

# Interkommunale planleggingsprosesser – et bedre verktøy for lokalitetstilgang?

Roy Robertsen, Ingrid Kvalvik, Otto Andreassen, Bjørn Hersoug og Jahn P. Johnsen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 400 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på seks ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra, Averøy og Tromsø

**Hovedkontor Tromsø:**

Muninbakken 9–13  
Postboks 6122 Langnes  
NO-9291 Tromsø

**Ås:**

Osloveien 1  
Postboks 210  
NO-1431 ÅS

**Stavanger:**

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4  
Postboks 8034  
NO-4068 Stavanger

**Bergen:**

Kjerreidviken 16  
Postboks 1425 Oasen  
NO-5828 Bergen

**Sundalsøra:**

Sjølseng  
NO-6600 Sunndalsøra

**Averøy:**

Ekkilsøy  
NO-6530 Averøy

**Felles kontaktinformasjon:**

Tlf: 02140

E-post: [post@nofima.no](mailto:post@nofima.no)

Internett: [www.nofima.no](http://www.nofima.no)

**Foretaksnr.:**

**NO 989 278 835**

# Rapport

	ISBN: 978-82-8296-201-8 (trykt) ISBN: 978-82-8296-202-5 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> <b>Interkommunale planleggingsprosesser – et bedre verktøy for lokalitetstilgang</b>	<i>Rapportnr.:</i> 27/2014
	<i>Tilgjengelighet:</i> <b>Åpen</b>
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Roy Robertsen, Ingrid Kvalvik, Otto Andreassen, Bjørn Hersoug og Jahn P. Johnsen	<i>Dato:</i> 14. mai 2014
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 49
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF#900911
<i>Stikkord:</i> Havbruksnæringens lokalitetstilgang, interkommunal planlegging, oppdrett, areal	<i>Prosjektnr.:</i> 10675
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i>	
<p>Interkommunalt samarbeid i sjø er relativt nytt i forhold til interkommunalt samarbeid på andre områder. Det er likevel klart at mange kommuner, særlig små distriktskommuner mangler eller har liten plankompetanse og derfor kan ha stor nytte av samarbeid på plansiden. En utfordring med interkommunal planlegging er imidlertid spørsmålet om kommunal styring. For politisk ledelse i kommunen vil det ofte være viktig å beholde retten til å styre bruken av areal i egen kommune, uten innblanding eller hensyntagen til nabokommunen. Dette påvirker hvorvidt og hvilken form for interkommunalt samarbeid partene velger.</p> <p>Ifølge Fiskeridirektoratet har de aller fleste kystkommuner en kystzoneplan, men mange er gamle og utdaterte. De inneholder områder avsatt til akvakultur (A-områder) som ikke lenger kan brukes, og mange har ikke vært revidert på flere år. Det er imidlertid mange kommuner som nå er i ferd med å rullere eller lage nye planer og vi ser en stor økning i interkommunal planlegging for sjøarealet. <b>Hele 65 kommuner som er engasjert i 6 ulike prosjekter</b> i fylkene Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hordaland utarbeider felles kystzoneplaner.</p>	
<i>English summary/recommendation:</i>	
<p>Intermunicipal cooperation in the sea is relatively new compared to the inter-municipal cooperation in other areas. Nevertheless, it is clear that many municipalities, especially small rural municipalities have lack of expertise and therefore can benefit from cooperation. According to the Norwegian Directorate of Fisheries most coastal municipalities have a coastal zone plan, but many are old and outdated. However, there are many municipalities that are now starting to roll or make new plans and we see a large increase in inter-municipal planning for sea area. A total of 65 municipalities are involved in 6 different projects in the counties of Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Hordaland prepares intermunicipal coastal zone plans.</p>	

# Havbruksnæringens lokalitetstilgang

## FHF prosjekt 900911

### Forord

Denne rapporten er en del av FHF prosjekt 900911 – Havbruksnæringens lokalitetstilgang som ledes av Nofima med forskningspartnere fra Sintef Fiskeri- og Havbruk, Bygdeforskning og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet/Norges fiskerihøgskole. Det har vært en egen styringsgruppe med representanter fra havbruksnæringen. Prosjektet hadde oppstart i oktober 2013 og avsluttes høsten 2014 med en sluttkonferanse, der resultatene fremlegges for næring og andre interesserte.

Prosjektet har hovedfokus på havbruksnæringens lokalitetstilgang sett i lys av økt arealbehov ut fra havbruksnæringens ønske om vekst. Denne veksten er ikke uproblematisk, for bruk av kystsonen utfordres av mange interesser og brukere. De siste årene har bærekraftig utvikling av næringen hatt sterkt fokus, hvor klare miljøutfordringer relatert til påvirkning av villaks, luseproblematikk, forurensning, og brukskollisjoner gjør vekst utfordrende. Bærekraftsfokuset er i første rekk rett mot miljø, mens andre dimensjoner som økonomisk og sosial bærekraft får mindre plass i den offentlige debatten. Norsk havbruksnæring er basert på merdteknologi og har de siste 10 år hatt en rivende utvikling mot færre og større enheter i sjø, samtidig som produksjonen er doblet. Økonomisk har næringen vært en suksess de siste årene og er en viktig aktør i mange kystsamfunn langs hele norskekysten.

I dette prosjektet har vi brukt ulike metoder: telefonintervjuer basert på strukturert spørreskjema, bruk av fokusgrupper (tre regionale samlinger), personlig intervju med nøkkelpersoner, gjennomgang av offentlige innstillinger og atskillig annen litteratur tilknyttet areal-spørsmål. I tillegg har vi dratt veksler på flere tidligere prosjekter hvor vi har berørt arealspørsmålet, både direkte og indirekte

Forskningstemaet er omfattende og utfordrende. Vi har tilnærmet oss prosjektet ved å gjennomføre tre arbeidspakker som belyser ulike temaer relatert til lokalitetstilgang:

- WP 1: Kartlegging av ønsket og tilgjengelig lokaliteter for havbruk – er det grunnlag for en vinn-vinn situasjon?
- WP 2: Juridiske og samfunnsfaglige utfordringer for havbruksnæringens lokalitetstilgang
- WP 3: Lokalitetstilgang relatert til kommunal vilje og evne til å avsette lokalitetsressurser til havbruksnæringen



### Prosjektleder Otto Andreassen, Nofima

Øvrige deltakere:

#### Nofima

Roy Robertsen  
Kine M. Karlsen  
Ingrid Kvalvik

#### Sintef Fiskeri- og Havbruk

Knut Torsethaugen  
Leif M. Sunde

#### Bygdeforskning

Katrina Rønningen  
Svein Frisvoll

#### UiT/NFH

Bjørn Hersoug  
Jahn Petter Johnsen  
Ann Magnhild Solaas

FHF-prosjekt nr: 900 911

Kontaktpersoner FHF:  
Kjell Maroni  
Berit A. Hanssen

#### Styringsgruppe:

- Snorre Jonassen – Cermaq Norway AS (leder)
- Stig Nilsen – Lerøy Seafood Group ASA
- Alf Jostein Skjærvik – SalMar ASA
- Roger Bekken – Norway Royal Salmon ASA
- Alf-Gøran Knudsen – Kvarøy Fiskeoppdrett AS
- Knut Hjelt – FHL (observatør)
- Kristin Sæther – NSL (observatør)
- Kjell Maroni – FHF (observatør/kontaktperson FHF)

# Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn .....</b>	<b>1</b>
1.1	Innledning .....	1
1.2	Havbruksnæringens arealbeslag og behov.....	1
1.2.1	Dagens lokalitetsstruktur og arealbeslag .....	2
1.2.2	Utvikling av tredje generasjons lokaliseringsstruktur og nye behov.....	3
1.3	Interkommunal arealplanlegging .....	4
1.4	Interkommunal planprosess i sjø .....	5
1.4.1	Kunnskapsgrunnlag og næringens medvirkning.....	7
1.4.2	Bruk av interkommunal kystsoneplanlegging .....	8
<b>2</b>	<b>Metode og datainnsamling.....</b>	<b>10</b>
2.1	Innsamling av sekundærdata .....	11
2.2	Intervju/kontakt med interkommunale prosjektledere.....	11
2.3	Utvalgte case .....	11
<b>3</b>	<b>Interkommunal planlegging i sjø – utvalgte Case .....</b>	<b>12</b>
3.1	Kysten er klar .....	13
3.1.1	Formål.....	13
3.1.2	Organisering .....	14
3.1.3	Plan, prosess og resultater .....	15
3.1.4	Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen .....	16
3.1.5	Diskusjon .....	19
3.2	Troms.....	19
3.2.1	Formål.....	20
3.2.2	Organisering .....	20
3.2.3	Plan, prosess og resultater .....	24
3.2.4	Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen .....	24
3.2.5	Diskusjon .....	26
3.3	Kystplan Helgeland .....	26
3.3.1	Formål.....	26
3.3.2	Organisering .....	28
3.3.3	Plan, prosess og resultater .....	28
3.3.4	Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen .....	30
3.3.5	Diskusjon .....	31
3.4	Romsdalsfjorden.....	32
3.4.1	Formål.....	32
3.4.2	Organisering .....	33
3.4.3	Plan, prosess og resultater .....	33
3.4.4	Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen .....	34
3.4.5	Diskusjon .....	34
3.5	Sjøområder Nordmøre .....	35
3.5.1	Formål.....	35
3.5.2	Organisering .....	36
3.5.3	Plan, prosess og resultater .....	37

3.5.4	Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen .....	38
3.5.5	Diskusjon .....	39
3.6	Fensfjorden.....	40
3.6.1	Formål.....	40
3.6.2	Organisering .....	41
3.6.3	Plan, prosess og resultater .....	41
3.6.4	Tema Akvakultur.....	42
3.6.5	Diskusjon .....	44
<b>4</b>	<b>Oppsummering og diskusjon .....</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>Referanser .....</b>	<b>49</b>

# 1 Bakgrunn

## 1.1 Innledning

Klarere statlige føringer, sammen med et stadig økende press på sjøområdene fra ulike brukerinteresser, har skapt et behov for en mer helhetlig forvaltning av kystsonen. Bit-for-bit-forvaltning av deler av de samme fjordsystemene er et forvaltningssystem som ikke lenger er hensiktsmessig, ei heller i tråd med moderne prinsipper om økosystem og helhetlig forvaltning. Ny Plan- og bygningslov (PBL) inneholder en klar oppfordring til kommunene om å drive et interkommunalt plansamarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går utover den enkelte kommune og hvor det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene, jf. PBL § 9–1.

Foruten de kompetanse- og kapasitetsmessige fordelene ved å utarbeide felles planer, vil et interkommunalt plansamarbeid kunne skape et felles forvaltningsgrunnlag og mulighet for en mer ensartet forvaltningspraksis i et område. Særlig er dette relevant for havbruksnæringen, hvor dagens driftsstruktur og forvaltningsregime gjør at forvaltning innen kommunegrensene ofte blir for små. Med tanke på den raske endringen i havbruksnæringens struktur er det også viktig at kommunene har kapasitet til å rullere og holde planene oppdatert. Dispensasjonssøknader er tunge prosesser, og kan også være konfliktskapende. En felles kystzoneplan for et større sjøområde kan derfor være fornuftig både fra sentrale myndigheters, kommunenes og oppdretternes side.

Det er imidlertid noen utfordringer med et slikt samarbeid, både knyttet til utarbeidelse av planen og med avsetting av areal til ulike formål. Blant annet krever en felles plan at alle deltakende kommuner i en slik plan blir enige, både i utforming, vedtak og oppfølging. Ulike løsninger legger føringer på hvilken form for interkommunalt samarbeid man får og slik også forutsetningene for en helhetlig forvaltning av et sjøområde. I denne rapporten skal vi se på bruk av, nytten og utfordringer med interkommunalt samarbeid om kystzoneplaner. Vi vil gjennomgå noen ulike former for interkommunalt kystsonesamarbeid og vurdere disse i forhold til vilkår for havbruksnæringens lokalitetstilgang. Et sentralt spørsmål er hvordan næringen har agert i forhold til disse prosessene i forhold til medvirkning, faktabaserte innspill og resultater og om et bedre og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag vil lette næringens tilgang til ønskede sjøområder.

## 1.2 Havbruksnæringens arealbeslag og behov

Havbruksnæringens vekst har vært enorm og lakseproduksjonen var i 2013 vel en million tonn. Samtidig har behovet for lokaliteter endret seg både i størrelse og type i tråd med industrialisering av næring og drift.

Utviklingen er naturlig nok drevet fram av endringer i teknologi og markedsforhold, men også hvilke rammer forvaltningen gir næringen – både når det gjelder arealbruk, antall konsesjoner og hvilke nasjonale- og regionale institusjoner som har hatt forvaltningsansvar for ulike rammevilkår.

I oppdrettssammenheng representerer arealressursen et meget sammensatt begrep og inneholder tema som kan deles inn i forhold til flere elementer som:

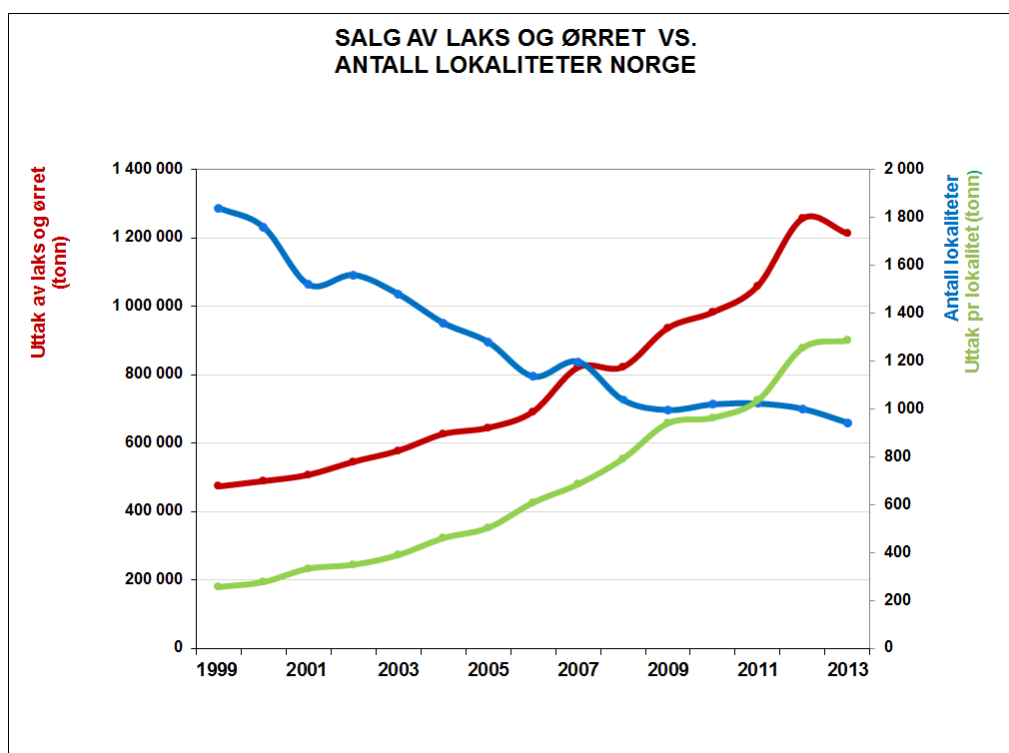
- Oppdrettsanleggets fysiske areal og sikkerhetssoner

- Fortregningsareal for nærings-, ferdsel og fritidsinteresser
- Påvirkningsareal for resipient, miljø og verneinteresser
- Spredningsareal for sykdom og parasitter

Havbruksnæringsens arealbehov i sjø møter mange ulike interesseflater og kystnært sjøareal er i dag en viktig **ressurs** for mange, hvor konkurrerende bruk knyttet til fiske eller friluftinteresser kan være en begrensning for næringen. Spredningsareal for sykdom synes likevel å være den viktigste arealbegrensende faktoren for sjøbasert oppdrettsvirksomhet. Størrelsen og betydningen av denne vil variere med gjeldende regelverk og i økende grad også med komplekse modelleringsverktøy av fysiske og økologiske parametere, som strøm, smitteavstand og miljøpåvirkning. Med andre ord er de næringspålagte arealbegrensningene relatert til næringens anlegg i sjø en klar begrensende faktor for næringens arealtilgang.

### 1.2.1 Dagens lokalitetsstruktur og arealbeslag

Antall oppdrettslokaliteter har endret seg mye fra en topp i 2000 med 1.806 lokaliteter, til dagens nivå på 943 lokaliteter. Denne halveringen av antall lokaliteter har for øvrig skjedd samtidig med tildeling av 169<sup>1</sup> nye konsesjoner, samt en økning i tillatt konsesjons-MTB i Troms og Finnmark, og en fordobling av matfiskproduksjonen. Følgelig er uttak per lokalitet nesten seksdoblet fra 223 tonn per lokalitet i 1999 til 1.286 tonn per lokalitet i 2013.



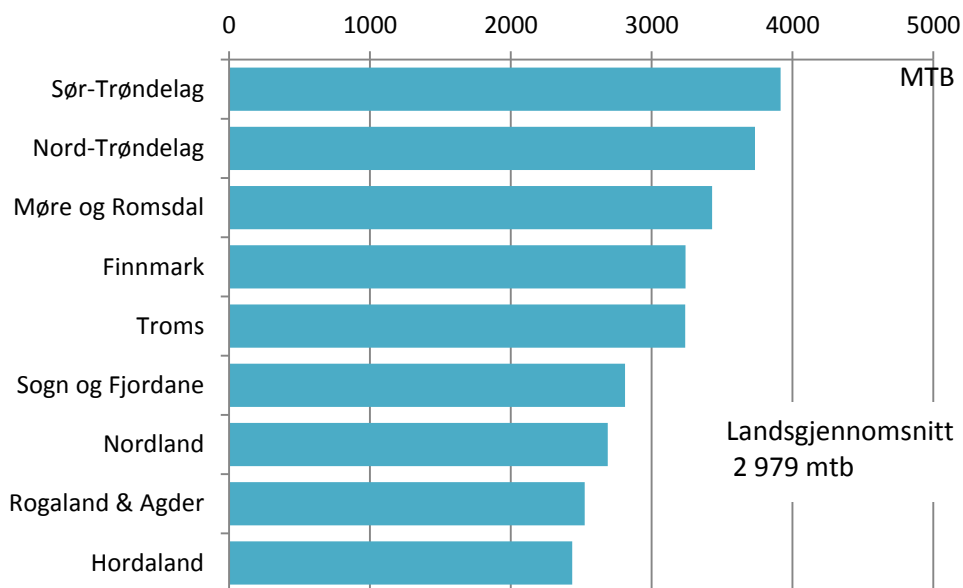
Figur 1 Salg av laks og ørret versus antall lokaliteter og uttak per lokalitet

<sup>1</sup> Den grønne runden 2013/2014 er ikke med



### 1.2.2 Utvikling av tredje generasjons lokaliseringsstruktur og nye behov

Økt produksjon på færre lokaliteter tilsier endringer i maksimalt tillat biomasse (MTB) for klarerte lokaliteter ("lokalitets-MTB"). Vi ser en klar utvikling mot bruk av vesentlig større lokaliteter enn tidligere og konsesjonsgivende myndigheter opplyser at lokaliteten som omsøkes i dag er langt større enn tidligere, og at det er en åpenbar trend mot høyproduktive "super-lokaliteter" med MTB på 5400 tonn eller mer. Økningen i "konsesjons-MTB" har heller ikke medført etablering av nevneverdige flere lokaliteter og vi ser en vesentlig større "lokalitets-MTB" enn "konsesjons-MTB", noe som også har sammenheng med krav om brakklegging, rullering av produksjon og strategiske lokalitetsdisponeringer blant oppdretterne.



