

 Open tilgang



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

# INTEGRERT KYST- SONEFORVALTNING

Planfaglege, samfunnsvitskapelege  
og juridiske perspektiv



UNIVERSITETSFORLAGET



Integrert kystsoneforvaltning



Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.)

# Integrert kystsoneforvaltning

Planfaglege, samfunnsvitskapelege og juridiske perspektiv

Universitetsforlaget

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

Kvart enkelt kapittel © dei respektive forfattarane 2021.

Boka vart første gong gitt ut i 2021 på Universitetsforlaget.

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

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

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

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

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

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

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

DOI: 10.18261/9788215045078-2021

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

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

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: Tekstflyt AS

## Forord

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

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

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

Ås og Oslo, mai 2021

*Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke*





Bolk I

# Introduksjon



# 1. Innledning

Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge

## 1.1 FORMÅLET MED BOKA

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

## 1.2 INTEGRERT KYSTSONEFORVALTNING – HVA ER DET?

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

---

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

12 *Ibid.*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

## 1.5 STRUKTUREN I BOKA

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## LITTERATUR

Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs og miljørett* (Oslo 2012).

Bennett, Roger, «Kystsonerplanlegging etter Plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsonerforvaltning?» *Plan – Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional og byutvikling*, 2001 s. 22–27.

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







Denne boka er eit resultat av eit fireårig tverrfagleg forskingsprosjekt, PlanCoast, finansiert av Norges Forskningsråd. Ein raud tråd i prosjektet har vore konseptet om ei integrert kystsoneforvaltning gjennom kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningslova og forvaltning etter sektorlovverket. Forventninga om å sjå sjø- og landområde i samanheng på tvers av kommune- og sektorgrenser er også sentral i boka.

Felles for alle artiklane i boka er at dei tek opp og diskuterer dagsaktuelle fenomen i den norske kystsona. Boka inneheld både planfaglege, samfunnsfaglege og juridiske fagartiklar. Enkelte artiklar er skrivne i samarbeid mellom forfattarar med ståstad i ulike fag for å sikre tverrfaglege tilnærmingar. Boka inneheld også artiklar frå fagpersonar i forvaltninga som dagleg handterer problemstillingar om bruk og vern av sjø.

Eit gjennomgåande trekk i boka er korleis planlegging etter plan- og bygningslova fungerer som integrerande reiskap i kystsona, i samspel med sektorlovverket, og kva forfattarane meiner er dei viktigaste utfordringane for å oppnå ei slik meir integrert forvaltning av kystsona i åra som kjem.

Boka er redigert av Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved Fakultet for landskap og samfunn, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og prosjektleiar i PLANCOAST Katrine Broch Hauge, førsteamanuensis ved Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo.

**Denne boka er også tilgjengeleg i open tilgang-utgåve på Idunn.**

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