg om skjellkonsesjon i flerbruksområde uten A. Også i forhold til småbåthavn har man sett dispensasjon.

## Vedlegg 7

# Region Sør (med vekt på Finnøy i Rogaland og Hvaler i Østfold)

### 1 Planstatus og utfordringer

#### 1.1 Planstatus

Hvor langt kommunene har kommet i å integrere sjøområdene i kommuneplanleggingen varierer svært i Region sør, fra de som har laget planer for sjøområdene til de som ikke har noen slik plan i det hele tatt. Bruk av kategoriene i § 20-4 nr. 5 er for eksempel svært lite utbredt, med unntak av i Rogaland på grunn av veksten oppdrettsnæringen i fylket. En medvirkende årsak i Rogaland var også at fylkeskommunen laget en fylkesdelplan for kystsonen som gav kommunen mye hjelp i forhold til sitt eget planarbeid. Kommunenes planlegging i sjø skjøt fart etter vedtaket av fylkesdelplanen. Etter at mange kommuner i starten drev med egne kystsoneplaner, er dette nå innarbeidet i kommuneplanens arealdel, i følge fylkesmannen i Rogaland.

Blant de 70 kystkommunene i regionen har litt over halvparten (36 kommuner) ikke kystsoneplan eller integrert sjøområdene i kommuneplanens arealdel, i følge Fiskeridirektoratet (2004). Som nevnt er de fleste kommuner uten plan for sjøområdene langs Skagerrakkysten. Det foregår allikevel mye kommunal planlegging på landsiden av strandsonen blant kommuner fra Vest Agder til svenskegrensen som berører sjøarealene, og da dreier det seg mye om regulering av hyttebygging og tilhørende bebyggelse, samt sikring for allment friluftsliv.

I Finnøy har de drevet arealplanlegging i kystsonen siden 1991, og arealplanen for sjø er nå en del av kommuneplanens arealdel. Planen



er under rullering nå, og forslag til ny plan ble sendt på høring i april 2006.

I Hvaler er planleggingen i sjø integrert i kommuneplanens arealdel. Gjeldende plan ble vedtatt i april 2004.

## 1.2 Planutfordringer

Langs Skagerrakkysten er det hyttebygging med tilhørende utbygging som er den største utfordringen i planleggingen. Det planlegges til hytteformål og boliger, styrt av grunneiere som ønsker å selge. Småbåthavner og bryggeanlegg er det viktigste aspektet ved dette sett i forhold til arealbruken i sjø, men også mudring, sandstrender og lignende sees på som sentrale utfordringer. Dette berører kystfiskerne direkte, og kommunene mangler et syn på dette i sin planlegging og saksbehandling av tiltak i strandsonen. Problemet langs denne kystlinjen er først og fremst alle små tiltak som i sum gir store negative konsekvenser, og manglende helhetlig planlegging av dette.

I Ryfylket har man sett mye tilrettelegging for oppdrett og utbygging av dette, men det er også den eneste delen av region sør som har sett dette i en skala som ligner det som har skjedd lengre nord i landet. Her er det nå blitt så mange etableringer at det er fullt, og avstandskravet er blitt et problem for videre vekst. Dermed blir også situasjonen den at områder som er satt av til A (akvakultur) i kommunale planer i realiteten ikke kan brukes til dette. Dermed er det heller ikke noe stort poeng i å presse på for mer A i disse områdene, slik