Figur 2 Fylkesvis størrelsesfordeling på gjennomsnittlig lokalitets-MTB

I tillegg til økt lokalitetskapasitet, utvikles nye løsninger for en mer industriell anleggsutforming. Større anlegg gir rom for storflåtedrift og større servicebåter, og møter også økte krav til manøvreringsareal, bedre vannutskifting, redusert resipientpåvirkning, forankring og rømmingssikring. Samlet arealbeslag på lokaliteten økes dermed, og enkelte lokalitetssøknader innebærer fysisk arealbeslag i havoverflaten på over 150 daa og forankringsstrekke på 2 km. Sammenlignet med tidligere småskala-anlegg kan dette være mer ekskluderende i forhold til andre brukere og interesser. Samtidig muliggjør større anlegg lokalisering lengre fra land og muligheter for å redusere arealbruk og inngrep i form av landbaser, kaier og bygninger i strandsonen.

Et annet forhold som påvirker næringens arealbehov er tiltak for bekjempelse av sykdom og luseforebygging. Tar man med en faktor som smittesoner mellom anlegg økes "arealbeslaget" til vel 20.000 km<sup>2</sup>, men dette er en faktor som mest påvirker næringen selv og ikke andre brukere av kystsonen. Det etableres nå en lokaliseringsstruktur med større grad av koordinert og klyngevis drift i store soner, adskilt av store oppdrettsfrie "branngater". Dette er også noe av basisen i Arealutvalgets innstilling (Anon., 2011), som også foreslo en rekke andre tiltak med betydning for både næringsstruktur, arealbehov og kommunal arealdisponering og holdning til oppdrettsnæringen. Innføringen av sonebasert drift og en tredjegerasjons lokaliseringsstruktur med nye og større

lokaliteter gjør at havbruksnæringen står foran en av sine største omlegginger. Dette vil forutsette reforhandling av tidligere tildelte områder og tilpasninger i både kystsoneplaner og forvaltning.

Tradisjonelle kystsoneplaner med små områder avsatt til akvakultur i tilknytning til land med liten tilpasning til smittehygiene, andre kommuners kystsoneplaner og økosystembetragtninger vil ikke være tilstrekkelige for en slik tredjegerasjons lokaliseringsstruktur. Konsekvensen vil bli at mange kystsoneplaner vil måtte omarbeides og settes inn i en større sammenheng. Det kreves stadig mer og sammensatt kunnskap og flere hensyn som skal håndteres i utarbeidelse av kystsoneplaner. Den reviderte PBL gir økte muligheter for regional og interkommunal forvaltning av arealressursene i kystsonen. Et vesentlig element for oppdrettsnæringen er at det foreligger tilstrekkelig vilje til å avsette nødvendige arealressurser for den nye tredje-generasjons lokaliseringsstruktur i oppdrettsnæringen. De mange interkommunale kystsoneplanene som er under utarbeidelse vil være en test på dette.

### 1.3 Interkommunal arealplanlegging

Kommunestrukturen i Norge er preget av 428 kommuner som lever i spenningsfeltet mellom statlig styring og lokaldemokrati. I rapporten *Kriterier for god kommunestruktur* (Delrapport fra Ekspertutvalg, 2014) er begrepet "interkommunalt samarbeid" skrevet 82 ganger. Her påpekes utfordringer for kommunene og deres virkemiddel for å ivareta stadig flere og komplekse oppgaver, strengere krav til dokumentasjon og resultater, samt utfordringer med kapasitet og kunnskap i følgende avsnitt:

*"Vi har i dag 428 kommuner som alle er generalistkommuner, noe som innebærer at alle har det samme brede oppgaveansvaret og skal ivareta funksjonene som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Kommunene er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, folketallsutvikling, avstander og sentralitet og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å fylle disse funksjonene. Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. [...] Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid" (Ibid.:7)*

Ekspertutvalget påpeker at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det kan imidlertid renne mye vann i havet før kommunereformen er en realitet, og interkommunalt samarbeid utvikles på stadig flere områder.

Interkommunalt samarbeid i sjø er relativt nytt i forhold til interkommunalt samarbeid på andre områder. En utvalgsstudie av Skjeggedal & Harvold (2012) viser at interkommunalt plansamarbeid generelt er relativt beskjedent. Det er likevel klart at mange kommuner, særlig små distriktskommuner mangler eller har liten plankompetanse og derfor kan ha stor nytte av samarbeid på plansiden. En utfordring med interkommunal planlegging er imidlertid spørsmålet om kommunal styring. For politisk ledelse i kommunen vil det ofte være viktig å beholde retten til å styre bruken av

areal i egen kommune, uten innblanding eller hensyntagen til nabokommunen. Dette påvirker hvorvidt og hvilken form for interkommunalt samarbeid partene velger.

Det finnes ulike modeller for interkommunalt samarbeid, med ulike grad av formalisering og innhold. Skjeggedal og Harvold (2012) gjør et skille mellom to aspekter ved interkommunal planlegging: prosess-samarbeid og produkt-samarbeid. Ved sistnevnte, produkt-samarbeid, handler det om hvorvidt kommunene utarbeider en felles interkommunal plan eller ikke. Ved førstnevnte, prosess-samarbeid, søker man å dra nytte av hverandres plankompetanse, enten i konkrete saker eller ved å samle alle planleggere i kommunene i en enhet. Dette gir ulike modeller for samarbeid. Se Tabell 1.

Tabell 1 Ulike modeller for interkommunalt samarbeid (Kilde: Skjeggedal & Harvold, 2012)

Prosess:	Produkt:	Sterkt fokus på utarbeidelse av felles plan	Svakt fokus på utarbeidelse av felles plan
Sterkt fokus på å etablere felles organisering		1.	2.
Svakt fokus på å etablere felles organisering		3.	4.

Hvis man velger å lage en felles plan over kommunegrensene, kan man enten både utvikle en felles plan og ha felles utførelse av plantjenester – dette vil være den tettteste formen for samarbeid (situasjon 1), eller man kan lage en felles plan for alle kommunene i samarbeidet, men ikke ha et formelt samarbeid i utførelsen av plantjenester (situasjon 3). Alternativt kan kommunene ha hver sin plan, men i stor grad dra veksler på hverandres plankompetanse, for eksempel ved å være organisert i én enhet (situasjon 2), eller i stor grad drive planarbeidet internt i kommunene, altså ha lite interkommunalt samarbeid (situasjon 4).

I sin studie fant Skjeggedal & Harvold (2012) eksempler på samarbeid om arealplanlegging og felles organisering, men få tilfeller av utarbeidelse av felles plandokument. Heller ikke kommuneplanens samfunnsdel eller planstrategi gjøres i fellesskap. Samarbeid er i stor grad prosjektrettet hvor kommunene har kjørt parallelle planprosesser, men i liten grad er rettet mot formaliserte oppgaver etter plan- og bygningsloven. Kommunene har hatt adskilte prosesser i vedtaksfasen. De fant også at fylkeskommunene og departementene i liten grad gav støtte, praktisk eller økonomisk, til interkommunalt samarbeid ut over å oppfordre til dette og gi noen formelle retningslinjer.

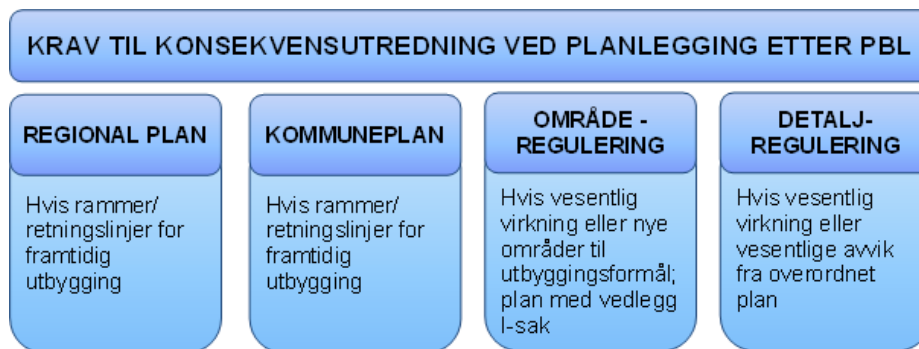
#### 1.4 Interkommunal planprosess i sjø

En utfordring i moderne kystsonoplanlegging er kravet om en økosystembasert forvaltning. Det innebærer at man i tillegg til "tradisjonell" bestandsforvaltning skal bevare artsmangfoldet og opprettholde eller gjenoppbygge strukturen og funksjonene i økosystemet. Tilnærmingen innebærer at man skal ha en føre-var-tilnærming, det vil si at nødvendige tiltak ikke skal utsettes med den begrunnelse at det ikke eksisterer fullstendig vitenskapelig kunnskap om fenomenet (Stryken, 2000). Her er både Naturmangfoldloven og Vannforskriften relevantt nytt regelverk.

I praksis er det vanskelig eller umulig å ha en fullgod økosystembasert forvaltning fordi man ofte hverken har gode nok registreringer av arter og biotoper eller kjenner økosystemsammenhengene godt nok. Dessuten følger økosystemene sjelden kommune- eller fylkesgrensene. Hva som planlegges i én kommune, vil derfor med nødvendighet få konsekvenser i nabokommunen hvis de deler et felles sjøområde. Planleggingskapasiteten på kommuneplan er også liten i mange

kommuner, og kompetansen på det marine feltet svak. Interkommunalt plansamarbeid kan bøte på noen av disse utfordringene.

Et relativt nytt fenomen i kystzoneplanlegging er kravet om konsekvensutredninger (KU). For akvakulturnæringen har KU-regimet primært hatt relevans på tiltaksnivå i forbindelse med konkrete lokalitetssøknader, men KU-forskriften fra 2005 i kombinasjon med PBL har krav om at det skal gjennomføres KU også ved offentlig planlegging av sjøarealene, og KU-prosessen skal nå inngå som en integrert del av planprosessen. Med noen unntak skal det alltid foretas en KU ved utarbeidelse av nye regionale planer, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner som inkluderer avsetning av områder til blant annet akvakulturformål. I 2012 ferdigstilte MD en veileder for konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. I tillegg kommer veilederen til kart- og planforskriften og den nasjonale produktspesifikasjonen for arealplan og digitalt planregister.



Figur 3 Krav til konsekvensutredninger ved planlegging etter plan- og bygningsloven

Tiltak som er utredet på et overordnet plannivå skal ikke utredes på nytt, slik at det skal lønne seg å planlegge i samsvar med overordnet plan. For regionale planer, kommuneplanens arealdel og områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og av de samlede virkningene av planens arealendringer som vil måtte utredes. Grad og omfang av vurdering av enkeltområder vil være avhengig av forhold som størrelse, konfliktnivå og omfanget av virkninger. I konsekvensutredningen vil det også være sentralt å utrede relevante og realistiske alternativer.

Naturmangfoldloven inneholder flere miljørettslige prinsipper, som økosystembasert forvaltning, vektlegging av vitenskapelig kunnskap og anvendelse av føre-var prinsippet, som har relevans for konsekvensutredningsregimet i akvakulturnæringen. Dette gjelder både i forhold til lokalitetsklaringer og ved avsetning av areal til akvakultur i forbindelse med planlegging etter PBL. Føre-var prinsippet er det samme som er lagt til grunn for konsekvensutredningsforskriften og innebærer at myndighetene kan legge til grunn at det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade, uten at risikoen må bevises ytterligere. I praksis snues dermed bevisbyrden mot tiltakshaver og planlegger. Det er både et nytt regelverk som i relativt liten grad synes å ha vært benyttet på denne måten.

Vannforskriften er i praksis Norges implementering av EUs Vannrammedirektiv. Formålet med forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vassdrag, grunnvann og kystvann. For hver region (16 nasjonale og 5 grenseoverskridende med Sverige og Finland) skal fylkeskommunene med fylkesmennenes miljøvern avdelinger som faginstans utarbeide en forvaltningsplan for vannressursene. Forvaltningen

skal være samordnet på tvers av sektorer, være kunnskapsbasert og tilrettelagt for bred medvirkning. Vannforskriften har på samme måte som både naturmangfoldloven og KU-forskriften en økosystemtilnærming og vektlegging på dokumentasjons og kunnskapsgrunnlag. Med akvakulturnæringens plassering i vannmiljøet vil vannforskriften og forvaltningsplanene få betydning for næringen. Dette antas å gjelde både i forhold til lokalitetsklareringer og ved avsetting av næringsareal til akvakultur ved arealplanlegging i kystsonen. Det forventes at det med henvisning til vannforskriften, vil bli stilt skjerpede krav til dokumentasjon av akvakulturnæringens potensielle innvirkning på villfisk.

#### 1.4.1 Kunnskapsgrunnlag og næringens medvirkning

I forbindelse med innhenting av kunnskap for lokalitetsklareringer og ved avsetting av næringsareal til akvakultur ved arealplanlegging i kystsonen vil havbruksnæringens egen rolle og deltakelse i planprosessene kunne påvirke både hvilken kunnskap som gjøres tilgjengelig for planleggere og politikere.

Skal næringen få tilgang til mer og bedre arealer må den selv delta og bidra med informasjon om bruk og behov for areal. Spesielt er dette viktig i de kommunale og interkommunale kystplanprosessene, hvor det må forhandles med andre brukere både om felles bruk og eksklusive områder. Kunnskap om lokalitetsønsker og kriterier må komme fra næringen selv.

I prosjektet gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant oppdrettsbedrifter i hele Norge. Av et univers på 111 bedrifter svarte 54 på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent nesten 50 %. Spørreundersøkelsen kartlegger ulike sider ved arealbruk og arealtilgang i næringa. På spørsmål om deltakelse i planprosesser svarte 93 prosent av respondentene at de har deltatt i en planprosess de siste seks årene, enten personlig (63prosent), gjennom en organisasjon (22prosent) eller gjennom et konsulentselskap (8 prosent), eller en kombinasjon av disse. I disse planprosessene var bedriftens interesse i konflikt med verneinteresser (57 prosent), fiskerinæringen (54 prosent), villaksinteresser (36 prosent), sjøtransport (22 prosent), turisme (19 prosent) og andre oppdrettere (11 prosent).

I 51 prosent av tilfellene ble det i hovedsak avsatt sjøarealer til A-områder, og i 11 prosent av tilfellene i hovedsak til FFNFA-områder. I 19 prosent av tilfellene ble det satt av areal til både A- og FFNFA-områder, og i 3 prosent av tilfellene ble det ikke satt av områder til noen av delene. Bildet her bekrefter tidligere forskning som viser at oppdrett som oftest kom i konflikt med verneinteresser eller med fiskerinæringen. Som det framgår har oppdretterne vært svært aktive i slike planprosesser, og hele to tredjedeler har deltatt personlig.

I sin vurdering av deltakelse i prosessen oppgav respondentene at de brukte i snitt mer enn én uke og mindre enn en måned på å delta i planprosessen. 68 prosent hadde i ganske eller svært stor grad kontakt med kommunepolitikere i prosessen. 79 prosent hadde i ganske eller svært stor grad kontakt med rådmann, plansjef eller planlegger i prosessen. De fleste respondentene opplevde kontakten med politikerne i prosessen som ganske eller svært god (81 prosent). Det var noen færre som opplevde at politikerne tok hensyn til innspillene (60 prosent). 84 prosent opplevde kontakten med administrasjonen som ganske eller svært god, mens noen færre (73 prosent) opplevde at kommuneadministrasjonen tok hensyn til deres innspill. 54 prosent opplevde at kommunens administrative saksbehandling ble kompetent utført.

Samlet sett gir tallene et bilde av saksbehandlingen som ganske tett, hvor oppdretterne har god kontakt både med lokalpolitikere og med lokal administrasjon. Et solid flertall hadde også inntrykk av at begge grupper tok hensyn til oppdretternes innspill. Deltakelsen, som opplagt er tidkrevende, oppleves som nødvendig for å følge opp bedriftenes ønske om nye (og bedre) arealer, noe som primært skjer gjennom planprosesser.

På spørsmål om hvem som bør organisere fremtidige planprosesser mener 48 prosent at dette bør være kommunen, 19 prosent at det bør skje i interkommunal regi, mens 30 prosent mener at det bør være fylkeskommunen.

Spørsmålene gjaldt deltakelse i kystsoneplanprosess, kommuneplanprosess og kommunedelplanprosess og ikke interkommunale planer spesielt, men svarene antas å være representative. Deres deltakelse i interkommunale prosesser behandles senere i rapporten.

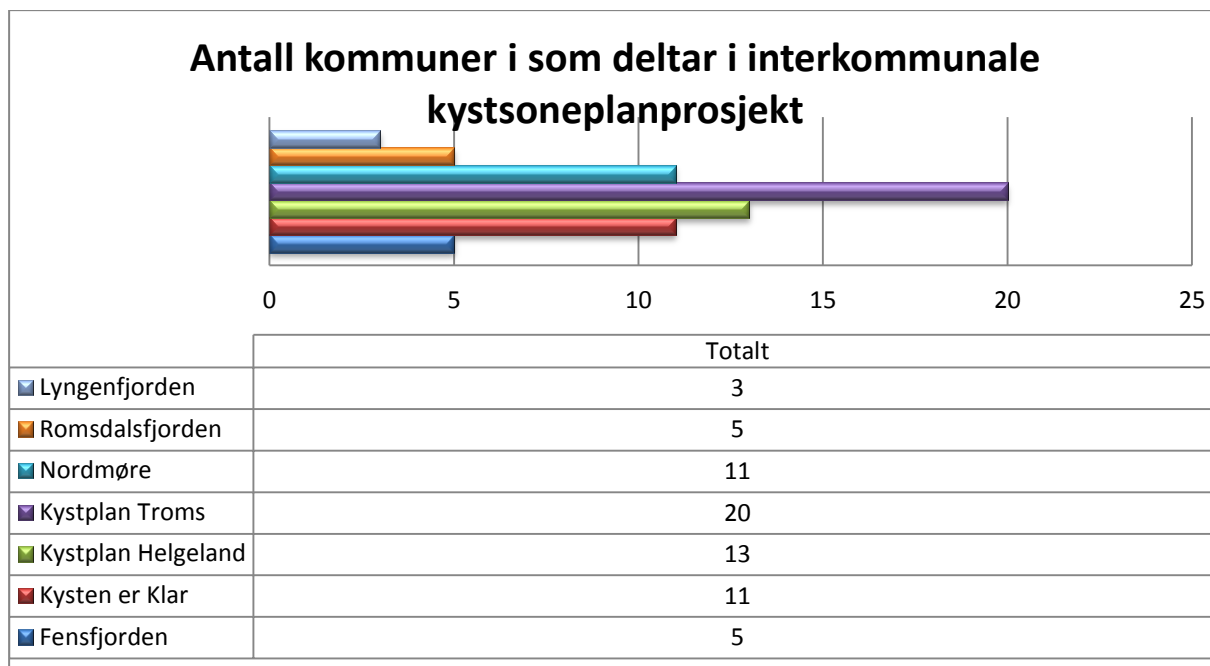
Hvilken kunnskap er næringa opptatt av å formidle til kommuner og fylkeskommuner? Når man diskuterer hvilken kunnskap næringen kan og bør bidra med, har man i stor grad fokusert på næringens arealbeslag og arealbehov, mindre på næringens positive bidrag til kommuner, regioner og nasjonal økonomi. Men også her er næringens delaktighet og kunnskapsformidling viktig, spesielt i planprosessene hvor avveining mellom ulike bruker- og verneinteresser skal gjøres. Et relevant spørsmål er derfor hvilket kunnskapsgrunnlag som ligger til grunn for kommunenes arealbeslutninger. Hvilken type kunnskap benyttes, hvilken kunnskap er tilgjengelig (biofysisk og samfunnsøkonomisk) og hvordan vurderes ulike typer kunnskap i planprosessene?

Et tredje moment er om interkommunal planlegging vil føre til mer ensartet saksbehandling i kommunene i fortolkning og praktisering av bestemmelser og retningslinjer for lokalitets og arealdisponeringer. Også her er næringas rolle viktig ved at de kan gi tilbakemeldinger på ulike bruk, innhold i og vurderinger i saksbehandling, KU o.l.

I gjennomgangen av de interkommunale planprosessene vil vi se nærmere på dette og diskutere eventuelle forbedringspunkter.

#### **1.4.2 Bruk av interkommunal kystsoneplanlegging**

Ifølge Fiskeridirektoratet har de aller fleste kystkommuner en kystsoneplan, men mange er gamle og utdaterte. De inneholder områder avsatt til akvakultur (A-områder) som ikke lenger kan brukes, og mange har ikke vært revidert på flere år. Det er imidlertid mange kommuner som nå er i ferd med å rullere eller lage nye planer og vi ser en stor økning i interkommunal planlegging for sjøarealet. Hele 65 kommuner som er engasjert i 6 ulike prosjekter i fylkene Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hordaland utarbeider felles kystsoneplaner.



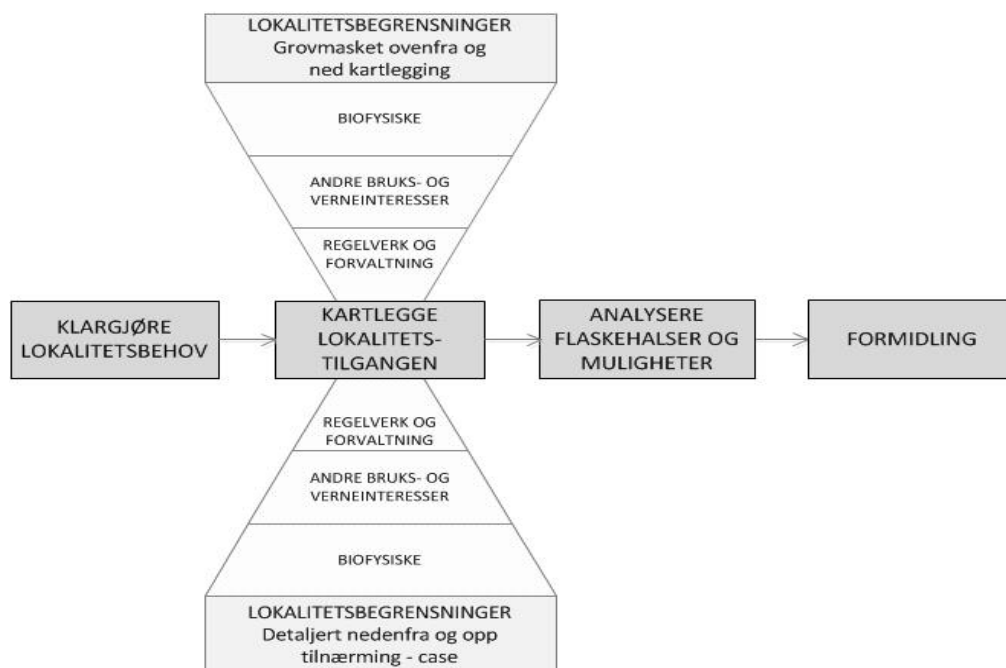
Figur 4 Antall kommuner som deltar i interkommunale kystsonerplanprosjekt

Interkommunalt samarbeid etter plan og bygningsloven krever et eget styre med lik representasjon fra alle kommunene i samarbeidet (paragraf 9–2). I tillegg har man mer ad hoc samarbeid hvor man for eksempel samarbeider om å innhente data, legge rammer for planene, men ikke har noen formalisert arrangement rundt prosess, vedtak eller drift.

De interkommunale planprosessene for sjøarealet er organisert på ulike måter. Kommunene utarbeider i stor grad, men ikke alltid, et felles plandokument, men planene vedtas for den enkelte kommunes sjøareal i hver kommune. Prosjektene får også praktisk og økonomisk støtte fra fylkeskommunene. Det er imidlertid variasjon i hvordan prosessen er organisert, vedtatt og hvordan kommunene skal håndtere saker knyttet til kystsonerplanen etter at planen er vedtatt, og dette kan få betydning for planlegging og tilrettelegging av arealer til havbruk. I kapittel 2 presenteres de ulike interkommunale planprosessene.

## 2 Metode og datainnsamling

Prosjektet er utviklet som første del av et planlagt todelt prosjekt. Inspirert av Blakie (2010) har vi i denne første delen av prosjektet hatt en eksplorerende, induktiv og grovmasket ovenfra- og ned tilnærming på hvordan havbruksnæringens lokalitetstilgang begrenses av biofysiske forhold, andre bruks- og verneinteresser samt av gjeldene regelverk og forvaltningspraksis. Den brede metodiske tilnærmingen har hatt som hensikt å kartlegge et eventuelt overordnet mønster eller å gi grunnlag for å identifisere videre forskningsbehov. Gjennom fokusgruppemøter med deltakere fra næring og forvaltning, en telefonbasert spørreundersøkelse blant oppdrettere og studier av offentlige rapporter, planer, planprosesser og forskningsmateriale har vi undersøkt hva som begrenser lokalitetstilgangen, på hvilket grunnlag det skjer, hva det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget har vært for beslutningene og hvilke rammer lov- og regelverk setter for dette. Vi har også trukket veksler på tidligere studier. Første del av prosjektet skal gi grunnlag for at vi sammen med oppdragsgiver og næringsutøvere skal kunne definere noen case som skal undersøkes nærmere i andre del av prosjektet. Del to er tenkt gjennomført basert på en induktiv case-tilnærming, med et mer finmasket fokus nedenfra og opp, hvor det tas utgangspunkt i detaljerte caseområder. Tilnærmingen er skissert i Figur 5.



Figur 5 Modell for metodisk tilnærming

Datagrunnlaget i denne rapporten er også basert på sekundærdata og kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner som er involvert i de interkommunale planleggingsprosessene. Det er også gjennomført en større intervjuundersøkelse av 63 bedrifter i havbruksnæringen. Det er gjennomført 3 regionale møter med forvaltere og næringsaktører som bidrar i datatilfanget.



## **2.1 Innsamling av sekundærdata**

Vår datainnhenting av sekundærdata er i første rekke planprogram og delrapporter som beskriver motivasjon, prosess og innhold i plansamarbeidet. I og med at ingen av prosessene er ferdigstilt foreligger det ikke en juridisk bindende overordnet plan i vårt utvalg.

## **2.2 Intervju/kontakt med interkommunale prosjektledere**

Vi har intervjuet på telefon 5 prosjektledere som er sentrale nøkkelpersoner i de interkommunale kystsoneplanprosessene.

## **2.3 Utvalgte case**

De utvalgte casene utgjør 6 prosjekter som vi er gjort kjent med etter søk og hvor havbruk er en del av plantemaet. Vi tar høyde for at det kan være flere som er i gang, men vi mener utvalget er representativt for denne typen prosjekt.

### 3 Interkommunal planlegging i sjø – utvalgte Case

Vi kjenner ikke til noen overordnede interkommunale planer i sjø som per i dag er godkjent og juridisk bindene. Flere aktører er i gang og vi har valgt å se nærmere på 6 av disse: "Kysten er klar" i Trøndelag, "Kystplan Troms", "Kystplan Helgeland", "Romsdalsfjorden", "Sjøområder Nordmøre" og "Fensfjorden" mellom Hordaland og Sogn og Fjordane. Alle er organisert som prosjekter og er på ulike stadier frem mot en fremlagt interkommunal plan for sjø. "Kysten er Klar"-prosjektet er eldst med oppstart i 2009, mens "Nordmøre" og "Kystplan Troms" hadde oppstart i 2013. Vårt fokus er organisering, programinnhold på utvalgte tema og resultater så langt i prosessene. For vårt prosjekt Havbruksnæringens Lokaltetstilgang er det viktig å få belyst hvordan næringen har agert i forhold til disse prosessene i forhold til medvirkning, faktabaserte innspill og resultater.

Tabell 2 Kommuner med i interkommunalt plansamarbeid i sjø (utvalgte case)

Fylke/Område Prosjekt	Møre og Romsdal		Nord- og Sør-Trøndelag	Nordland	Region Vest	Troms
	Nordmøre	Romsdalsfjorden	Kysten er Klar	Kystplan Helgeland	Fensfjorden	Kystplan Troms
	Aure	Midsund	Agdenes	Bindal	Austrheim	Kystplan Troms - Nord
	Averøy	Molde	Bjugn	Brønnøy	Fedje	Nordreisa
	Eide	Neset	Frøya	Dønna	Gulen	Skjervøy
	Gjemnes	Rauma	Hemne	Herøy	Lindås	Kystplan Troms - Sør og Midt-Troms
	Halsa	Vestnes	Hitra	Leirfjord	Masfjorden	Berg
	Kristiansund		Osen	Lurøy		Dyrøy
	Neset		Rissa	Nesna		Gratangen
	Smøla		Roan	Rødøy		Harstad
	Sunnadal		Snillfjord	Sømna		Ibestad
	Surnadal		Ørland	Træna		Kvæfjord
	Tingvoll		Åfjord	Vefsn		Lavangen
				Vega		Lenvik
				Vevelstad		Salangen
						Skånland
						Sørreisa
						Torsken
						Tranøy
						Kystplan Troms - Tromsøregionen
						Balsfjord
						Karlsøy
						Lyngen
						Målselv
						Tromsø
						Lyngenfjorden
						Kåfjord
						Lyngen
						Storfjord

### 3.1 Kysten er klar



<http://www.kystenerklar.no/>

«Kysten er Klar» er et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom 11 kommuner i Sør-Trøndelag som startet i 2009. Prosjektet er ikke bare relatert til arealplanlegging i sjø men har flere strategiske satsingsområder. Vi vil fokusere på Strategi for arealsatsing som ledes av Siri Vannebo, Rissa kommune. Strategi arealsatsing har følgende hovedfokus:

- Fremme arenaer for integrert arealplanlegging
- Skissere mulighetsbilde innenfor fagområdet
- Kysttilpasset arealforvaltning – flerbruk/interessekonflikt
- Styrke regionens ledende posisjon inne havbruksforvaltning
- Legge til rette for en verdensledende havbruksnæring

#### 3.1.1 Formål

I forordet til prosjektets fremlagte Forslag til interkommunal kystsoneplan (2013), settes en klar strategi og et uttalt formål:

*”Kysten er klar ”skal bidra til å utvikle denne delen av Midt-Norge til den mest spennende kystregionen i Europa gjennom å sette fokus på 3 hovedsatsingsområder:*

- *Omdømme- og bolystiltak*
- *Utvikling av kompetanse og teknologi som regionen etterspør*
- *Utvikling av en regional, helhetlig arealforvaltning*

I tillegg fremheves følgende

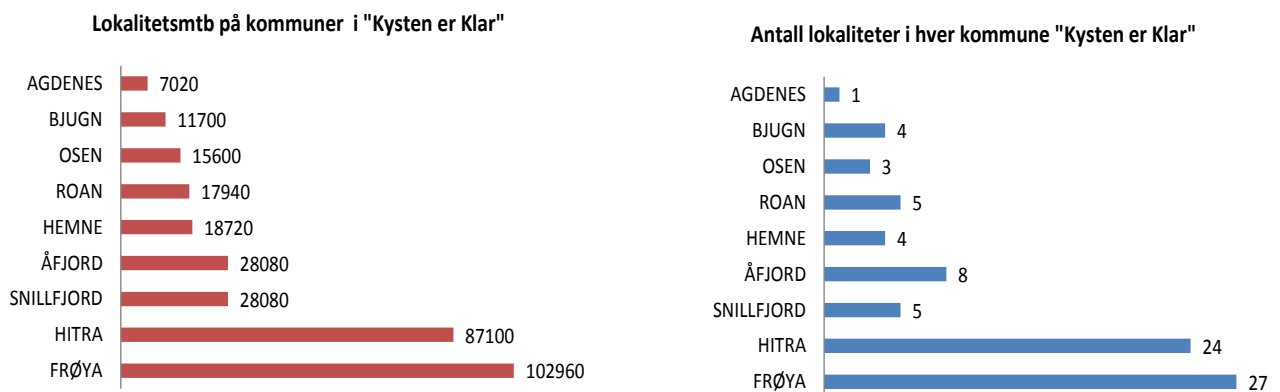
*”For satsingsområdet arealforvaltning er følgende overordnede målsetting formulert:*

*”Trøndelag framstår i dag som en av de mest vellykkede regionene i verden for produksjon av atlantisk laks. Arelsatsingen skal bidra til at vi beholder og videreutvikler denne ledende posisjonen. Satsingen skal også bidra til å nå nasjonale mål for bærekraftig vekst og utvikling av kysten”.*

*Planleggingen av kystsonen er en viktig del av å skape gode rammebetingelser for en bærekraftig vekst på kysten i Sør-Trøndelag. En helhetlig arealplanlegging og samordning av de ulike interessene i kystsonen er essensielt i arbeidet for å legge til rette for fremtidig utvikling i regionen.*

*På denne bakgrunnen har ”Kysten er klar” og de 11 kystkommunene i fylket igangsatt felles kystsoneplanlegging, der felles kunnskapsinnhenting og temakartproduksjon, felles retningslinjer, og sammensydde kommuneplaner danner grunnlaget for juridisk bindende arealplaner for kystsonen i hver kommune.”*

"Kysten er klar" har prioritert havbruksnæringen i plansamarbeidet med mål om at arealsatsingen skal bidra til at Sør-Trøndelag beholder og videreutvikler sin ledende posisjon for produksjon av atlantisk laks. Sør-Trøndelag har svært gode naturgitte forutsetninger med et kystsonereale på cirka 7.500 km<sup>2</sup> (ibid:7). Fylket er også et av våre største akvakulturfylker med totalt 125 tillatelser på laks, regnbuørret og ørret, fordelt på settefisk (21), matfisk (93), stamfisk (6) og FOU (5) per utgangen av 2012<sup>2</sup>. I tillegg kommer 42 tillatelser for andre arter. 10 selskap stod for en kommersiell produksjon på vel 141.000 tonn rund vekt laks til en verdi av over 3,1 milliarder kroner.



Figur 6 Lokalitetenes maksimale tillatte biomasse (MTB) i tonn og antall lokaliteter i kommuner som er med i "Kysten er Klar" ( Kilde: Akvakulturregistret/Nofima)

Fylket er helt i front i forhold til strukturering og utviklingen mot færre, men større lokaliteter. Eksempel er lokalitetene Rataren I & II som samlet har tillatelse på 14 konsesjoner med total lokalitets MTB på 10.920 tonn. Anlegget ligger i Frøya kommune ytterst i kystlinja. Dette anlegget har kapasitet til å produsere cirka 15.000 tonn laks på 2 års produksjonssyklus. Til sammenligning var kjøttproduksjonen i fylket 11.420 tonn<sup>3</sup> i 2013. Havbruk er i så måte en svært arealeffektiv matproduksjon.

### 3.1.2 Organisering

"Kysten er Klar" ble organisert på tre nivåer med ei styringsgruppe, prosjektgruppe og en arbeidsgruppe som beskrevet i den interkommunale kystsonenplan.

**Styringsgruppe:** Jf. Plan og bygningsloven §9–2 er planarbeidet organisert med et styre med samme antall representanter fra hver kommune. Styret er strategigruppen i "Kysten er klar" som består av 11 ordførere, 11 rådmenn samt 5 fylkesrepresentanter.

Fastsettelse av planprogrammet for interkommunal kystsonenplan ble delegert til styringsgruppen for "Kysten er klar".

<sup>2</sup> Fiskeridirektoratet. Nøkkeltall for norsk havbruksnæring 2012

<sup>3</sup> <http://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/slakt/aar/2014-04-01?fane=tabell&sort=nummer&tabell=170293>

**Prosjektgruppe:** Alle kommuner er representert ved plansjef/planlegger. Dessuten består prosjektgruppen av fagansvarlig i "Kysten er klar", GIS-medarbeider i "Kysten er klar" samt to representanter fra fylkeskommunen.

**Arbeidsgruppe:** Består av 2 representanter fra prosjektgruppen, 2 fra akvakulturforvaltningen i Sør-Trøndelag Fylkeskommune, GIS-ansvarlig i Fylkeskommunen, en representant fra Statens kartverk, en representant fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og fagansvarlig i "Kysten er klar".

Organiseringen ble oppfattet som god og hensiktsmessig med engasjerte ordførere, rådmenn og fylkesrepresentanter i styringsgruppen. Prosjektgruppen fungerte godt med planleggerne, men det er en utfordring at det ikke var satt av og budsjettert i kommunene for prosjektarbeidet. Dette skulle gå over løpende drift. Kommunene hadde lett for å lene seg litt tilbake og stole på at prosjektet gjorde jobben.

### 3.1.3 Plan, prosess og resultater

Intensjonene og forventningene ved oppstart av prosjektet "Kysten er Klar" var at på arealområdet skulle en ende opp med en juridisk bindende interkommunal kystsoneplan for de 11 kommunene. Underveis i prosjektet så man imidlertid hvilke komplikasjoner dette gav og resultatet av planarbeidet tok da en retning som står i tittelen - Plan- og prosessbeskrivelse med forslag til retningslinjer og bestemmelser. Begrunnelsen for dette ligger i at vedtakskompetansen ligger hos kommunene. I utkast til kystsoneplan for "Kysten er Klar" poengteres: (vår utheving)

*Kommunene lager/reviderer egne juridisk bindende kommuneplaner på bakgrunn av den interkommunale kystsoneplanen. Den interkommunale kystsoneplanen er derfor ikke å oppfatte som en juridisk bindende plan for kommunene. De felles strategiene, plantekniske prinsipper og foreslåtte arealdisponeringer blir først juridisk bindende idet de inngår som en del av kommunenes egne, vedtatte arealplaner. Jf. Plan og bygningsloven § 9–3 har hver kommune ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område.*

*Skulle den interkommunale kystsoneplan ha vært en juridisk bindende plan etter Plan- og bygningsloven måtte den **har blitt en kommuneplan med plankart og bestemmelser** som omfatter alle kommunene. **En slik felles kommuneplan vurderes som et ganske komplisert redskap, både politisk og juridisk.** Eksempelvis ville en planendring eller dispensasjon kreve prosess i alle kommuner.*

*Det er derfor vurdert som hensiktsmessig å **behandle den interkommunale kystsoneplan som et dokument som vedtas av hver kommune som grunnlag for å utarbeide/revidere enkelvis kommune(del)planer som så vedtas som juridisk bindende planer.** Da er det ikke selve kystsoneplanen som blir juridisk bindende, men den oppfølgende implementering i hver enkelt kommune.*

Det foreliggende "Utkast til interkommunal kystsoneplan er et oversiktlig" og velordnet dokument som etter vår vurdering vil være et utmerket verktøy for den enkelte kommune. Vi vil ikke gå mer inn

i detaljene i planen, da denne kan leses i sin helhet på prosjektets hjemmeside<sup>4</sup>. Kommunene har eierforhold til dokumentet gjennom deltakelsen i prosjektet og har således eierforhold og kunnskap om resultatet. Den politiske behandling vil kunne medføre noen endringer.

#### 3.1.4 Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen

Kystzoneplanen skal være kunnskapsbasert og "Kysten er klar" har behandlet dette i temadelen utredninger. Planen fremhever følgende:

*"Det har vært en grunnpremiss at arbeidet med interkommunal kystzoneplan baserer seg på eksisterende kunnskap. Derfor består utredningene både av innhenting, vurdering og operasjonalisering av den eksisterende kunnskapen, men det tydeliggjøres også hvor det er manglende kunnskap og behov for ytterligere kartlegging."*

I vår tilnærming er det interessant å se hva slags kunnskapsgrunnlag havbruksnæringen vurderes på og hvordan dette slår ut i kystzoneplanen. Del 3 – Utredninger behandler 10 utredningstemaer, som er listet opp i tekstboksen. Naturmangfoldet er et viktig tema og er "beskyttet" lovmessig gjennom Naturmangfoldloven (2009). "Føre var" prinsippet står sterkt og dette reflekteres også i kystzoneplanen. Her argumenteres det med at kunnskapsgrunnlaget for ulike naturtyper er svakt. All forvaltning av natur skal være kunnskapsbasert (Naturmangfoldloven §8). Kystzoneplanen poengterer og konkluderer at det er mangelfull kunnskap om naturmangfoldet og at dette må legges til grunn i kystzoneplanleggingen.