Fiskeridirektoratet region Sør (FID) ser det. Lenger sør derimot forsøker FID å få kommunene til å planlegge for A i større grad. I Risør har dette gitt utslag i innsigelse fordi kommunen har vært svært lite villige til å legge ut mer A, noe FID ønsker at de skal gjøre. I henhold til den nye akvakulturloven (01.01.06), der det altså heter at FID ikke kan gi konsesjon i strid med kommunens plan hvis det ikke foreligger samtykke fra kommunen. Hvis FID da ikke har virkemidler til å påvirke planleggingen for mer A, påpekte informanten i FID at de blir stående maktesløse i forhold til det å fremme akvakultur i de kommunene som ønsker å ikke planlegge til dette. FID ønsker å være såpass offensive i forhold til dette at dersom det ikke er gjort egnethetsanalyse for et gitt område, så ønsker de at det legges ut til flerbruk med A (NFFFA som generell flerbruk). Det er et sterkt synspunkt fra FID at det ikke er en generell konflikt mellom akvakultur og friluftsliv. Dette gjelder spesielt dersom skjelloppdrett legges fullstendig under vann. I den forbindelse ble det uttrykt at kommunene for lett vant utelukker A fordi det kommer i konflikt med friluftstinteresser, noe ikke FID godtar uten videre. Det er allikevel på

det rene at kommunen har et annet sterkt motiv for å ikke planlegge til A, nemlig det at kommunen ikke får inntekter og ofte minimale sysselsettingsgevinster av oppdrettsvirksomhet innenfor sine grenser.

Det er FIDs standpunkt at en kommune ikke bør ha muligheten til å ekskludere en hel næring. FID sier at de ikke vil gå av veien for å gi konsesjon i uplanlagte områder, selv om kommunene skulle være mot det. Dette beror på at staten ser på havbruk som en nasjonal interesse, og politikken går ut på at denne næringens interesser skal sikres i alle deler av landet. Dermed får innsigelsene knyttet til mangelen på A en prinsipiell side som blir aktuell i mange saker, og det er i følge representanten i FID flere kommuner i regionen som nå venter på Miljøverndepartementets behandling av Risør saken, med håp om at de også kan utelukke A fra flerbruksformålet i sine planer.

Konfliktområder i punktform:

- Det er vanskelig å planlegge for oppdrett, fordi kommunene ikke klarer å definere hva som er avgjørende for lokalitetene og hvilken type oppdrett som kan bli aktuelt
- I Rogaland har man et nasjonalt laksevassdrag som er i konflikt med lakseoppdrett. Parasitter og fiskerømming er problemet
- Vanlig tiltak som berører sjø, og som kan komme i konflikt med fiske, er opparbeiding av brygger, småbåthavner, rørledninger og sandstrender. Fra Gulen til svenskegrensen ser man nå 140 kunstige sandstrender i året, ifølge FID.
- I Finnøy oppleves det slik at de viktigste konfliktene i planleggingen går mellom tradisjonelt fiske og fiskeoppdrett. Det er også en konflikt mellom fritidsfiske og fiskeoppdrett, og fritidsfiske er mye større enn yrkesfiske. Konflikten oppstår fordi det viser seg at fisken spiser av anlegget, og at kvaliteten på fisken blir påvirket av det, hevdes det
- Havbeite som oppdrettsform er også i konflikt med fiske
- I Finnøy oppleves det som et stort problem at oppdrettsnæringen ikke gir kommunale inntekter og arbeidsplasser. Her ser man det slik at det burde innføres en form for avgiftssystem slik at man kunne fått kommunale inntekter. I følge fylkesmannen har kommunen derfor allerede siden 1995 ikke hatt så stor interesse for dette næringslivet, og vært mer ute etter å se etter hytteområder