*"I Naturmangfoldlovens § 8 fremheves det at all forvaltning av natur skal være kunnskapsbasert. Beslutningstakingen skal være basert på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand - og effekten av påvirkninger. Det skal også legges vekt på **erfaringsbasert kunnskap** som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.*

##### Temaområder

- Naturmangfold
- Verneområder
- Friluftssinteresser
- Småbåthavner
- Akvakultur
- Samfunnssikkerhet
- Fiskeri
- Kulturminner/-miljø
- Farleder/Ankringsplasser
- Forurensning

*I forhold til kartlegging av utvalgte naturtyper vurderer **Fylkesmannen i Sør-Trøndelag at det er mangelfull kartlegging i svært mange kommuner.** Det estimeres at halvparten av det som faktisk finnes av prioriterte naturtyper er kartfestet. Innenfor dette feltet er det derfor fortsatt mangelfull kunnskap. **Det er tydelig at føre-var-prinsippet må legges til grunn for store deler kystzoneplanleggingen i Sør-Trøndelag"***

I temaet Akvakultur fremheves (vår utheving).

*"Kystzoneplanleggingen skal både visualisere eksisterende godkjente akvakulturområder og **peke ut nye aktuelle områder** der akvakultur kan vurderes. I Sør-Trøndelag finnes det ikke tilgjengelig kunnskap om dybde, bunnsedimenter, strøm og bunnfellingsområder i sjøen, hvilket gjør det vanskelig å peke ut egnete akvakulturlokaliteter for fremtiden. **Derfor er det mer hensiktsmessig å vise fremtidige akvakulturområder som en***

<sup>4</sup> <http://www.kystenerklar.no/images/stories/2013/strategimote-mai-2013/forslag-interkommunal-kystzoneplan-mai-2013.pdf>

***del av flerbruksområder i sjø, og heller kartfeste hvor det grunnet andre hensyn ikke er ønskelig med akvakulturaktivitet (se også del 1). Formålet med en utredning av akvakultur er derfor å vise frem eksisterende, godkjente anlegg"***

Det legges her opp til at kunnskapsgrunnlaget er å vise hvor allerede eksisterende godkjente anlegg er. Disse kartfestes som A (Akvakulturområder) områder. Områder som ikke akvakultur skal være på, kartfestes med formål uten A. Dette er områder som enten næringen ikke ønsker eller som av andre grunner ikke ønskes avsatt til Akvakultur. Det konkluderes med at **"det er mer hensiktsmessig å vise fremtidige akvakulturområder som en del av flerbruksområder i sjø"**. Flerbruksområder i sjø er i praksis uplanlagt og ikke konfliktavklart gjennom planprosessen.

Kunnskapsstatus om eksisterende anlegg vurderes som god. Begrunnelse for å sette fremtidige anlegg i flerbruksområder er i hovedsak begrunnet med at:

*"Kunnskapsgrunnlaget for å kunne sette av nye områder utelukkende for akvakultur er mangelfullt. Her er marine grunnkart og strømmodellering nødvendig for å kunne kartlegge egnetheten av et område i forhold til en eventuell, ny akvakulturlokalisering.*

*"Kysten er klar" har tatt utgangspunkt i innspillene fra lakseoppdrettsselskapene og har arbeidet for å få på plass nødvendige avklaringer på bakgrunn av disse. "Kysten er klar" har dessuten videreformidlet næringens innspill til ansvarlige myndigheter. Disse avklaringene fremgår av de øvrige utredningene.*

*Eksisterende akvakulturanlegg er kartfestet i det illustrerende plankartet med eget arealformål "akvakultur". **Fremtidige lokaliteter kan være aktuelle i områder med arealformålet "bruk og vern av sjø og vassdrag" (vår utheving)***

"Kysten er klar" gjennomførte tidlig i 2011 en rundreise til alle lakseoppdretterne i Sør- Trøndelag for å få innspill til kystsoneplanen og samtidig informere om den interkommunale prosessen. Innspillene var for det meste muntlig basert på intervju. Prosjektet fremhever at dialogen med oppdretterne var god og systematiserte innspillene fra næringen i Tabell 3.

Tabell 3 Oppsummerte innspill fra havbruksaktørene (Kilde "Kysten er Klar" Interkommunal Kystsoneplan)

Planrelaterte kommentarer:	
1. Grenser/verneområder	Det er ikke akseptabelt med avslag på lokalitetssøknader på grunn av nærhet til et verneområde. Grensene må respekteres, eventuelt endres/justeres gjennom en rullering av kommuneplanen.
2. Justering av blank sektor	I tilfeller der ferdselsmønsteret har endret seg, bør det være mulig å endre/justere blanksektorene.
3. Farleder	Inngå forhandlinger med Kystverket om plassering av anlegg innenfor sikkerhetssonen rundt ledstreken.
4. EDNA og FRIDA	Det er behov for en gjennomgang av EDNA og FRIDA (friluftsområder, vilt- og verneområder)
5. Møte med fiskerne	Flere foretok en avklaringsrunde med fiskerne før de sendte søknader om nye lokaliteter. Det er behov for slike runder også i de kommunene der det er få aktive fiskere.
6. Ulik behandling	Det kom flere innspill om ulik kommunal behandling av lokalitetssøknader. Dette gikk først og fremst på avslag/fraråding av søknader i et område avsatt til akvakulturvirksomhet. Flere kommuner går i mot sin egen godkjente arealplan.
7. Uforutsigbare planer	Grensene respekteres ikke. Kommunene går i mot sine egne planer. Nye temakart (fiskerikartlegging) blir lagt til grunn for behandling uten at dette er tatt inn i arealplanene.
8. Nye områder	Kun et par selskap hadde planer om å ta i bruk nye områder.
9. Dybde på lokaliteter	Alle selskap kom med innspill om at de ikke hadde behov for lokaliteter som var grunnere enn 25–30 meter.
10. Fleksibel arealbruk	Det er behov for mer fleksibilitet med hensyn til justering/flytting innenfor en godkjent lokalitet. Selskapene ønsker å få godkjent et areal som er noe større enn anlegget, der de fritt kan justere plasseringen av merdene innenfor rammen av det godkjente arealet. Dette kan være fordelaktig både for fisken og for miljøet.

Flere innspill fra havbruksnæringen er meningsutvekslinger hvor man påpeker erfaringer fra forvaltningspraksis som man mener er uakseptabel. Eksempler på dette er avslag på søknader på grunn av nærhet til verneområder, fraråding av søknader som søkes innenfor A-områder, ulik kommunal behandling, og at kommunene går imot sine egne planer. For kystverkets myndighetsområde er det ønskelig å justere blanksektor hvis ferdselsmønsteret endrer seg, samt få mulighet for å plassere anlegg innenfor sikkerhetssonen rundt ledstreken. Det ble i vårt fokusgruppemøte i Trondheim poengtert at farleder beslaglegger unødig mye areal og bør være gjenstand for revisjon.

Noe overraskende er det at kun to aktører ser **behov for nye** områder og at alle oppdretterne sa de ikke hadde behov for lokaliteter som var **grunnere** en 25 meter. Generelt er det ønskelig med et mer fleksibelt arealområde hvor aktører kan operere og plassere anlegg innenfor et avsatt område.

Lakseoppdretterne har ikke gitt dokumenterte innspill på økonomiske ringvirkninger av egen virksomhet på kommunenivå. Dette har nok sammenheng med at av nye tiltak i den interkommunale kystsoneplan er det kun utbyggingsområder som utredes

*"Da det kun er framtidige utbyggingsområder som utredes som en del av den interkommunale kystsoneplanen begrenser utredningene seg i praksis til nye etableringer/utvidelser av småbåthavner og naustområder. Kommunene Agdenes, Bjugn, Osen og Rissa har slike framtidige utbyggingsområder. Kommunene gjennomfører **nødvendig utredning av øvrige områder** i forbindelse med egen rullering av kommuneplanens arealdel"*






Figur 7 Kartutsnitt av farled i Trøndelag presentert på gruppemøte 20.11.2013

### 3.1.5 Diskusjon

"Kysten er Klar" har gjennomført et stort og omfattende arbeid med den interkommunale kystsoneplanen, som ikke er godkjent i noen kommuner enda. Noe av årsaken til dette er at på slutten av prosessen kom forsvaret på banen og reverserte tidligere uttalelser om at de ikke hadde nevneverdige interesser i sjøområdene. Forsvaret krever nesten 1/3 av sjøområdene til sine formål (Vannebo, pers.med) og prosjektet jobber nå med å få en dialog og avklaringer med Forsvaret. Kystsoneplanen er mer eller mindre satt på "vent" på grunn av denne situasjonen, og derfor kan ikke dokumentet "Forslag til interkommunal kystsoneplan" (juni 2013) sendes ut til kommunene i prosjektet. Den interkommunale kystsoneplanen har imidlertid ikke tatt inn nye akvakulturlokalteter. Dette arealbehovet er definert under begrepet "Bruk og vern av sjø og vassdrag (SOSI-kode 6001)". Den prosessen må kjøres i den enkelte kommune. Dette representerer et "omvendt planprinsipp" som ikke ekskluderer næringen, men heller ikke avklarer tilgang.

## 3.2 Troms



Formålet med en kystsonesatsing i Troms, er å bidra til at kommuner i fylket har gode og oppdaterte kystsoneplaner, og til at midler og ressurser utnyttes best mulig slik at flere kystsoneplaner i fylket blir revidert. Kystplan Troms er prosjektorganisert og omfatter alle kystkommunene i Troms. Disse er delt opp i 3 regioner, Sør-, Midt, og Nord-Troms med egne prosjekt koordinatorene. Prosjektet er i samarbeid med Troms fylkeskommune og har ansatt Stein-Arne Rånes som prosjektleder. Prosjektet hadde oppstart i 2013.

### 3.2.1 Formål

Fylkesrådet i Troms vedtok i juni 2011 å etablere et interkommunalt kystsoneprojekt. Bakgrunnen var at kystsonoplanene i fylket var gamle, hvor flere kommuner hadde planer som var utarbeidet på 1990-tallet. I tillegg skjerpes kampen om arealene mellom brukerinteresser som havbruk, fiskeri, fisketurisme, friluftsliv og vern. Sjøareal er en produktiv ressurs som betyr mye for lokal, regional og nasjonal verdiskaping. Kommunene i fylket hadde i tillegg gitt innspill om behovet for en koordinert satsing gjennom interkommunalt samarbeid. I saksfremlegget<sup>5</sup> poengteres formålet.

*"Formålet med en kystsonesatsing i Troms, er å bidra til at kommuner i fylket har gode og oppdaterte kystsonerplaner. Det vil være nødvendig å utvikle et hensiktsmessig og godt styringsverktøy som kan klargjøre mål og strategier for verdiskaping og utvikling langs kysten. Interkommunale planer skal skape grunnlag for god, langsiktig og bærekraftig forvaltning av ressursene, stimulere til samarbeid, og utvikle felles politiske retningslinjer om arealbruk, forvaltning og verdiskaping. Herunder verktøy som gjør det enklere for kommunene å få en oversikt over hvilke interesser som gjør seg gjeldende og hvordan kommunen kan komme i inngrep med disse. Satsingen vil være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i kystsonen i Troms."*

Prosjektet er forankret i fylkets regionale planstrategi og i henhold til dette skal det utvikles felles regionalpolitiske retningslinjer og strategier for arealbruk i Troms i samhandling med kommunen og regionale aktører. Prosjektet bidrar slik til en mer helhetlig planlegging av sjøområdene i Troms.

Vi vil i denne rapporten ikke gå detaljert inn på hvert delprosjekt da disse fortsatt er tidlig i prosessen. Vi vil her belyse noen av delprosjektene relatert til organisering, prosess og fremdrift på overordnet nivå. Endelige resultater vil ikke foreligge før prosjektslutt.

### 3.2.2 Organisering

Kystplan Troms er organisert som et 3-årig prosjekt 2013-2016 og er delt opp i 3 regioner. Dette koordineres med en overordnet prosjektleder som er ansatt i Troms fylkeskommune.

---

<sup>5</sup> FYLKESRÅDSNOTAT - FYLKESRÅDSSAK NR.: 127/11  
PROSJEKT: KYSTSONEPLANLEGGING I TROMS, 7. juni 2011

Tabell 4 Delprosjektoversikt i Kystplan Troms

Troms Fylkeskommune – Prosjektleder Stein A. Rånes		
<b>Kystplan Sør/Midt-Troms</b> Prosjektleder Inger Andreassen	<b>Kystplan Tromsøregionen</b> Prosjektkoordinator Norconsult	<b>Kystplan Nord-Troms</b> Prosjektleder Svein Solberg
Berg Dyrøy Gratangen Harstad Ibestad Kvæfjord Lavangen Lenvik Salangen Skånland Sørreisa Torsken Tranøy	Balsfjord Karlsøy Lyngen Målselv Tromsø	Nordreisa Skjervøy  <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; text-align: center;">Kvænangen</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; text-align: center;">                     Plan                      Lyngenfjorden                        Lyngen                      Storfjord                      Kåfjord                 </div>

Det er ikke noe mål i Kystplan Troms å lage en overkommunal plan som gjelder for hele Troms. Prosjektet er organisert gjennom delprosjekter som vi ser av tabellen ovenfor. Delprosjektene er egne interkommunale kystsoneprosjekter som deltar i en felles prosess. Fylkeskommunens prosjektleder koordinerer "helheten" og de konkrete delmålresultatene er at kommunene skal få oppdaterte juridiske kystsonerplaner. Delprosjektene er i prosess og i ulik fremdrift. Eksempelvis er "Kystplan Nord-Troms" med "Interkommunal kystsonerplan for Skjervøy og Nordreisa" lagt ut på høring (Frist 31. mai 2014).

Organiseringen av prosjektarbeidet er noe ulik i delprosjektene. "Kystplan Tromsøregionen" er organisert gjennom Tromsø-området regionråd, som består Karlsøy, Tromsø og Balsfjord, og som er prosjektansvarlig. Kommunene Målselv og Lyngen er med i plansamarbeidet. Målet for delprosjektet er å lage en felles kystsonerplan for Tromsøregionen. Øverste nivå er prosjektets styringsgruppe. På prosjektets hjemmeside<sup>6</sup> beskrives følgende (vår utheving):

*"Kystplan Tromsøregionen er et interkommunalt plansamarbeid mellom fem kommuner. Det er opprettet en **styringsgruppe som har ansvar for økonomi og framdrift i prosjektet**. Denne er sammensatt av **administrative og politiske** representanter fra de fem kommunene, og prosjektlederen for Kystplan Troms møter som observatør. Det er opprettet en **arbeidsgruppe med planleggere og rådgivere** fra de fem kommunene i tillegg til **innleid prosjektleder**, prosjektansvarlig og prosjektlederen for Kystplan Troms. **Prosjektlederen for Kystplan Nord-Troms møter som observatør**. I arbeidsgruppen vil mye av planutformingene skje, og det er en viktig arena for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling mellom kommunene. Det er også opprettet **lokale faggrupper i kommunene**"*

*"Alle vedtakene etter plan- og bygningsloven skal gjøres i den enkelte kommune. Et forslag om å **delegere** disse vedtakene til styringsgruppen, bortsett fra endelig vedtak av plan, ble*

6

<http://www.tromsfylke.no/Tjenester/N%c3%a6ring/KystplanTroms/Troms%c3%b8regionen/tabid/3013/Default.aspx>

*fremmet for styringsgruppen i august 2013. Plan- og bygningsloven åpner for en slik modell i kap. 9, for å **effektivisere beslutningene i interkommunalt plansamarbeid**. Styringsgruppen **ønsket ikke en slik delegering**, og kommunene selv skal derfor fatte samtlige vedtak i planprosessen"*

"Kystplan Midt- og Sør-Troms" kom i gang tidlig i februar 2013 og Midt-Troms regionråd og Sør-Troms regionråd har gått sammen om et felles prosjekt for et interkommunalt plansamarbeid som omfatter sjøområdene i 13 kommuner listet opp i Tabell 4. Prosjektet presiserer følgende: (vår utheving)

*"Planen skal gi sjøretta næringer mulighet til **økt verdiskaping i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling** samtidig som andre interesser ivaretas. Eksisterende og fremtidig arealbehov til ulike aktiviteter må veies mot hverandre, miljøforhold, lokale og politiske interesser, samt føringer fra myndigheter. Planen vil dekke sjøområdene i de deltakende kommunene, mens bruk og vern langs kysten skal ses i sammenheng på begge sider av strandlinjen.*

*Det regionale prosjektet Kystplan Midt- og Sør-Troms gjennomføres som interkommunalt plansamarbeid (i henhold til kapittel 9 i Plan- og bygningsloven). **Det interkommunale kystsoneplanutvalget** er ansvarlig for planprosessen frem til **at ferdig plan vedtas av hvert enkelt kommunestyre for sitt område**. Til slutt blir kystsoneplanen en del av kommunens arealplan.*

*Felles planlegging vil gi et helhetsbilde og muligheter for å se aktiviteten og arealbruken i hele området i sammenheng, samtidig som ønsker og strategier i den enkelte kommune vil bli ivaretatt. Et større prosjekt vil muliggjøre effektivisering av analyser, informasjonsinnhenting og prosesser, men også gi gode muligheter til organisering av medvirkning. En viktig målsetning med prosjektet er kompetansehevning i kommunene, samt å utvikle rutiner og verktøy som vil bedre og forenkle fremtidig planlegging"*

Det interkommunale kystsoneutvalget består av politikere samt planfaglige ressurspersoner i kommunene og har sammen med daglig leder av Sør-Troms regionråd, prosjektansvaret. Det er i tillegg ansatt egen prosjektleder. I Tabell 5 påpekes ulikheter mellom kommunal og interkommunal prosess i prosjektet.

Tabell 5 Kommunal versus Interkommunal arealplanlegging (Ek, 2014)

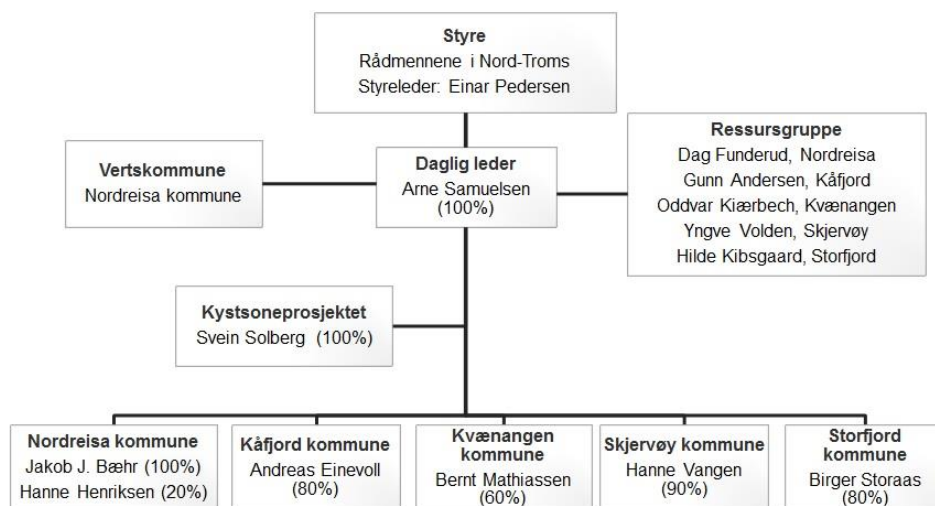
	<b>Kommunal prosess</b>	<b>Interkommunal prosess med delegert planmyndighet (PBL. kap 9)</b>
Generell beskrivelse	"Vanlig arealplanlegging" i sjø og på land	Måten vi jobber på i Kystplan Midt- og Sør-Troms. Ny måte å planlegge arealbruk!
Hvorfor?	Loven gir kommunene ansvar for å planlegge arealbruken	Kommunene gir ikke fra seg retten til å bestemme, men man kan se større sammenhenger og effektivere prosessene.
Administrativt arbeid	Kommunal ansatte	Interkommunal prosjektleder koordinerer. Kommunalt ansatte. Samarbeid mellom ansatte i kommunene.
Medvirkning	Myndigheter (f.eks. Fylkesmannen) Interessenter (f.eks. næringsinteresser) Innbyggere	Myndigheter (f.eks. Fylkesmannen) Interessenter (f.eks. næringsinteresser) Innbyggere Lokalt og regionalt
Politiske prosesser	Planutvalg (eller lignende) Kommunestyre	Interkommunalt planutvalg med en representant per kommune (sentral politiker) Kommunestyret vedtar ferdig plan for den egne kommunen => kommunen har makten!
Sluttprodukt	Kommunal arealplan (Kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan)	Kommunedelplaner for sjøarealene i de deltakende kommunene (=det samme som i kommunal planlegging)

"Kystplan Nord-Troms" er et interkommunalt kystsonesamarbeid mellom Skjervøy og Nordreisa kommuner. Det er imidlertid flere kystkommuner i Nord-Troms. Allerede i 2008 startet et interkommunalt kystsonesamarbeid mellom Storfjord, Kåfjord og Lyngen for Lyngenfjorden. Det har vært lite tilgjengelig informasjon om denne planen, men "Utkastet til kystsonesplan<sup>7</sup>" var oppe til behandling i Troms fylkeskommune, regionalt planforum 5. desember 2013. Kvæningen kommune startet opp arbeidet med rullering av sin kystsonesplan i februar 2012. Kystsonesplanen ble lagt ut til offentlig høring i juni 2013. Denne planprosessen er en ren kommunal rulleringsprosess.

"Kystplan Nord-Troms" har valgt et eget utvalg, "Kystsonesplanutvalget for Nordreisa og Skjervøy", som består av 6 personer med varamedlemmer politisk valgt av driftsutvalget i Nordreisa og formannskapet i Skjervøy. Planprosess både før og etter offentlig ettersyn, er delegert til "Kystsonesplanutvalget for Nordreisa og Skjervøy". Troms fylkeskommune etablerte i 2012 et plankontor som er et 3-årig prosjekt som innehar 6,5 årsverk

7

<http://www.tromsfylke.no/Portals/0/Vedlegg/N%C3%A6ring/Planer/Planbeskrivelse%2015.11.2013%20red.pdf>



Figur 8 Organisasjon og deltakere i Nord-Troms Plankontor

### 3.2.3 Plan, prosess og resultater

"Kystplan Troms" med sine delprosjekter er godt i gang med en bred medvirkningsprosess og etter vår mening god fremdrift. Delprosjekt Nord-Troms (Nordreisa og Skjervøy) har allerede lagt ut sitt interkommunale kystsonesplanforslag med høringsfrist til 31. mai 2014, og de to andre delprosjektene har målsettinger om tidlig høst 2014. Prosessene har vært åpen og det er gjennomført folkemøter, planmøter og prosjektmøter for å forankre prosjekt og planutkast i regionene. Det har også vært gjennomført faglige seminarer vanskelige tema som eksempelvis Konsekvensutredning (KU) i planarbeid. Det jobbes politisk, planfaglig og prosjektfaglig i alle delprosjektene. Detaljer i utkast til planprogram (Tromsøregionen [Utkast planprogram](#)), vedtatt planprogram (Midt-Sør Troms, [Vedtatt planprogram](#)) og fremlagt høring på interkommunal kystsonesplan med vedlegg (Nordreisa og Skjervøy, [Interkommunal Kystsonesplan](#)) kan sees i linkene.

Tabell 6 Fremdriftsplan i Kystplan Troms

Kystplan Troms	Midt- og Sør-Troms	Tromsøregionen	Nord-Troms
Oppstart	Februar 2013	Høst 2012	Vår 2012
Planprogram	Januar 2014	Januar 2014	Januar 2013
Utkast Kystsonesplan	November 2014	2015	April 2014
Planlagt vedtatt	2015	2015	Høst 2014

### 3.2.4 Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen

Planen vurderer følgende tema:

**Miljø og naturressurser:**

Naturverdier, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, forurensing, støy

**Samfunn:**

Havbruk Fiskeri, Næringsliv/sysselsetting, Friluftsliv og rekreasjon, Barn og unge, Transportbehov Samfunnsikkerhet, Samiske interesser, herunder reindrift, Infrastruktur og kommunalt tjenestetilbud"

Kilde: Kystsoneplan for Nordreisa og Skjervøy kommuner, 2014-2026, KONSEKVENSVURDERING med risiko- og sårbarhetsanalyse, Høring: Side 4

I planen fremmes følgende rundt metodikk og vurdering (vår utheving):

*"Det er tatt utgangspunkt i metodikken i Statens vegvesen sin håndbok 140, og tilpasset dette plannivået og utfordringene i planområdet.*

**Alle eksisterende oppdrettslokaliteter unntatt 3 slaktelokaliteter og en blåskjellokalitet har fått justert sine arealer, slik at alle fortøyninger får plass innenfor det avsatte arealet.** For eksisterende oppdrettslokaliteter er det gjennomført en forenklet verdivurderingen opp mot eventuelle konflikter endringen av arealbruken har ført til. Vurderingen av verdi og konsekvenser skal baseres på kjente registreringer, faglig skjønn, befaringer i de ulike områdene og andre kjente opplysninger.

Det presiseres at konsekvensutredningen er basert på **tilgjengelig/kjent informasjon**, noe som er i tråd med kravet i forskriften. Dette betyr at det ikke er gjort særskilte grunnlagsundersøkelser for å vurdere egnethet av nye, foreslåtte utbyggingsområder (herunder oppdrettslokaliteter). Slike undersøkelser må gjøres av tiltakshaver selv i videre prosesser på tiltaks- eller detaljnivå." Ibid:5

Konsekvensutredninger på tiltaksnivå er på et helt annet detaljnivå og kan pålegges i havbruksnæringen på store lokaliteter (>3600 mtb). Bruk av konsekvensutredninger på tiltaksnivå forekommer til nå forholdsvis sjelden. Når de gjennomføres, er det en tidkrevende prosess med utfordrende utredningskrav (Andreassen et al., 2011)

I forhold til Naturmangfoldloven fremmes det at tiltakene som er foreslått ikke har uakseptabel påvirkning på naturmiljø. Det beskrives slik:

*"Gjennom innhenting av kunnskap i ulike offentlige registre, lokale planer mv. jf. NML § 8, mener vi at vi har et relativt godt kunnskapsgrunnlag som er lagt til grunn for de fleste av våre vurderinger. I planen som helhet er det ikke lagt ut fremtidige utbyggingsområder i områder hvor utbygging (oppdrettsvirksomhet) antas å forringe eller ødelegge leveområder for trua eller sårbare arter og naturtyper. Det er få av de fremtidige områdene som er i stor konflikt med naturmangfold, slik kommunene ser det. Noen steder er konfliktnivået noe høyere, men der har samfunnshensyn blitt vektlagt. Dette gjelder blant annet akvakulturområdene på øst og vestsida av Haukøya A29 og A30. Sett under ett vurderer vi det slik at den samla belastningen av forslaget til kystsoneplan på de berørte økosystemene er mye lavere enn i tidligere vedtatte planer i sjø." Ibid:7*

I forhold til gammel plan er flere områder fjernet som tidligere var mulige områder for akvakultur og gjort til fiskeområder uten akvakultur. Alle eksisterende lokaliteter har fått justert arealområdet slik at det er plass til fortøyninger. Det fremlegges arealforslag på 10 nye områder for akvakultur. For en av lokalitetene har det klart vært en konkret vurdering i forhold til naturmangfoldet som ble vektet i forhold til samfunnsnytt: (vår utheving)

*"Den samlede belastningen på naturmangfoldet i området vurderes, jf. NML § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, til å kunne bli **høy** spesielt hvis det skulle skje en*

**rømming av laks.** Den planlagte utbyggingen antas imidlertid ikke å forringe eller ødelegge leveområder for trua eller sårbare arter og naturtyper. Naturmangfoldet som berøres av en utbygging i området er relativt vanlig i norsk sammenheng, og dette er **vektet opp mot behovet oppdrettsnæringen har for lokaliteter og samfunnsnyttene for dette gir.**

Anbefaling: Samfunnsnyttene av akvakulturområdet **vektlegges foran** naturmangfoldet" Ibid:52

Kystsoneplanens konsekvensvurdering har også vurdert næringsliv og sysselsetting for de nye arealforslagene.

"35 årsverk er direkte knyttet til lakseoppdrett i dag. Havbruksnæringen gir også sysselsetting i kommunene på leverandørsiden, spesielt transport (med cirka 50 årsverk). Slakterivirksomhet gir i dag ca. 100–110 årsverk. I en investeringsfase vil det også bli kjøpt lokale tjenester i Nord-Troms regionen" Ibid:41

Vurderingen er av stor verdi, med store eller svært store positive konsekvenser. Dette er vitenskapelig basert kunnskap som er bekreftet i Robertsens *et al.* (2012) for regionen.

### 3.2.5 Diskusjon

"Kystplan Troms" som prosjekt synes å være en vellykket konstruksjon med svært god fremdrift og deltakende prosesser som skaper legitimitet, ikke minst lokalt i regionene. Prosessene oppfattes som gode, hvor havbruksnæringen er aktiv og deltakende med innspill og dokumentasjon (Rånes, pers.med). Fylkeskommunens rolle er framtrekkende, både med finansiering (vel 12 millioner kroner inkl. strømkatalog prosjekt), fag og prosessressurser.

## 3.3 Kystplan Helgeland



### Kystplan Helgeland

"Kystplan Helgeland" er et interkommunalt samarbeid om arealplaner i sjø som skal være juridisk bindende og erstatte gjeldene arealplaner i sjø. Samarbeidet består av 13 kommuner. Samarbeidet er prosjektorganisert og er organisert gjennom av Sør-Helgeland Regionråd, Helgeland Regionråd og Indre Helgeland Regionråd og skal sammen med Nordland Fylkeskommune utarbeide "Kystplan Helgeland". Daglig koordinering utøves av prosjektansatt Mona Gilstad. Prosjektet hadde oppstart i 2012

#### 3.3.1 Formål

Kystkommunene på Helgeland har forholdsvis lang tradisjon for interkommunal kystsoneplanarbeid. Tidlig på 90-tallet (1993–1996) gjennomførte de prosjektet "Regional kystsoneplan for Helgeland". Den gang var en av intensjonene med et kystsoneprosjekt å få utarbeidet en regional plan som skulle



avklare hvilke områder fiskeoppdrett kunne tillates og hvor det ikke var ønskelig med oppdrett. Prosjektet hadde også et annet formål, nemlig å heve planstatus og plankompetansen hos deltakerkommunene:

*"Det primære målet med prosjektet var å heve planstatus og plankompetansen hos deltakerkommunene. Planarbeidet skulle i størst mulig grad skje internt i den enkelte kommune, slik at kunnskapen og erfaringene fra arbeidet ble igjen i kommunen. Ved å gjennomføre den kommunale planleggingen som en del av et prosjekt var intensjonen å gi den enkelte kommune veiledning om planverktøyet, og gjennom planarbeidet få praktisert kunnskapene", Jørgensen & Kjørsvik (1996)*

Prosjektet ble eksternt evaluert og fikk karakteren svært vellykket (Bennet & Skjerdal, 1996), selv om kun 4 av de 18 kommunene kom i mål med en endelig vedtatt plan. Prosjektet var en nyskaping og det første relatert til interkommunal kystsonoplanarbeid. Det ble brukt som modell for gjennomføring og et forum for læring for de eksterne etatene. En noe morsom og poengtert kommentar ble gitt av en av respondentene til evalueringen:

*"Miljøverndepartementet kjem til Helgeland for å få innspel til arbeidet sitt med Plan- og bygningsloven, for å få lovverket betre forankra i "røynda". Den vanlege situasjonen der helgelendingane reiser til Oslo for å lære er snudd om, no er det dei som kjem hit for å få kunnskap" ibid:34.*

Nye "Kystplan Helgeland" startet i slutten av 2012 med et nytt interkommunalt kystsoneprojekt hvor formålet er definert som: (vår utheving)

*"Formålet med "Kystplan Helgeland" er å utvikle et hensiktsmessig og godt styringsverktøy, samt klargjøre mål og strategier for verdiskaping og utvikling langs Helgelandskysten.*

*Hovedmålet for arealforvaltningen er å tilrettelegge for vekst og utvikling uten at det går på bekostning av viktige og verdifulle områder for fiske, ferdsel, farleder, reiseliv, natur og friluftsliv. "Kystplan Helgeland" skal legge til rette for god sameksistens i kystsonen og forebygge konflikter ved å ta kvalifiserte valg basert på fakta/kunnskap, bærekraftig arealbruk og politikernes prioriteringer.*

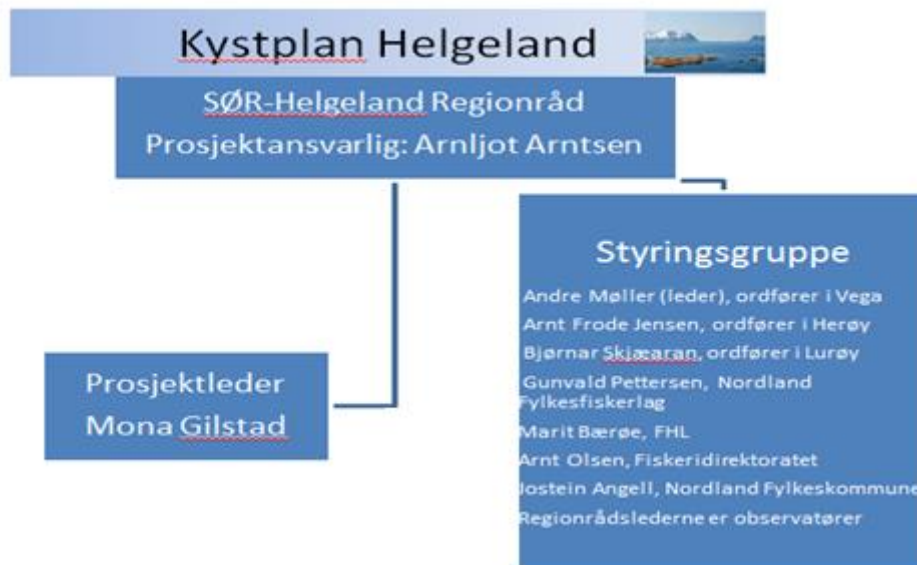
*Planen skal reflektere hensynet til bruk og vern og gi premisser for utvikling av de marine næringene på Helgeland:*

- *Sikre viktige høste- og ressursområder for fiskerinæringen*
- *Sikre arealer til viktige naturtyper og viktige områder for friluftsliv*
- *Avsette arealer for bærekraftig vekst og næringsutvikling innenfor akvakultur*
- *Primært legge nye områder for akvakultur til områder med minst mulig konflikt med fiske, ferdsel, natur- og friluftsliv*

*"Kystplan Helgeland" skal gi forutsigbarhet for og likebehandling av kommunens innbyggere og andre berørte parter, og effektivisere saksbehandlingen i enkeltsaker i samsvar med kommunens mål og nasjonale/regionale arealpolitikk."*

Prosjektets hovedmålsetting er å utarbeide en juridisk bindende arealplan i sjø (=kystzoneplan) for 13 kommuner på Helgeland (opprinnelig 14, men Alstadhaug gikk ut av samarbeidet). Arbeidet skal foregå i tre etapper og kommunene er delt inn i tre grupper.

### 3.3.2 Organisering



Figur 9 Organisering av «Kystplan Helgeland»

Opprinnelig ble det beskrevet å organisere kommunene i tre arbeidsgrupper, men dette ble justert til å jobbe med alle kommunene parallelt, da dette ble mer effektivt.

### 3.3.3 Plan, prosess og resultater

"Kystplan Helgeland" er et interkommunalt samarbeid om arealplaner i sjø som skal være juridisk bindende og erstatte gjeldene arealplaner i sjø". Prosjektet skal resultere i felles plankart med temakart på samme SOSI-nivå, felles utredninger, felles planbestemmelser med retningslinjer og planbeskrivelse. Dette skal skje gjennom en bred deltakelse fra de 13 kommunene.

Prosesen ble planlagt slik at 3 arbeidsgrupper skulle jobbe parallelt. Denne modellen er justert noe, da man er redd for at ulike grupper vil stoppe opp. Det er i dag mer fokus på direkte samarbeid mellom kommunene, styringsgruppen og prosjektledelsen samlet enn arbeid i mer eller mindre autonome grupper.

Havbruksnæringens rammevilkår har sterkt fokus i planprosessen, selv om tilnærmingen er helhetlig. I forslag til planprogram (av 5.3-2014) poengteres tilnærmingen slik (vår utheving):

**"Arealplanlegging er politikk og politikktutforming.** Når det vedtas arealplaner omfordes ofte store verdier og viktige samfunnshensyn avveies mot hverandre. Det er bare folkevalgte organ som kan gjøre denne jobben, som f.eks. å avveie om utbygging skal gå foran hensynet til landskapet. **Arealbruken skal være samfunnsmessig god, bærekraftig både miljømessig, sosialt og økonomisk og resultere i god sameksistens på kysten. Kommunepolitikerne skal ta de avgjørende bestemmelser basert på regionale og nasjonale føringer og overordnede mål.** Det er viktig at kommunene vurderer hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser skal ivaretas i egen region, og ikke overlater dette til statlige myndigheter alene. Det skal legges til rette for tidlig samarbeid med berørte myndigheter om hvilke nasjonale og vesentlige regionale interesser som kommunene bør ta hensyn til."

I planutkastet er det en utførende drøfting som egentlig er en erfaringsdrøfting over manglende fleksibilitet for bruk av kystsonen. Tidligere erfaringer relatert til kartfesting av havbruksarealer hvor A (Akvakultur) er definert, har medført at havbruksnæringen er blitt utestengt fra store områder som har fremstått som uplanlagt. Dette presiseres elegant i avsnittet nedenfor som poengterer hvordan "omvendt planprinsipp" ønskes brukt i den kommende interkommunale kystsonenplanen (vår utheving):

*"Når alle viktige arealbrukere og aktiviteter som fiskeri, akvakultur, ferdsel, farleder, friluftsliv og naturområder har fått ivaretatt sin primære arealinteresser, vil det normalt stå til rest et stort areal. Som følge av mangelfull planrulling representerer **dette restarealet ofte det eneste dynamiske element i planene. I dette "restarealet" vil arealbruken bli til gjennom enkeltsaksbehandling.** Dette restarealet må være et **flerbruksareal som omfatter alle arealkategorier, også akvakultur (FFFNA-område).** En slik tilnærming samsvarer med Fylkesplan for Nordland 2013–2025, pkt. 8.5 om Kystsonen hvor det understrekes at planleggingskonteksten i kystsonen er kompleks og dynamisk og kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og i utvikling på flere områder. Det gjør det spesielt viktig at når kommunene avklarer arealbruk, må de samtidig bygge inn fleksibilitet i planene gjennom flerbruksarealer. **Vi har i dag ikke nok kunnskap til å sette av enbruksområder for framtidig akvakultur.** Direktoratet for naturforvaltning har iverksatt marin naturkartlegging i Nordland blant annet for å dokumentere naturmangfold, mens kommunene ikke har ressurser til å kartlegge relevante areal for akvakultur som enbruksområder i framtiden. Framtidig soneinndeling (Mattilsynet) og produksjonsområder (Fiskeridepartementet) forutsetter fleksibilitet for å kunne redusere både lus og smitte av sykdom. "Strømmodell Nordland" er under utvikling og vil gi oss ny kunnskap om vannkontakt. Resultatene vil forhåpentligvis gjøre oss i stand til å fortelle oss hvor det er mest gunstig å plassere oppdrettsanlegg ut fra et smittebegrensende perspektiv. Den er langt fra ferdig, så vi bør ha fleksibilitet og store arealer til disposisjon som kan bidra til en mer robust arealstruktur."*

"Kystplan Helgeland" er godt i gang med planprosessen og forventer å fremlegge en plan med KU/ROS på slutten av 2014. Detaljene i fremdriftsprosessen, ses i Tabell 7.