- Produktkvalitetskravet i oppdrettsnæringen er det største hinderet for å ta i bruk arealer til oppdrett, pga av avstands og flyttekrav (veterinærmyndighetene)
- Konflikten mellom hytte og akvakultur aktualiserer en integrert behandling av land og sjø i arealdelen.
- Det er større konflikter på skjell dyrking enn fiskeoppdrett fordi de er større i utstrekning og fordi en del mener de ser mer uryddige ut, i følge informanter. De har i tillegg liten sysselsettingsgevinst. Kamskjell, derimot har små anlegg (og ikke gjerder for å holde krabbene vekk)
- FID ser et klart behov for planlegging på tvers av kommunegrensene og mener. Fylkesdelplanen for Rogaland har ryddet opp, men for Skagerrak finnes det ikke noen slik kystsoneplaner
- For fylkesmannen er det et spesielt perspektiv at denne planleggingen møter og ”utfordrer” naturverneområdene etter naturvernloven, og peker også på at det i planprosessene etter PBL medfører liten aktiv stillingtagen til forholdet mellom bruk og vern
- Det er et avvik mellom den planleggingen som foregår og sikringssoner for villaks, forteller fylkesmannen i Rogaland. Her fremstilles det også som et problem at miljøforvaltningen hittil har vært alene om å være opptatt av villfisk. Selv om mattilsynet har sagt nei til oppdrett på grunn av fare for smitte til villfisk, er det allikevel nærmest politisk vedtatt at oppdrett skal vokse, slik fylkesmannen ser det. Her er det et synspunkt at FID kan være for tro mot bransjen

### 1.3 Motivasjon for planoppstart

Slik man ser det hos fylkesmannen i Rogaland, dreier kommunene sin planlegging i sjø seg hovedsakelig om å identifisere og å legge ut områder for akvakultur. Men man ser også at kommunene legger opp til både å legge til rette og å ha alle muligheter åpne, gjennom planlegging til flerbruksformål. Man begynner imidlertid å se en endring i mange kommuner i fylket mht. dette, bl.a. i Finnøy.

Det er lite bevissthet om sjøarealene blant kommunene langs Skagerrakkysten. Det er landdelen av strandsonen som får fokuset.

I Hvaler fremstår motivet for denne planleggingen at man ønsker en form for ryddighet i arealplanbildet. Man nedtegner en samlet oversikt over arealbruken nettopp i sjødelen til kommuneplanenes arealdel. Motiviet for den planleggingen som har skjedd har ikke vært å søke

avklaring i konflikter, selv om noen slike eksisterer, eller å legge til rette for virksomhet som ikke allerede var der. Dette motivet blir nok allikevel sterkere etter hvert som presset på hyttebyggingen øker ytterligere.

## **2 Planprosessen**

### **2.1 Organisering og deltakelse**

FID er opptatt av at planprosessen i Finnøy har vært bra. Den beskrives slik at den både har vært fleksibel og ryddig. I forhold til lokale fiskere og oppdrettere sin medvirkning i Finnøy, så er situasjonen den at oppdrettsbedriftene holder til et annet sted, og det er lite yrkesfiske igjen i kommunen. Den lokale medvirkningen er dermed begrenset, i den forstand. Finnøy beskriver også en tett og god kontakt med FID, som har vært mest (og for mye, etter kommunens smak) opptatt av omfanget av A-områder.

Fra næringen selv er det Fiskarlaget som er mest aktive ved siden av FHL, får vi vite av FID.

I Hvaler så fremstilles det slik at det er få konflikter i planleggingen til sjøs. Det er bare fiskeri, i form av havner, som kan sies å være noe krevende, men her er kommunen opptatt av å legge til rette, og sier at de har en god dialog med fiskerne, samt tung involvering av interesser for øvrig i planleggingen.

FIDs lokalkontor i Fredrikstad har vært mest involvert i fylkesdelplanen for Østfolds sjøområder, og mener at sjøplanlegging er best egnet på regionalt nivå, i alle fall i et lite fylke som Østfold. Denne planen er nettopp justert etter høringsrunden, og er en revisjon av Kystsoneplanen for Østfold fra 1992.

### **2.2 Kunnskapsgrunnlag for kommunale kystsoneplaner**

Når det ikke er gjort egnethetsanalyser for oppdrett, så ønsker FID flerbruk med A, og i sør presses det på for mer havbruk. Det er lite kunnskap om egnethet for havbruk i regionen.