Tabell 7 *Prosess og fremdriftsplan for planprosessen til "Kystplan Helgeland" (Kilde: Planprogram for "Kystplan Helgeland")*

Framdriftsplan:	2013				2014				2015			
Utarbeide forslag til planprogram/presentasjoner	■	■										
Planprogram på høring til kommunene-vedtak feb.14. Høring og offentlig ettersyn av planprogram			■	■	5. mars → 6 uker (16.april)							
Bearbeide høringsmerknader					■	■						
Fastsette planprogram og varsle planoppstart Innspill og medvirkning					■	■						
Utarbeiding av planforslag -Kartlegging og utredninger -sammenstille eksisterende og ny kunnskap/temakart -Analysere interessekonflikter, utrede og prioritere -Plankart, bestemmelser og retningslinjer, Planbeskrivelse med KU/ROS					■	■	■	■				
Høring og offentlig ettersyn av planforslag									1. januar → 6 uker			
Bearbeide høringsmerknader									■			
Vedtak i de enkelte kommunestyrene										■		
Kunngjøring av planen											■	

### 3.3.4 Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen

Gode lokaliteter er en nøkkelfaktor for bærekraftig vekst i havbruksnæringen. Strøm, dybde, grunnforhold, avstand, nærhet, sone, og farleder er alle begreper som ble fremsatt i våre møter med næringsaktører og forvaltere. Nordland er vårt største oppdrettsfylke både i form av antall lokaliteter og produsert mengde og har sine naturgitte forutsetninger med lang kyst, mange fjorder og med tusenvis av øyer og skjær som har gitt gode forutsetninger for produksjon av laks og ørret med dagens teknologi. Ny teknologi og produksjonsmetoder kan gi mulighet både for mer eksponerte lokaliteter men også bruk av mer beskyttede og kystnære områder i fremtiden. "Kystplan Helgeland"

har drøftet dette i sitt planprogramutkast relatert til akvakultur. Kunnskapsgrunnlag og momenter relatert til prioriteringer er tatt opp i følgende avsnitt (vår utheving):

*Fiskeridirektoratet **har oppdaterte data** for akvakultur. Det er **behov for å digitalisere data** angående anleggenes arealbeslag på sjøbunn i form av fortøyninger. **Miljøtilstanden i regionen er under kartlegging og er basert på langtidsserier av miljøundersøkelser (MOM-B)**. På grunnlag av **foreliggende kunnskap** skal det søkes å kartlegge egnede arealer for å drive bærekraftig havbruk.*

Vi skal i samarbeid med Nordland fylkeskommune avklare:

- Hvilke former for havbruk som er aktuelle i planområdet i planperioden?
- **Avklare hvilket behov** havbruksnæringen har for tilgjengelig areal, både eksisterende og nytt, og **vurdere dette opp mot andre interesser i arealavveiningene**.
- Å avsette eksisterende og nye akvakulturområder som **er konfliktavklart som enbruks akvakulturområder**. Arealene må være **store nok til å omfatte hele fortøyningsarealet og planlegging i vannsøylen** kan benyttes for å løse opp i aktuelle konflikter

Vi skal:

- kartlegge effekter av havbruk for samfunnsutviklingen på Helgeland
- vurdere å implementere "Strømmodell Nordland" i "Kystplan Helgeland"
- ha fokus på å avsette så store flerbruksområder inklusive akvakultur at sone/produksjonsområdeforvaltning kan gjennomføres.
- i hovedsak ikke planlegge for oppdrett av laks/ørret grunnere enn 30m.

På denne bakgrunn legges det til rette for bærekraftig vekst i havbruksnæringen; det bør generelt prioriteres at det åpnes for oppdrettsaktiviteter i områder der det ikke er viktige regionale og nasjonale interesser som må prioriteres høyere.

### 3.3.5 Diskusjon

"Kystplan Helgeland" har med relative små budsjett startet en god prosess. Det er fokus på at de folkevalgte politikerne skal ha styring og medansvar for planprosess og sluttprodukt. Den interkommunale planen skal til slutt vedtas i de enkelte kommuner. Fylkestinget i Nordland har vedtatt at omvendt planprinsipp skal gjelde. Dette vil medføre at akvakultur blir tillatt i alle sjøområder i planområdet som ikke har fått egne prioriteringer. Det interkommunale kystsonearbeidet har sterkt fokus på næringsutvikling og avveininger mellom miljø-, sosial- og økonomisk bærekraft. Det blir spennende å se utviklingen fremover, og om havbruksaktørene synliggjør de samfunnsmessige ringvirkningene som innspill og kunnskapsgrunnlag til planprosessen.

### 3.4 Romsdalsfjorden

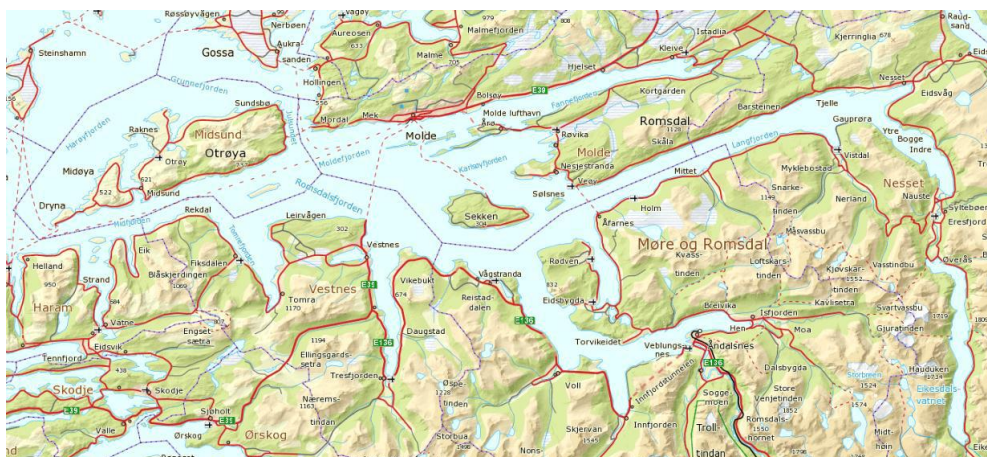


Interkommunal plan for Romsdalsfjorden er et samarbeid mellom 5 kommuner i Romsdal. Det skal utarbeides en interkommunal plan for sjøområdene i kommunene for perioden 2015–2022. Planen skal skape grunnlag for mer helhetlig forvaltning av sjøområdene i regionen. Plansamarbeidet er organisert som et prosjekt som koordineres av Arne Håkon Sandnes med arbeidsted i Molde Fylkeskommune. Prosjektet hadde oppstart i 2012.

#### 3.4.1 Formål

Kommunene Vestnes, Rauma og Midsund søkte Møre og Romsdals Fylkeskomme om støtte til gjennomføring av interkommunal kystsoneplan for Romsdalsfjorden. Fylkeskommunen gav tilskudd fra "Marint miljøsikrings- og verdiskapingsfond" som ble opprettet av midler til fylkeskommunen i konsesjonsrunden for havbruk i 2009. Etter oppstart kom Molde og Nesset kommuner inn i prosjektet.

Den interkommunale planen omfatter sjøarealene innenfor kommunegrensene til de 5 kommunene og kan sees i kartet i Figur 9.



Figur 9 Kart sjøarealene i Romsdalsfjorden - i planarbeidet (Kilde: Planprogram for Romsdalsfjorden 2013)

Prosjektets formål er (vår utheving):

*Det skal utarbeides en interkommunal plan for sjøområdene i kommunene for perioden 2015–2022. Planen skal skape grunnlag for mer helhetlig forvaltning av sjøområdene i regionen. Arbeidet skal resultere i felles plankart med bestemmelser, samt planbeskrivelse knyttet til arealbruken i sjøområdene. Det skal **vurderes spesielt å sikre havbruksnæringens***

*bærekraftige areal, god sameksistens mellom havbruk, fiskeri og villfisk, samt god sameksistens med miljø-, friluftsjnteresser og turisme.*

### 3.4.2 Organisering

Plansamarbeidet er organisert som et prosjekt og ledes av en **styringsgruppe** med representanter fra de 5 kommunene. Møre og Romsdal fylkeskommune har **observatør**status. I tillegg er det opprettet en **arbeidsgruppe** med fagperson fra kommunene som deltar. **Prosjektleder** bidrar i planarbeidet som også har planfaglig rådgiver fra fylkeskommunen. Plansamarbeidet er forankret i "Samarbeidsavtale – om interkommunal plan for Romsdalsfjorden.



Figur 10 Organisasjonskart for Romsdalsfjorden prosjektet "Planprogram for Romsdalsfjorden (2013)"

Når den interkommunale kystsoneplanen er ferdig, vedtas den politisk i kommunestyrene for den respektive kommune sine arealområder.

### 3.4.3 Plan, prosess og resultater

Prosjekt Romsdalsfjorden er nå inne i prosessen med å utforme kystsoneplanen. Følgende aktivitet er viktige i denne prosessen man har:

- Innhentet temadata for de ulike utredningstemaene fra sektormyndigheter, regional forvaltning, forskningsinstitusjoner og næringsaktører.
- Bygger opp en digital kartdatabase og samler alle aktuelle temadata for planlegging i sjø i en base for prosjektet, samt fremtidig forvaltning og utvikling av sjøområdene i regionen. (Kommunal og regional forvaltning + åpen for næringsaktører og publikum)
- Stor vekt på bred og tidlig medvirkning i planprosessen
- Utarbeidet temakart og sammenstilling av tema som inngår i de ulike formålene:
  - Satt opp kriterier for egnethet for de ulike formålene
  - Verdisetting som gir grunnlag for grad av egnethet
  - Utarbeide egnethetskart

Prosjekt Romsdalsfjorden tar mål av seg å avklare arealbehovet og egnethet for ulike formål. Til hjelp i denne prosessen anvende *Digital multikriterieanalyse*<sup>8</sup> for finne frem til de best egnede arealene for de ulike formålene, og ved arealkonflikt bestemme arealbruk basert på verdisetningen. Dette legger opp til at de politiske vurderinger og prioriteringer skal baseres på et best mulig kunnskapsgrunnlag. Hovedutfordringen er at temadata er lite tilrettelagt for planlegging i sjø og noen av utfordringene er (Sandnes, pers. med):

- tilgang på data
- data er mangelfulle for en rekke tema
- kvalitet på data varierer
- omkoding til riktig format er utfordrende
- utfordrende å få til en kobling mellom forskning, forvaltning og havbruksnæring
- forskningen har en betydelig utfordring i å tilrettelegge/presentere resultater i en form som forvaltning og næring kan nyttiggjøre seg mer direkte med tanke på å finne frem til og gi tilgang til de best egnede arealene for havbruk, og legge til rette for en optimal struktur.
- tiden er moden for mer forvaltningsrettet forskning, men ordningene er foreløpig lite tilrettelagt for dette.

#### 3.4.4 Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen

Prosjektet har som mål å legge til rette for en bærekraftig utvikling (i vid forstand) av havbruksnæringen i regionen, gjennom en fremtidsrettet og konfliktavklarende planprosess. Gjentatte konflikter i fremtiden gir næring og samfunn gir omdømmeproblem og det er viktig å få avklart interessenmotsetninger. For havbruksnæringen er kunnskapsgrunnlag relatert til (ibid):

- Prosess for å finne frem til de best egnede arealene for havbruk
- Planlegge i 3(4) dimensjoner (bunn, vannsøyle, overflate, (luftrom)
- Differensiere i artsgrupper
- Innhenting av temadata
- Innspill fra næringen om nåværende og fremtidige behov - inkludert konkrete arealbehov
- Implementering av forskningsresultater

Det foregår og planlegges forskningsprosjekter relatert til lus og PD som vil bidra med viktig kunnskap. Det er god kontakt med havbruksaktørene i Romsdalfjorden, som er SalMar Rauma AS, Marine Harvest AS og Øylaks AS.

#### 3.4.5 Diskusjon

Prosjekt Romsdalsfjorden er midt i prosessen med kystzoneplanen og er noe forsinket i forhold til fremdrift som var skissert i planprogrammet, som derfor er forskjøvet til 2015. Innhenting av kunnskap er arbeidskrevende og utfordrende og informasjon er ikke alltid tilgjengelig for bruk i plansammenheng. Fylkeskommunen er sentral i plansamarbeidet og har stilt til rådighet både ressurser og kompetanse. Det er bygd opp en kunnskapsdatabase som har innsynsløsning og som kan trekke ut data på kommunenivå.

---

<sup>8</sup> Multikriterieanalyser er matematiske verktøy som brukes i beslutningsstøtte til å velge blant et sett med alternativer basert på gitte kriterier (Chakhar & Mousseau, 2007). Kombineres med GIS verktøy.



### 3.5 Sjøområder Nordmøre



#### Sjøområder Nordmøre

**Orkidé** er et samarbeid mellom 11 kommuner på Nordmøre og **Interkommunal kommunedelplan for sjøområdene på Nordmøre** (Sjøområder Nordmøre) har som mål å utvikle en regional plan for bruk av sjøareal på Nordmøre. Orkidé er prosjekteier.

#### 3.5.1 Formål

Prosjekteier er ORKIDÉ (Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre) og kommunene Kristiansund, Tingvoll, Halså, Smøla, Eide, Averøy, Sunndal, Surnadal, Aure, Gjemnes og Nesset i Romsdalen deltar i prosjektet, som har en økonomisk ramme på 3,6 millioner kroner.

Prosjektet "Interkommunal kommunedelplan for sjøområdene på Nordmøre" gjennomføres for å kunne kjøre en helhetlig og økosystembasert (bærekraftig) planleggingsprosess. Prosjektet startet opp i 2013 med ansettelse av prosjektleder Jens-Eric Eliassen (august 2013) og planlegges avsluttet med vedtatt plan i 3. kvartal 2016. I utkast til planprogram poengteres

*"Vi har som mål å få til en regional plan for bruk av sjøareal på Nordmøre for et sammenhengende og dynamisk fjord- og kystsystem. Ordfører og rådmannskollegiet på Nordmøre (ORKIDÉ) ser for seg en utvikling som tyder på at Sjøareal etter hvert vil bli en knapphetsfaktor, og det var derfor viktig at sjøarealene får en best mulig utnytting, ikke minst i forhold til næringsformål og næringsutvikling".*

*"Sjøområdene våre er en felles ressurs, der kommunegrensene ikke stopper effekter av tiltak og virksomhet. Tiltak i en kommune vil ofte ha virkninger for naboene. Det er derfor viktig å sikre at de i nabokommunene som påvirkes av effekter av planlagte tiltak i en kommune sikres medvirkning. Det er i dag også knyttet en grad av uforutsigbarhet til saksbehandlingen, siden kommunene har ulike holdninger til arealbruk i sjø"<sup>9</sup>.*

*"Sjøområdeplanleggingen skal ved hjelp av økosystembasert forvaltning legge grunnlag for verdiskaping i sjøområdene på Nordmøre".*

#### Prosjekt mål:

- Lage en felles kommunedelplan (PBL § 11) for sjøområdene vedtatt av kommunene med arealdel (kart/GIS), samt bestemmelser og planbeskrivelser med konsekvensvurderinger.
- Lage en rutinebeskrivelse (metode) for saksbehandling.
- Lage et opplegg for implementering og evaluering av felles planverk.
- Etablere felles og åpent tilgjengelig kunnskapsbase.

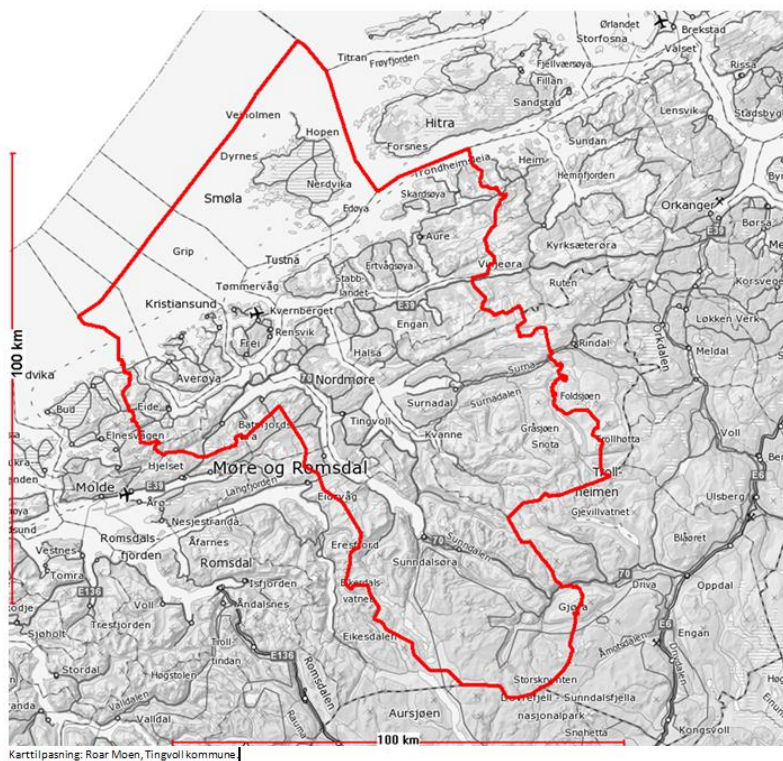
<sup>9</sup> INTERKOMMUNAL KOMMUNEDELPLAN FOR SJØOMRÅDENE PÅ NORDMØRE, Kortnavn: «Sjøområder Nordmøre». Forslag til planprogram. 25. april 2014.

- Foreta interesseavklaringer vedrørende arealbruk.

#### Effekt mål:

Etter gjennomført prosjekt forventes nytten å bli:

- Raskere og mer forutsigbar kommunal saksbehandling
- Økt kunnskap om konsekvenser av ulike typer sjøbasert arealbruk
- Mer bærekraftig verdiskaping i det sjøbaserte næringslivet
- Økt kunnskap om ulike interessenters (planer om) bruk av sjøområdene i regionen
- Sikre god sameksistens mellom havbruk/fiskeri og miljø- og friluftsinnteresser"



Figur 11 Prosjekt "Sjøområder Nordmøre"

### 3.5.2 Organisering

Prosjektet er organisert på følgende måte:

**"Styringsgruppen** Arbeidsutvalget (AU) i ORKidé + en representant for Nesset kommune utgjør styringsgruppen for prosjektet. Styringsgruppen har det overordnede ansvaret for prosjektets fremdrift. Styringsgruppen er ikke delegert myndighet fra den enkelte kommune til å fatte planvedtak, planvedtakene skal fattes i hver av de deltakende kommunene.

**Arbeidsgruppen:** Alle deltakende kommuner har utpekt én representant hver til en arbeidsgruppe for daglig prosjektoppfølgning i kommunene. Møre og Romsdal fylkeskommune ved Plan- og Analyseavdelingen deltar som observatør og planfaglig rådgivning i arbeidsgruppen. Planarbeidet er organisert som et prosjekt: INTERKOMMUNAL KOMMUNEDELPLAN FOR SJØOMRÅDENE PÅ NORDMØRE, med kortnavn: "Sjøområder Nordmøre" med en felles prosjektleder.

Prosjektleder: Kontorplass og arbeidstakertilknytning legges til Tingvoll kommune som er vedtatt som vertskommune (ORKidé sitt arbeidsutvalg den 8. mars 2013). Jens-Eric Eliassen ble tilsatt som prosjektleder fra 21. august 2013. Prosjektperioden er 2 år<sup>10</sup> fra den dato. Det arbeides for å få på plass et tredje prosjektår"

### 3.5.3 Plan, prosess og resultater

Det er utarbeidet et meget oversiktlig utkast til planprogram som skal vedtas i mai 2014. De fleste temaer som normalt inngår i et planprogram er med, men ett tema skiller seg ut. Temaet **arbeidsplasser** opptre i dette prosjektet som eget temaområde i planutkastet. Det er laget svært gode oversikter over kunnskapsgrunnlag, behov for utredninger og aktører som bidrar eller har mulighet for å bidra til prosessen og planen. Det har så langt vært datainnsamling på dagens kommuneplaner, regelverk, nasjonale og regionale føringer, kunnskapsgrunnlag på de 12 ulike temaområdene, utredningsbehov, samarbeidsaktører og bidragsytere.

Temaene er:

- Naturmangfold
- Friluftsliv, befolkningens helse og oppvekstvilkår
- Kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap
- Samferdsel
- Forurensning og støy
- Havbruk
- Fiske
- Vill-laks og vill sjøørret
- Dybdeforhold og hydrografi
- Annen sjøbasert næring og infrastruktur
- Samfunnsikkerhet og beredskap
- Arbeidsplasser

Prosjektleder vil ha en svært sentral rolle og arbeidsoppgaver i tillegg til prosessgjennomføringsansvaret er å sammenstille kjent kunnskapsgrunnlag som er relevant for de ulike temaområdene i planen. Dette er presentert på en utmerket måte i tabell 4.0 i planprogrammet.

I tillegg er det laget gode tekstavsnitt over hvilke aktører som innehar et kunnskapsgrunnlag på temaområdene og behovet for utredninger der kunnskapsgrunnlaget er mangelfull. Eksempel på dette er følgende sitat (opprinnelig format):

*"Utredning av marint biologisk mangfold:*

*Det vil være viktig å ta hensyn til marine naturtyper og nøkkelområder for spesielle bestander og arter som ålegressenger, korallforekomster etc. i arealavveingene. Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Møre og Romsdal har noe data på eksisterende og fremtidige marine verneområder i sjø. Gyteområder for torsk er viktig for planområdet. Fiskeridirektoratet har nylig kartlagt gyteområder og datagrunnlaget vil bli frigjort til bruk i denne planen i samarbeid med direktoratet. Det er ikke ressurser til å foreta egne kartlegginger gjennom dette prosjektet,*

---

<sup>10</sup> Er ifølge plan endret til 2016

men vi vil gjøre en sammenstilling av foreliggende kunnskaper for å få frem ny kunnskap innen disse temaer. Det er nødvendig å ha et godt samarbeid med en rekke offentlige etater."

Disse vil bli belyst med konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS).

Tabell 8 Kilde: Prosjekt "Sjøområder Nordmøre" Utkast planprogram

Tab.2.2 Fremdriftsplan	2013		2014				2015				2016		
	KV 3	KV 4	KV 1	KV 2	KV 3	KV 4	KV 1	KV 2	KV 3	KV 4	KV 1	KV 2	KV 3
Sjøområder Nordmøre	Møte 1 Tingvoll	Møte 2 Kr sund	Møte 1) 3,4 og 5.	Møte Averøy	Møte Sundal	Møte Surnadal							
Arbeidsgruppen													
Utarbeide "Forslag til planprogram"			Plan- forum 260214										
Utarbeide "Forslag til planprogram"	PL til 11 kommuner	PL til 11 kommuner	Info St.gr.	Planpr. St.gr. 090514									
Varsel om planoppstart				Planpro- gram	Planpro- gram								
Førstegangsbehandling av planprogram													
Høring og offentlig ettersyn av Planprogram				Hørings- frist 6 uker.	Hørings- frist 6 uker.								
Bearbeide høringsmerknader													
2. gangsbehandling / vedtak av planprogram													
Medvirkning	Medvirkning/møter med statlige etater, forskningsinstitusjoner, næringsaktører, organisasjoner og private (se kap 6.3).												
Utarbeiding av planforslag		Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Hoved plan	Plan St.gr.		
PLANTEMA:													
Naturmangfold													
Friluftsliv													
Kulturminner, -miljø													
Samferdsel													
Forurensning													
Oppdrett													
Vill-laks og sjøørret													
Annen næring													
Arbeidsplasser													
Plankart, bestemmelser.		GisLink MRFYLKE	GisLink MRFYLKE	GisLink FMMR	GisLink FMMR	GisLink MRFYLKE	GisLink MRFYLKE	GisLink MRFYLKE	GisLink MRFYLKE	GisLink MRFYLKE			
Planbeskrivelse med KU/ROS													
Førstegangsbehandling av plan													
Høring og offentlig ettersyn av Planforslag													
Bearbeide høringsmerknader													
2. gangsbehandling / vedtak av plan													
Kunngjøring av planen													
Tema	Fargekode	Tema				Fargekode					Arbeidsgruppen:		
Varsel og høringer		Høringsmerknader									Møte 3: Nesset		
Utredninger		Vedtak/behandling i kommunene									Møte 4: Eide		
KU/ROS		Kunngjøring av planen									Møte 5 Gjernes		
Medvirkning													

### 3.5.4 Kunnskapsgrunnlag – og havbruksnæringen

Havbruksnæringen i Møre og Romsdal er viktig, 44 selskaper med direkte aktivitet og ringvirkninger skaper verdier for 3,8 milliarder kroner og sysselsetter 2.900 årsverk i fylket (Olafsen *et al.*, 2010). Kjernevirksomheten utgjorde 2,5 milliarder og genererte 1.300 årsverk (ibid).

Møre og Romsdal ligger produksjons- og kapasitetsmessig (MTB på lokaliteter) midt på treet blant oppdrettsfylkene i landet (se Figur 2). Fylket er imidlertid langt fremme i strukturering mot større anlegg og hadde per 2013 en gjennomsnittlig tillatt lokalitetsstørrelse (produksjonskapasitet i tonn) på 3.430 MTB (matfisk, laks og ørret)<sup>11</sup>. Kommunene i prosjekt "Sjøområder Nordmøre" har følgende struktur på lokalitetssiden:

*"Nordmøre har en betydelig produksjon av laks, og i planområdet er det 82 lokaliteter for akvakultur for matfiskproduksjon i sjø og settefisk på land. De fleste konsesjonene er gitt til matfiskproduksjon av laks og sjøørret. Det er produksjon både på ytre kyst og i fjordene. Det er én konsesjon for blåskjell-havbruk, 7 for kveite og 5 for torsk i planområdet. Havbruk av torsk falt dramatisk i perioden 2008–2012."*

Prosjektet skal vurdere egnede arealer og avklare hvilke former for havbruk som er aktuell i sjøområdet i kommunene. Dagens situasjon og fremtidige behov skal innebygges i vurderingene, og det skal kartlegge arealbeslaget inkludert fortøyningsarealet, og gi plass til dette.

Temaet arbeidsplasser er også rettet mot havbruksnæringen. Her fokuseres det på følgende:

*Det vil være viktig å få frem de positive sidene ved sjøområdene på Nordmøre, blant annet ved å legge frem tall for arbeidsplasser tilknyttet sjøområdene. Arbeidsplasser er positivt når de er basert både på bærekraftige ressurser og omgivelser. Følgende vil bli tatt inn med hensyn til sjørelaterte arbeidsplasser: oppdrett (kommersielt, forskning, fôrfabrikk, utstyrsleverandører, biologitjenester), skipsbygging fiskeri og oppdrett, Vestbase offshore, fiskere, fiskemottak/foredling, biomarin industri, havner, leveranser (EI, VVS, service), vill-laks/fiske/overnatting og annen offshore. Det finnes relevante utredninger som kan trekkes inn for å få frem tallmaterialet.*

Dette er et tema som ikke er vanlig å ta inn som eget tema. Ofte ligger det implisitt og vagt formulert i andre temaer (Samfunn, Næring, Utvikling) og er veldig lite konkret. Prosjektleder gjør denne kartlegging på egen hånd.

### 3.5.5 Diskusjon

Prosjekt "Sjøområder Nordmøre" kom i gang i fjor høst og har fremlagt et utmerket utkast til planprogram som skal på høring i mai 2014 etter planen. Det har vært gjort et omfattende bakgrunnsarbeid som er fremstilt på en god måte i planprogramforslaget. Det blir interessant å se hvordan kunnskap om ringvirkninger/arbeidsplasser påvirker verdifastsettelsen i konsekvensutredninger som gjennomføres ved utlegging av eventuelle nye områder til akvakultur.

---

<sup>11</sup> Kilde: Akvakulturregisteret Fiskeridirektoratet

## 3.6 Fensfjorden



Interkommunal plan for Fensfjorden er et samarbeid mellom fem kommuner i Hordaland og Sogn og Fjordane: Austrheim, Fedje, Gulen, Lindås og Masfjorden. Hensikten med samarbeidet er å se sjøområdene i sammenheng over kommunale og fylkeskommunale grenser og utvikle et felles plankart og rutiner for samhandling og saksbehandling.

Fensfjorden er et av de viktigste næringsområdene i regionen og sjøområdet er et av de travleste i Norge. Risikovurderinger og beredskap er en sentral del av og forutsetning for planarbeidet.

Interkommunal plan for Fensfjorden er utarbeidet i samsvar med reglene i kap 9 i PBL. Planen er utarbeidet som kommunedelplan og har juridisk status som arealdel av kommuneplan, jmfør PBL kap. 11. Initiativet ble tatt våren 2010, planen ble framlagt høsten 2012 og 3 kommuner har i dag vedtatt planen for sin del av planområdet.

### 3.6.1 Formål

Det overordnede målet med interkommunal plan for Fensfjorden er at:

*Planarbeidet skal sørge for at sjø- og landareal i Fensfjordområdet vert forvalta slik at området sin attraktivitet som nasjonalt næringsområde vert styrka, samstundes som lokalsamfunna sine behov for trygge og sunne omgjevnader, friluftsliv og natur- og landskapsverdiar vert sikra. (Interkommunal plan for Fensfjorden. Planskildring. Norconsult 2011).*

#### Delmål

- Planarbeidet skal gjere kommunane betre rusta til å møte eventuelle uføresette hendingar, og avklare ansvaret til andre styresmakter.
- Fastsette samhandlingsreglar mellom kommunane og ulike forvaltningsnivå for beredskap og handtering av større tiltak i planområdet.
- Få fram og samordne store og sentrale tiltak og viktig arealbruk rundt og i fjordbassenget.
- Finne gode og sameinte løysingar for eventuell plassering av oppankingsplassar for skip, riggar, industri- og ventekaier og ventebøyer.
- Drøfte og eventuelt lokalisera lokalitetar for regionale (større) reiselivsanelegg, næringsareal og vindkraftverk.
- Viktige område for natur, landskap og friluftsliv skal kartleggjast og sikrast for framtida

Hovedfokus i planarbeidet har vært å utvikle bedre beredskaps- og risikovurderingsrutiner. Defineringsen av arealbruken er også viktig. Tilrettelegging for akvakultur er ikke spesifikt nevnt.

### 3.6.2 Organisering

Ei **arbeidsgruppe** med representanter for de fem kommunene og Kystverket har hatt ansvaret med å utarbeide planframlegget sammen med Norconsult, som har vært konsulent. Lindås kommune har hatt sekretariatsfunksjonen.

Ei **styringsgruppe** med en valgt representant fra hver kommune har gjort de nødvendige vedtak i prosessen etter plan- og bygningsloven. Planarbeidet har gått over to valgperioder og det har derfor vært utskifting av styret underveis. Det er hvert enkelt kommunestyre som skal gjøre endelig vedtak av planen. Styret for interkommunal plan for Fensfjorden vil ikke være operativt etter at planen er vedtatt.

Ei bredt sammensatt **referansegruppe** med representanter for bedriftene i området, brann og redning i kommunene, regionale og statlige myndigheter og lokale lag og organisasjoner har deltatt i utarbeidingen av planforslaget gjennom flere møter. (Finner ikke vedlegget som sier hvilke næringer som deltok). Hordaland fylkeskommune hadde ikke kapasitet til å delta i referansegruppen, men planen var oppe i Regionalt planforum 7. januar 2012, hvor også Sogn og Fjordane fylkeskommune deltok (per videokonferanse). Det ble også avholdt folkemøter i mars 2012.

Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane har tildelt skjønnsmidler til å dekke deler av utgiftene med planarbeidet.

### 3.6.3 Plan, prosess og resultater

Det interkommunale plansamarbeidet starta opp i 2009. Kommunene så behovet for å se heile Fensfjordbassenget i en felles plan, samtidig som dette planarbeidet kunne kombineres med en vurdering av og oppklaring rundt beredskapssituasjonen knyttet til Fensfjorden. Det ble etablert ei arbeidsgruppe og styringsgruppe for planarbeidet, og arbeidet med planen starta opp i 2010. Det foreligger nå et endelig planframlegg fra styret for den interkommunale planen for Fensfjorden vedtatt av styret høsten 2012. Per i dag har 3 av de 5 kommunene godkjent sin kommunedelplan: Gulen, Austrheim og Lindås.

Interkommunal plan for Fensfjorden ble besluttet å være et plankart som bare gjelder for sjøområdene. Dette fordi det ikke kom innspill om større ny arealbruk innenfor planområdet, og at kommunene heller ikke avdekket noe behov for å avklare arealforvaltning som foregår på land. En slik plan ville også innebære et mye mer omfattende arbeid. I planprosessen er likevel land- og sjøareal sett i sammenheng. I de utførte konsekvens- og sårbarhetsanalysene er hele planområdet tatt i betraktning. Samhandlingsregler er utviklet og disse er ment å være til nytte også når kommunene skal vurdere ny arealbruk på land.

Planen består av et plankart, plankart av havbunnen og forskrifter og retningslinjer, planskildring og sårbaranalyse til planen. Det er også utarbeidet konsekvensutredninger og risiko- og sårbaranalyser for ny arealbruk, det vil si tre nye lokaliteter for ventebøyer. Det er tatt utgangspunkt i Statens vegvesens handbok 140, men nivået er tilpasset kommuneplannivået. Elles er det meste av arealbruken videreført fra vedtatte kommuneplaner. Arealbruk som er kartlagt og avsatt sjøområde til i planen er: Farledene, Ankringsområder, Akvakultur (se nedenfor pkt 3.6.5), Vindkraft, Industriområde, Reiseliv og friluftsliv.

De fem kommunene er i ulike faser med rullering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner rundt Fensfjorden. Styret for interkommunal plan for Fensfjorden vedtok å sende planframlegget over til sluttbehandling i de enkelte kommunene, i tråd med PBL § 9–3. Austrheim, Gulen og Lindås har vedtatt planen innenfor sin kommunegrense. Fedje og Masfjorden er fortsatt under arbeid. Plankart og forskriftene blir juridisk bindende når det er gjort vedtak om dette i hver enkelt kommune.

For å få god oversikt er arealbruken sett sammen i ett kart:

*Det ville verte ei omfattande oppgåve å setje saman all arealbruken korrekt etter ny planlov. Det ville også innebere vurderingar som høyrer heime i kvar enkelt kommune. Målsettinga til planen er å sjå på felles utfordringar mellom dei fem kommunane, og **det er ikkje funne riktig å gripe inn i kvar enkelt kommune sine kommuneplanprosessar**. Samanstillinga av arealbruken i planområdet er difor vist som ein illustrasjon og kan nyttast som bakgrunnsinformasjon til resten av planarbeidet.*

Den interkommunale planen rulleres dersom en av kommunene ønsker det. Det er opp til kommunene om planen skal rulleres som en interkommunal plan eller om kommunene innrullerer denne arealbruken i neste arealdel av kommuneplanen.

På grunnlag av forslag til ny arealbruk og gjennomført sårbaranalyse er det utarbeidet samhandlingsregler som kommunene kan bruke for bedre samarbeid om forvaltning og beredskap i Fensfjorden. Gjennom planarbeidet er det også etablert en felles plattform for arealbruk og beredskap i Fensfjorden som kan komme til nytte uavhengig av hvilken plantype som blir valgt i framtiden.

Det kom inn 18 merknader til planframlegget i forbindelse med høringen, hvorav 2 innsigelser. Den ene innsigelsen var knyttet til ankringsområde på Haugsøytangen, mens den andre var knyttet til kulturminner. Det kom ingen innsigelser om eller fra akvakulturområder eller -bedrifter.

I en interkommunal plan er sammenstilling av kjent kunnskap fra de ulike kommunene et viktig utgangspunkt for analyse og planforslag. Informasjon er samlet inn fra kommunene gjennom spørreskjema, kartdata, gjeldende arealplaner og ROS-analyser, samt møter i arbeidsgruppa og referansegruppa.

Kunnskapsgrunnlaget som er brukt i planarbeidet er blant annet kartlagte marine naturtyper og forekomster av arter. Kildene er naturbase.no, artsdatabanken.no og Miljøstatus, i tillegg til lokale kartlegginger og informasjon fra kommunene der dette har vært tilgjengelig. Siden interkommunal plan for Fensfjorden ikke åpner i liten grad for ny arealbruk har kunnskapsgrunnlaget blitt ansett som tilstrekkelig etter lova. Kommunene etterlyser likevel mer kunnskap om tilstanden i fjorden og ei vurdering av samlet belastning av alle tiltakene i området.

#### 3.6.4 Tema Akvakultur

Det er i alt 6 eksisterende akvakulturlokaliteter i planområdet. I den delen av planen som gjelder Hordaland ligger det 4 godkjente akvakulturlokaliteter, 1 i Lindås, 1 i Austrheim og 2 i Fedje kommune. I Gulen i Sogn og Fjordane er det to lokaliteter. Den interkommunale planen for Fensfjorden har videreført eksisterende lokaliteter for akvakultur som vist i kommuneplanene for de



ulike kommunene.<sup>12</sup> Det har ikke kommet inn forslag om nye akvakulturlokaliteter i løpet av planprosessen.

I planen slås det fast at "Fensfjorden er ei naturleg "branngate" i akvakultursamanheng, det er få anlegg ute i fjorden og dette vert sett på som positivt i høve smitte. Det er ikkje utarbeidd soneforskrift for å førebygge og bekjempe lus i akvakulturanlegg i Nordhordland og Gulen, slik som det er gjort for andre delar av kysten".

Det var også et mål for kommunene å vise fortøyninger og ankerfester for anlegg som hensynssoner på kartet, for å få fram de faktiske arealene som blir beslaglagt av akvakulturanlegg og må tas hensyn til i forhold til andre aktiviteter som fiske og oppankring. På grunn av dårlig kartgrunnlag og mangel på rapportering til Kystverket av nøyaktige koordinater for fortøyningene, vises ikke dette i plankartet likevel. Fra høringsuttalelse fra Hordaland fylkeskommune pekes det imidlertid på at fylkeskommunen har levert kartskisser til anlegga som en kunne ha brukt til dette.

Oppdrettsanleggenes fortøyninger har ført til konflikter med innbyggere og utfordringer i forholdt til farleder "noko som bremsar tidsriktige lokasjonar for akvakulturanlegg basert på gjeldande nasjonal politikk." Det vises derfor til at "planlegging av akvakulturlokalitetar er meir eigna for regionale planprosessar og at regionale organ jobbar no med å dele sjøområde inn i soner." **Kommunane kring Fensfjorden ønskjer at det vert utarbeidd ein regional plan for oppdrettsanlegg for heile Fensfjorden, Austfjorden og Masfjorden. Det ligg ikkje innanfor rammene til dette prosjektet å ta på seg ei såpass omfattande vurdering av akvakulturlokalitetar og esipientforhold/berekraft for eit så stort område.**

Industriaktiviteten rundt Fensfjorden utgjør en potensiell arealkonflikt med akvakulturanlegg på grunn av arealet anleggene opptar. Dei anlegga som fins i dag ser likevel ut til å leve godt i lag med petroleumsindustrien. I sårbaranalysen for den interkommunale planen kommer det fram at planområdet er sårbart for akutt forurensing fra industrien rundt Fensfjorden og skipstrafikken, og at akvakulturanleggene vil kunne bli rammet om en slik hendelse inntreffer. Planen konkluderte med at **"Kommunane ønskjer å prioritere skipstrafikken i dette området og difor bør det ikkje komme fleire akvakulturanlegg nær opp til industriområda".**

I sitt innspill til planen roste Hordaland fylkeskommune den interkommunale planen for Fensfjorden som et nybrottsarbeid for planlegging i sjø, innen sjøtransport og beredskap, og fant at "Planframlegget hovudsakleg er i samsvar med regional politikk", men hadde merknader i forhold til havbruk og kulturminner, hvor de pekte på at **"Storleiken på akvakurområda bør endrast slik at dei i større grad ivaretar næringa sitt arealbehov."** (Hordaland fylkeskommune, Interkommunal plan for Fensfjorden – Fråsegn til Høyringsforslag. 05.06.2012). De framhevet at "Planen vil gje liten grad av fleksibilitet i høve til anleggsjusteringar og utskifting av anleggstype". (muntlig i planforum i møte 17.01.2012, og e-post korrespondanse med planansvarlig). Her ble det også påpekt at "sjøarealene som er sett av for akvakultur i planen er særsmå og mogleg mindre enn avsett areal i gjeldane

---

<sup>12</sup> Austrheim har i utgangspunktet åpnet for akvakultur i sin kommuneplan i de områdene som er sett av til FFNFA (fiske, ferdsel, natur, friluftsliv og akvakultur). En del av dette arealet ble i denne planen foreslått endra til farled. Elles er arealbruken fra kommuneplanen videreført.

kommuneplanar for Austrheim og Fedje. På dette punktet sikrar ikkje planen næringa sine interesser."