Hvordan aktiviteter i kystnær sjø påvirker gyte- og oppvekstforhold er ikke berørt i kommunal planlegging.

Det er mindre bevissthet om forhold i sjøen enn det er på land i planleggingen. Det gjør det ikke lettere at næringen selv ikke har langsiktige planer, siden det er konkurranse mellom oppdretterne, slik man ser det hos fylkesmannen i Rogaland.

I Rogaland ble det gjennomført en egnethetsanalyse knyttet til kystsonenplanen for fylket. Det gjennomføres nå et prosjekt med registrering av verdier i 100-metersbelte.

Den tidligere utpregende mangelen på kunnskap om forholdene under havoverflaten avløses nå av en stadig voksende tilfang av kunnskap. I Hvaler har man bl.a. funnet spesielle korallrev i det siste. I Hvaler har lokale fiskere identifisert viktige kaste- og låssettingsplasser.

### **3 Plandokumentene**

#### **3.1 Kommunenes arealdisponeringer**

FID ønsker rene A-områder i planene, og vil respektere retningslinjer knyttet til A. Finnøy har mange slike retningslinjer.

Finnøy kombinerer rene A-områder med rene fiskeområder og ankringsområder, samt andre særskilte sjøområder til bruk eller vern (høringsutkastet fra april 2006). I tillegg opereres det med en LNF (skal være NFFF?) kategori i sjø. Store deler av sjøarealet er dermed uplanlagt.

FID er fornøyd med hvordan Finnøy har bidratt til å gjøre store områder tilgjengelige for oppdrett, slik at de ikke opplever noe videre press fra FID for å legge ut mer. Det er faktisk også mye oppdrett i Finnøy.

I Hvaler er plankartet preget av at man markerer ulike arealbruksformål på kartet. Man har markert kaste- og låssettingsplasser, natur og friluftsområder, eksisterende havbruksanlegg (blåskjell), havner og farleder. Man har altså helt og fullt tatt utgangspunkt i hva områder brukes til i dag, og man har ikke planlagt for fremtidig bruk. Det viktigste kommunen har gjort i forhold til fiske er sikre fiskerihavner, noe man i følge kommunen selv har gjort tungt. Alt næringsfiske skjer utenfor det området kommunen planlegger, men det er behov for flere havner i Hvaler. Dermed er det heller ikke konflikt mellom fiske og akvakultur, som for øvrig bare består av skjell (11 lokaliteter) fordi naturforholdene er vanskelig for fiskeoppdrett. Hvaler har ingen flerbruksformål i sjødelen av kommuneplanen. Det er dermed store uplanlagte områder, og man har den holdningen at, skulle det dukke opp noen aktører, så kan man planlegge senere. Hvorvidt aktører, med FIDs hjelp, kan dukke opp på en slik måte at kommunen mister styring blir dermed et spørsmål, siden FID uttrykker at de vil gi konsesjon i uplanlagte områder i strid med kommunens ønske.

Når det gjelder det å bruke kombinasjoner av arealformål i planen, så er fylkesmannen i Rogaland innstilt på en dialog om hva de skal innebære. Det øker åpenbart planens fleksibilitet når man ikke uten videre skal tolke det slik at en flerbrukskategori innebærer planlegging til ett av de aktuelle formålene, men at videre avklaring i forhold til mellom interesser fremdeles gjenstår.

### 3.2 Bruk av retningslinjer

Finnøy opererer med retningslinjer til arealplankategoriene. I forhold til A, så innebærer det bl.a. at det differensieres mellom ulike former for A på arealplankartet. Dette gjøres selv om kommunen har den erfaringen at oppdrettskonsesjon er gitt i strid med retningslinjene.

FID ønsker differensiering av A-områder. Selv om disse ikke er bindende, vil de bli respektert, slik FID uttrykker det. Fiskeområdene kan også differensieres faglig, noe Finnøy har fulgt opp i sitt utkast fra april 2006.