### 3.6.5 Diskusjon

Tilnærmingen til kommunene i Fensfjorden har utgangspunkt i de felles utfordringene knyttet til stor skipstrafikk i områdene til/fra industriområdene Sløvåg og Mongstad. Disse gjør fjorden til en av de travleste ferdselsårene i landet med store lasteskip og tankskip, samt fiskebåter, ferjer og hurtigbåttrafikk. Beredskap var derfor et viktig tema i planprosessen. Det var få innspill om ny arealbruk. Det er utarbeidet grundige metodeskildringer for konsekvensutredning og risiko- og sårbaranalyser som kan brukes i senere planarbeid. Det er også utarbeidet retningslinjer for framtidig saksbehandling av nye tiltak. Interkommunal plan for Fensfjorden kan derfor være et verktøy som kommunene kan bruke i forvaltningen for å sikre gode og like rutiner uavhengig av i hvilken kommune og fylke tiltaket er plassert i. Kommunene har likevel opprettholdt sin myndighet innenfor sitt planområde. Kommunene har planer for fortsatt samhandling når planen er godkjent.

På bakgrunn av den store trafikken og satsingen på denne har man valgt ikke å avsette mer areal til havbruk. Næringsaktørenes, inkludert oppdrett, sin deltakelse og innvirkning på planarbeidet har ikke vært mulig å kartlegge innenfor rammen av prosjektet.

3 av de 5 kommunene har vedtatt sine arealplaner for sjø. Interkommunal plan for Fensfjorden er slik det interkommunale plansamarbeidet som har kommet lengst. Det er lagt opp til videre samarbeid, hvor det er utviklet retningslinjer og rutiner, spesielt på beredskapssiden. Kommunenes selvråderett er likevel ivarettatt ved at de beholder vedtaksretten innenfor sitt område.

## 4 Oppsummering og diskusjon

Av landets 420 kommuner er det 275 kommuner med egen kystlinje. Av disse er det igjen 157 kommuner som er vert for laks- eller ørretoppdrett i sjø, og har godkjente lokaliteter i sin kystsoner, per medio februar 2012 (Isaksen et al. 2012). Mange kommuner har erfart at planleggingen av sjøarealene er ressurs-, kompetanse-, og tidkrevende. Planleggingen er ytterligere komplisert ved innføring av økosystemforvaltning, noe som også aktualiserer behovet for større planenheter. Det stilles store krav til kunnskapsbasert dokumentasjon og planleggingen bør nå skje i flere dimensjoner, overflate, vannsøyle og bunn.

I vår undersøkelse ser vi at hele 65 av de 157 kommunene som har lokaliteter i sjø deltar i interkommunale kystsonerplanprosesser som pågår. Dette er et svar på at i mange kommuner er planleggingskapasiteten på kommuneplan liten og kompetansen på det marine feltet svak. I tillegg er det økt fokus på behovet for å se sjøområdene i en større sammenheng og fylkeskommunene legger i større grad til rette, både økonomisk og kompetansemessig, for interkommunalt plansamarbeid for sjøarealet.

Undersøkelsen viser også at oppdretterne deltar i planprosessene. Tall fra intervjuundersøkelsen gjennomført i prosjektet viser at de fleste akvakulturbedriftene deltar i planprosessene. Undersøkelsen viser også at bedriftens interesse i disse planprosessene var i konflikt med verneinteresser (57 prosent), fiskerinæringen (54 prosent), villaksinteresser (36 prosent), sjøtransport (22 prosent), turisme (19 prosent) og andre oppdrettere (11 prosent).

Det å delta i kommunale planprosesser krever betydelige investeringer i form av tid (og penger). De oppdretterne vi har spurt i intervjuundersøkelsen brukte i snitt mer enn én uke men mindre enn en måned på å delta i planprosessen. Et flertall oppgav at de hadde ganske eller svært stor grad kontakt med kommunepolitikere og administrasjonen i prosessen. Det tyder på en særdeles aktiv deltakelse. I de interkommunale prosjektene finner vi i liten grad faktabaserte innspill i forbindelse med høringsinnspill og annen dokumentasjon. Prosjektlederne opplyser imidlertid at kontakten er god, enten gjennom besøk, muntlige henvendelser eller annen kommunikasjon.

De aller fleste i akvakulturbedriftene opplevde også kontakten med politikerne og administrasjonen i prosessen som ganske eller svært god, mens det var noen færre som opplevde at politikerne tok hensyn til innspillene. Litt over halvparten av oppdretterne opplevde at kommunens administrative saksbehandling ble kompetent utført.

I 4 av 6 case i vår undersøkelse spiller Fylkeskommunen en nøkkelrolle i etablering, finansiering og til dels drift av prosjektene. Sjøområdenes biofysiske forhold tilsier behov for forvaltning og planlegging på tvers av kommunegrenser. I forbindelse med siste revisjon av plan og bygningsloven ble det åpnet for en større grad av regional/interkommunal arealplanlegging. Fylkeskommunene har i forhold til de interkommunale prosjektene tatt en sentral rolle, både som regional planlegger og utviklingsaktør. Fylkeskommunene har gjennom forvaltningsreformen fått økt ansvar for havbruksnæringen og kystnære sjøressurser og utgjør et bindeledd mellom lokal og nasjonalt nivå i planlegging og forvaltning av arealressursene i kystsonen. Ved at fylkeskommunene tar på seg en lederrolle for kystsonerplanleggingen kan også den helhetlige regionale planleggingen styrkes, men dette er helt avhengig av samspillet med og mellom kommunene. Et steg nærmere en gjennomført integrert

kystsonedeforvaltning vil imidlertid forde en større delegering av beslutningsmyndighet til fylkeskommunen (Sandersen og Kvalvik 2014).

Begrensningen i den kommunale «planleggingsevnen» har til nå medført en rekke interkommunale initiativ, men de har til nå i liten grad klart å få fram operative planer som så vedtas i de enkelte deltakerkommunene (eksempelvis prosjektene Lyngenfjord og «Kysten er Klar»). I vårt utvalg er flere av prosjektene midt i en prosess frem mot et en endelig og vedtatt plan, og derfor tidlig å konkludere på. Vi ser at interkommunale prosjekter gjennomføres tidsmessig noe ulikt. I prosjektet «Fensfjorden» har man vedtatt den interkommunale kystsonoplanen, i tre av fem kommuner. Dette prosjektet startet opp våren 2011.

Felles for alle planprosessene er at de er prosjektorganisert. Noen kommuner, som de i Fensfjorden prosjektet, skal etablere et planforum for framtidig koordinering, men generelt synes det ikke å være lagt opp til særlig samarbeid i ettertid i forvaltningen om saker som angår planområdet. Det langsiktige behovet for kontinuitet og planfaglig kunnskapsoppbygging i kommunene er dermed ikke sikret. Den nødvendige rulleringen og tilpasning til havbruksnæringens dynamikk og endrede arealbehov vil også fortsatt være utfordrende.

De interkommunale planprosessene har imidlertid vært vellykkede i den grad de har bidratt til kompetanseutveksling, felles innsamling av data, samordning av rutiner og evnen til å se sjøområder i en større sammenheng. Man kommer likevel ikke forbi at det er kommunene som har beslutningsmyndigheten og avgjør arealdisponeringene i sjøområdet i sin kommune, slik vil man fortsatt ha en bit-for-bit forvaltning og ikke ta ut hele potensialet i en mer helhetlig plan for sjøområdene.

I debatten om framtidig kommunestruktur, bør det tas i betraktning at større kommuner med større sjøarealer også, lettere vil kunne håndtere kystsonoplanleggingen. Med stadig økende krav om at arealplanlegging og forvaltning i sjø i den grad det er mulig også bør omfatte funksjonelle økosystemer, er det åpenbart at når framtidige kommunegrenser skal trekkes, bør også sjøarealet og de tas med. Alternativet kan være at fylkeskommunen (som i dag for eksempel er «vannmyndighet» i forhold vanndirektivet), tar et større planansvar. Ettersom Fylkeskommune nå ser ut til å leve på oppsigelse, er det neppe et framtidsrettet alternativ. En siste mulighet er bruken av statlige planretningslinjer (SPR) som tydeliggjør hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies i planarbeid. Slike retningslinjer vil fort oppleves som eksterne pålegg og kan kanskje bidra til større arealkonflikter. Like fullt kan det være grunn til å etterlyse et visst statlig engasjement, spesielt i lys av at mange oppdrettere rapporterer at de får nei på søknader som eksplisitt retter seg mot områder som allerede er avsatt til akvakultur (A-områder).

### **Kunnskapsgrunnlag**

Kunnskapsgrunnlaget er et begrep har stor betydning i utforming av kystsonoplaner. Dette kommer ikke minst frem i Naturmangfoldloven som har en rekke paragrafer, som fremmer krav om vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap, §8 kunnskapsgrunnlaget), §9. føre-var-prinsippet og §10. økosystemtilnærming og samlet belastning. I planprosessen skal det foretas en verdivurdering i forhold til en samlet vurdering og da er det viktig at kunnskap om samfunnsverdi og nytte blir vurdert opp mot behov eller risiko for naturmangfoldet. Det samme gjelder andre bruksinteresser hvor prioriteringer skal gjøres basert på kunnskapsgrunnlaget. Er så havbruksaktørene aktive i å fremme

denne kunnskapen om samfunnsnytte? De har formidable «motstandere» hvis vi skal bruke begrepet «kampen om kystsonen» som vi ser i media av og til.

Tabell 9 Eksempel på kunnskapsgrunnlag i kystzoneplanprosesser

Plantema	Kunnskapsgrunnlag	
	Biologi	Samfunn/Økonomi
Naturmangfold	Miljødirektoratet-database Miljødirektoratet-database Miljødirektoratet-database Miljødirektoratet-database Miljødirektoratet-database Vannportalen Miljøstatus.no og Miljødirektoratet Miljødirektoratet-database Fiskeridirektoratet Miljødirektoratet Miljødirektoratet-database Miljødirektoratet-database Fou Miljø, HI, Nina, Nofima, Sintef, .....	Naturbase Artskart Villaksregisteret Vannmiljø Havmiljø.no - Marin Verneplan m.m Vann-nett Elvedeltabasen Elvefangst Sjøfangst Marine naturtyper Artsdatabanken INON Rapporter
Verneområder	Miljødirektoratet-database	Finn ditt verneområde ..
Friluftsliv, befolkningens helse og oppvekstvilkår	Miljødirektoratet	Veiledere miljødirektoratet
Kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap	NTNU Vitenskapsmuseet i Trondheim Sametinget	Rapporter/data Planveileder
Samferdsel	Kystverket Fiskerihavner Farleder Navigasjonsinnretninger Lostjenesten Trafikksentraler Elektroniske navigasjonshjelpemidler og meldingstjenester Transportplanlegging og kystforvaltning Nasjonal havnemyndighet og havnesikkerhet Statens Vegvesen	www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no www.kystverket.no
Forurensning og støy	Kystverket- Statens beredskap for akutt forurensning Havbruksbedrifter	www.kystverket.no Ringvirkninger
Havbruk	Fiskeridirektoratet - akvakulturregisteret Fiskeridirektoratet - kartløsning Næringsaktører	www.fiskeridir.no www.fiskeridir.no Årsmeldinger/Egne rapporter
Fiske	Fiskeridirektoratet - kartlagte gyte, oppvekt og fiskeområder Fiskeridirektoratet - fangststatistikk	www.fiskeridir.no www.fiskeridir.no
Dybdeforhold og hydrografi	Slømkartlegging - kataloger	Sintef, HI, Akvaplan, Astarfjordprosjektet Mareno,
Annen sjøbasert næring og infrastruktur		Årsmeldinger/Egne rapporter
Samfunnsikkerhet og beredskap	Norges geologiske undersøkelser (NGU) Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) Norges Geotekniske institutt (NGI) Meteorologisk Institutt (Met.no) Direktoratet for samfunnsikkerhet i arealplanlegging	Veileder
Arbeidsplasser	Nofima, Sintef, SSB, Fiskeridirektoratet Bedrifter - innspill	Rapporter og Statistikk Egne data - rapporter
Forsvaret		NOU 2004:27 Forskrift om militære forbudsområder i sjø Enkeltvise vurderinger av Forsvaret
Småbåthavner		
Lowverk - Nasjonale	Plan- og bygningsloven 27.06.2008 Stattlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen 25.03.2011 Havne- og farvannsloven 17.04.2009 Naturmangfoldloven 19.06.2009 Kulturminneloven 19.06.2009 Akvakulturloven 18.12.2008 Friluftslvsloven 01.07.2012 Forurensningsloven 19.06.2009 Havressurloven 21.09.2012 Lakse- og innlandsfiskekloven 14.12.2012 Reindriftsloven 15.06.2007 Forskrift om konsekvensutredninger 01.07.2009	

I tabell 9 har vi eksempler på hvilken type kunnskap som fremmes. Vi ser at nasjonale kunnskapsdatabaser er svært fremtredende på en rekke områder med nasjonale og offentlig finansierte databaser som i stor grad ivaretar natur, ferdsel, forurensning, samfunnssikkerhet m.m. Private næringsaktører i havbruksnæringen har ingen slike nasjonale databaser som støtteverktøy for kunnskap om nasjonal nytteverdi, med unntak av relevant statistikk fra Fiskeridirektoratet eller Statistisk Sentralbyrå. Generell kunnskap om ringvirkninger på regional/lokalnivå har de siste årene vært bestilt av Fylkeskommuner, med Troms og Møre og Romsdal som eksempler. Ingen av prosjektene har mottatt denne type faktakunnskap fra næringsaktørene som opererer i områdene. For Troms har «Kystplan Nordtroms» brukt tall fra rapporten til Nofima AS (Robertsen et al. 2012). I prosjekt «Sjøområder nordmøre» er det et temaområde «Arbeidsplasser», hvor prosjektleder samler inn sysselsettingseffekt i avledet virksomhet fra havbruksaktivitet.

Er Interkommunale planleggingsprosesser bedre verktøy for lokalitetstilgang? Vi kan ikke gi et entydig svar. Noen har brukt lang tid (4-5 år), mens andre er i mål med planen på kort tid (2 år). Det er positivt at man planlegger for større områder og ser dette i sammenheng. Planleggingen er da i utgangspunktet mer helhetlig. I Fensfjorden ble det ikke lagt ut noen nye områder. Vi finner ikke informasjon om at næringen ønsket nye. Man beholdt de man hadde. I «Kysten er Klar» la man opp til et omvendt planprinsipp og at nye akvakulturområder er flerbruksareal som omfatter alle arealkategorier, også akvakultur (FFFNA-områder). I «Romsdalsfjorden» legger man opp til å avklare nye områder som vil få formålet Akvakultur (A) i planen. Prosessen i Nord-Troms har gitt 10 nye områder for Akvakultur slik at der er mye nytt areal klarert, selv om noe er tatt ut av det gamle. Alle prosjektene rapporterer om gode prosesser, god kontakt med næring og er positiv til samarbeidet. Det er imidlertid usikkerhet hva som skjer når prosjektene er ferdig i forhold til kontinuitet.

I debatten om framtidig kommunestruktur, bør det tas i betraktning at større kommuner med større sjøarealer også, lettere vil kunne håndtere kystzoneplanleggingen. Med stadig økende krav om at arealplanlegging og forvaltning i sjø i den grad det er mulig også bør omfatte funksjonelle økosystemer, er det åpenbart at når framtidige kommunegrenser skal trekkes, bør også sjøarealet inngå som et viktig premiss. Alternativet kan være at fylkeskommunen (som i dag for eksempel er «vannmyndighet» i forhold vannforskriften), tar et større planansvar. Etersom Fylkeskommunene nå kan se ut til å leve på oppsigelse, er det neppe et framtidsrettet alternativ. En siste mulighet er bruken av statlige planretningslinjer (SPR) som tydeliggjør hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies i planarbeid. Slike retningslinjer kan fort oppleves som eksterne pålegg og forsterke spenninger mellom lokal og nasjonal styringen av arealressursene. Det kan bidra til mindre lokal legitimitet for arealdisponeringer og skjerpede arealkonflikter. Like fullt kan det være grunn til å etterlyse et visst statlig engasjement, spesielt i lys av at mange oppdrettere rapporterer at de får nei på søknader som eksplisitt retter seg mot områder som allerede gjennom omstendelige planprosesser er avsatt til akvakultur (A-områder.)

## 5 Referanser

- Andreassen, O, R Robertsen, B Hersoug og P Holm (2011) *Konsekvensutredning – verktøy for mer bærekraftig akvakultur*. Rapport nr 42/2011. Nofima, Tromsø
- Anon. (2014) Planprogram for «Kystplan Helgeland», Sør-helgeland regionråd – «Kystplan Helgeland», mars 2014.
- Anon. (2011) *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen*. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo. 4. februar
- Bennet, R. og Skjerdal, T. (1996) **Regional kystzoneplan for Helgeland**. Ekstern evaluering. Universitetet i Bergen, Institutt for geografi, Bergen
- Blakie, Norman (2010) *Designing Social Research the Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Chakhar, S. and V. Mousseau (2007). "An algebra for multicriteria spatial modeling." *Computers Environment and Urban Systems* 31(5): 572-596
- Forslag til interkommunal kystzoneplan (2013) Plan- og prosessbeskrivelse med forslag til retningslinjer og bestemmelser for **Kysten er klar** for kommunene Hemne, Snillfjord, Agdenes, Frøya, Hitra, Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan og Osen.
- Jørgensen, Tor H. og Kjørsvik, H. (1996) **Regional kystzoneplan for Helgeland**. Erfaringsoppsummering. Sluttrapport. Dønna.
- Kystzoneplan for Nordreisa og Skjervøy kommuner, 2014-2026, KONSEKVENSVURDERING med risiko- og sårbarhetsanalyse, Høring, 7. april 2014
- Malin Ek (2014) Kystplan Midt- og Sør-Troms. Foredrag Næringsseminar Lenvik, 28. januar 2014.
- Naturmangfoldloven (2009) *Lov om forvaltning av naturens mangfold*. Miljøverndepartementet, Oslo
- Olafsen, T et al (2019). Havbruksnæringen i Møre og Romsdal - En verdiskapingsanalyse Rapport A22785. 40 sider.
- Robertsen, R., Andreassen, O. & Iversen, A. (2012) **Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms**. 18.11.2012
- Sandersen, H. & Kvalvik, I. (2014). Sustainable Governance of Norwegian Aquaculture and the Administrative Reform – dilemmas and challenges, accepted by Coastal Management April 2014
- Skjeggedal, T og Harvold, K (2012) *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning, Oslo
- Stryken, 2000