## 4 Kystsonenplanens resultater

I Finnøy er erfaringen den at planene har løst konflikter på en god måte. Planene har ivaretatt havbruksarealer så langt politikere har ønsket det. Man har vært i stand til for å finne gode lokaliteter for oppdrett, og avsatte områder blir veldig fort fylt opp, registrerer fylkesmannen, noe som også er et uttrykk for at planen har en effekt.

Planen er et godt virkemiddel til å orientere seg og mangel på planlegging oppskalere konflikter, mener man i FID. Det er klart at kommunene ikke ønsker at lokaliseringen av oppdrettsanlegg skal bestemmes bare av FID. Kommunene ønsker selvråderett, og den har vokst seg sterkere med fremveksten av kommunal planlegging i sjø (og med planleggingens status i den nye oppdrettsloven).

Uplanlagte områder kan uten videre bli brukt til oppdrett, mot kommunenes ønske. Dette er i alle fall et resultat av mangel på planlegging som er verdt å merke seg.

I Hvaler opplever man det slik at planleggingen har gitt et klarere bilde at arealbruken i kommunen. Denne form for ryddighet vil være nyttig for aktører som ønsker å etablere virksomhet, men ikke nyttig i den forstand at forholdene er tilrettelagt. Men selv om konfliktavklaring ikke har vært et formål med planleggingen i Hvaler, er det allikevel en erfaring at planleggingen avklarer flere konflikter enn den skaper.

## Vedlegg 8

### Intervjuguide (forenklet)

1. Innledning. Informantens rolle og posisjon
2. Planstatus og generelle erfaringer med kommunal kystsoneplanlegging i deres region
  - a) Hva er de viktigste planutfordringene i regionen, etter din/deres mening?
  - b) Hva er planstatus mht. kommunal kystsoneplanlegging i regionen? (plantradisjon/rulleringer?)
  - c) Hvordan varierer planpraksis i regionen?
  - d) Hva er ditt inntrykk av kommunenes motiver for å starte opp kystsoneplanleggingen (variasjoner)? (hva er utløser behovet for plan?) (arealbrukspress, behov for nye næringer, etc)
  - e) Hva er deres etats/organisasjons viktigste rolle ift kommunal kystsoneplanlegging?
3. Hvordan har planprosessene fungert, med vekt på casekommunene?
  - a) Hvordan ble din etat/organisasjon gjort kjent med at kommunen var i ferd med å utarbeide/rullere kystsoneplan?
  - b) Når i prosessen ble dere involvert?
  - c) På hvilken måte deltok dere?
  - d) Hvordan var kunnskapsgrunnlaget for planleggingen, etter deres vurdering? (særlig fiskeri- og havbruksfaglige vurderinger som egnethetsanalyser for oppdrett, kartlagte fiskeriinteresser, og andre interesser som er i konflikt med havbruk og fiskeri) Er det laget temakart? Hvem framskaffet dataene? (vitenskapelig vs erfaringsbasert som fiskerkunnskap)

- e) I hvilken grad mener du man har maktet å komme fram til enighet under prosessen (med kommunen, med andre etater)? (enighet om kunnskapsgrunnlaget?)
- f) Var det fremmet innsigelse? (Hvis ja, på hvilket grunnlag og hva ble utfallet?)

#### 4. Vurderinger av plandokumentet

- a) Hva er de dominerende arealbrukskategorier i planen? (jfr. PBL 20-4, punkt 5 fiske, ferdsel, friluftsliv, natur og akvakultur)
- b) Hva ligger til grunn for de valgte arealbrukskategorier i planene (her både bruk av enbrukskategorier som A (evt NF) og flerbrukskategorier som NFFF og NFFFA, og uplanlagte områder)?
- c) Hvordan er praksisen for differensiering av fiskeområder og akvakulturområder i planene?
- d) Hvordan er forholdet mellom juridisk bindende planbestemmelser versus ikke-bindende retningslinjer?
- e) Hvordan balanserer kommunene forholdet mellom detaljering/fastlåsing og fleksibilitet?
- f) I hvilken grad er det enighet om disse forholdene?
- g) Har det vært noen endringer over tid ift til disse aspektene (gjennom ulike generasjon planer)?

#### 5. Kystsoneplanleggingens resultater

##### Ivaretagelse av fiskeri- og havbruksnæringens interesser

- a) I hvilken grad har fiskeri- og havbruksnæringen blitt trukket inn planprosessen, og hvordan har næringene fått gjennomslag for sine synspunkter? (hvorfor/hvorfor ikke?)
- b) Hvordan makter planen og planprosessen å balansere kystfiskernes og oppdrettsnæringens interesser? (Fid rolle?)
- c) I hvilken grad har kystsoneplanleggingen (både planprosess og plandokument) vært i stand til å ivareta fiskeri- og havbruksnæringens skiftende behov for arealer?
- d) Har planene bidratt til å fremme eller begrense marin verdiskaping, evt på hvilke måter? (klarering av arealer, saksbehandlingstid, etc) (Endringer over tid? Ift. andre kommuner?) Suksesskriterier og kritiske faktorer?



Forholdet mellom fiskeri- og havbruksnæringen, og forholdet til andre interesser

- a) Hvordan har planene maktet å balansere bruk og vern av arealer?
- b) Hvordan har planene maktet å balansere evt konflikter mellom ulike arealbruk (bl.a. mellom fiske og oppdrett, mellom fiske/oppdrett og friluftsliv)
- c) Hvordan har man maktet å planlegge på tvers av kommunegrensene?
- d) Hvordan og i hvor stor grad har planene bidratt til å redusere, forebygge eller evt oppskalere arealkonflikter?

Muligheter og begrensninger i plan- og bygningsloven og særlover

- a) Hvordan har forholdet mellom PBL og ulike særlover fungert under planleggingen (har andre lover enn PBL blitt anvendt, hvis ja: på hvilken måte?)
- b) Hvordan har planene fungert ift å legge rammer for konsesjonsbehandling av oppdrettssøknader etter oppdrettsloven?
- c) Hva har vært dispensasjonspraksis fra vedtatte planer? Blir planene fulgt/vært til nytte under konsesjonsbehandlinger og andre vedtak? Suksesskriterier og kritiske faktorer?

## Vedlegg 9

### Aktører som er intervjuet

- Fiskeridirektoratet region Finnmark
  - Fiskeridirektoratet region Troms
  - Fiskeridirektoratet region Nordland
  - Fiskeridirektoratet region Trøndelag
  - Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal
  - Fiskeridirektoratet region Vest
  - Fiskeridirektoratet region Sør
- 
- Fylkesmannens miljøvernavdeling Finnmark
  - Fylkesmannens miljøvernavdeling Troms
  - Fylkesmannens miljøvernavdeling Nordland
  - Fylkesmannens miljøvernavdeling Nord-Trøndelag
  - Møre og Romsdal fylke
  - Fylkesmannens miljøvernavdeling Rogaland
- 
- Finnmark fylkeskommune
  - Troms fylkeskommune
  - Nordland fylkeskommune
  - Nord-Trøndelag fylkeskommune
- 
- Kystverket region Midt Norge

- Finnmark fiskarlag
  - Troms fiskarfylking
  - Nordland fylkes fiskarlag
  - Fiskerlaget Midt Norge
  - Møre og Romsdal fiskarlag
  - Sogn og Fjordane fiskarlag
  - Fiskerlaget Sør
- 
- Nordnorsk havbrukslag
  - Nordland fiskeoppdretterlag
  - Trøndelag fiskeoppdretterlag
- 
- Kommunale planleggere i casekommunene
  - Et utvalg lokale fiskarlag og oppdrettsbedrifter i noen av casekommunene