



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Knut Bjørn Stokke

Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane

The use of dispensations at aquaculture location
clearance in Hordaland and Sogn og Fjordane

Karoline Stramrud Bech

By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen ved masterstudiet i by- og regionplanlegging ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU). Oppgaven utgjør 30 studiepoeng, og er skrevet sommer og høst 2018.

Jeg ønsker å takke alle informantene fra Bømlo og Bremanger kommune, representantene fra Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane, og representantene fra Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Videre vil jeg takke min hovedveileder Knut Bjørn Stokke og biveileder Synne Movik for god veiledning og engasjement gjennom hele prosessen. Jeg ønsker også å takke familie som har bidratt med korrektur og nyttige innspill. Til slutt vil jeg takke min kjære Didrik for all støtte, og for at du har vært der for meg i mine oppturer og nedturer! Nå skal du endelig få tilbake PC-en din!

Ås, desember 2018.

Karoline Stramrud Bech

Sammendrag

Regjeringen har et mål om en flerdobling av produksjon av laks og ørret innen 2050 (Meld. St. 16 (2014–2015)). Akvakulturnæringen er i sterk vekst og medfører miljømessige konsekvenser i form av rømming og spredning av lakselus, som utgjør en trussel på villaks og sjøørret. Det er derfor viktig at miljøhensynet ivaretas i videre utvikling av næringen. I 2010 fikk fylkeskommunen kompetansen til å treffe vedtak om lokalisering av akvakulturanlegg, såkalt lokalitetsklarering etter akvakulturloven. Akvakulturloven krever jf. § 15 a) at tillatelse til akvakultur ikke kan gis dersom akvakultursøknaden er i strid med planer vedtatt etter plan- og bygningsloven (PBL). Lovbestemmelsen viser hvilken påvirkning kommunene har i videre utvikling av akvakulturnæringen gjennom å planlegge for hvor oppdrett kan, og ikke kan finne sted. Dersom akvakultursøknaden ikke er i tråd med vedtatte planer, kan kommunen likevel gi dispensasjon etter PBL § 19-2, såfremt vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt.

Denne masteroppgaven undersøker i hvilken grad forvaltningen har oversikt over dispensasjoner fra plan etter plan og bygningsloven ved behandling av lokalitetsklarering for akvakultur. Det er videre undersøkt hvordan dispensasjonssøknadene behandles i forvaltningen, der Fylkesmannens klagepraksis utgjør en viktig del. Videre studerer oppgaven hvilke begrunnelser som ligger bak kommunenes vedtak om å innvilge eller avslå dispensasjon, samt i hvilken grad miljøhensynet er ivaretatt ved behandling av dispensasjonssøknadene. Hordaland og Sogn og Fjordane er valgt ut som caseområder, i tillegg til Bømlo og Bremanger kommune i nevnte fylker. Kvalitativ metode er benyttet for å besvare oppgavens problemstillinger ved bruk av semistrukturerte intervjuer og dokumentanalyse.

Opgaven går ut ifra to hypoteser, der den ene påpeker at behovet for dispensasjoner er større ved gamle «utdaterte» planer. Den andre påpeker at større akvakulturområder i kommuneplanens arealdel vil gi færre dispensasjoner, med bakgrunn i at mange dispensasjoner gjelder for liten plass til fortøyninger. Det viser seg at alder på planen er av mindre betydning enn størrelsen på akvakulturområdene, og utfordringen er å finne en god balanse mellom å skape forutsigbarhet i planene, og gi rom for fleksibilitet.

Både Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane har uttrykt at kommuneplanen er stedet for å avklare plassering av akvakulturområder, for å foreta en helhetlig vurdering av den samlede

påvirkningen på miljø og samfunn. Fra Fylkesmannens side er det altså ikke ønskelig at kommunene gir dispensasjon. Representantene fra fylkeskommunen og kommunene har derimot en mer positiv holdning til bruk av dispensasjoner.

Resultatene viser at forvaltningen ikke fører statistikk over dispensasjoner ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Det føres derimot statistikk over dispensasjoner i strandsonen som utgjør et betydelig større omfang. Min anbefaling er at det bør stilles krav til forvaltningen om å føre statistikk over tilsvarende saker for akvakultur.

Et interessant funn er at antall dispensasjonssøknader i Hordaland og Sogn og Fjordane beveger seg i ulike retninger. I Hordaland var det frem til 2016 «mange» dispensasjoner vedrørende akvakultur, sammenlignet med 2017-2018 som viser en klar nedgang. I Sogn og Fjordane er trenden motsatt, og man ser en klar økning i dispensasjonssaker. Resultatene fra oppgaven viser at Fylkesmannens klagepraksis har stor betydning for antall dispensasjoner.

Videre er integreringen av miljøhensynet tydelig sårbart, og har lett for å «falle mellom to stoler». Særlig gjelder det vurderingen av naturmangfoldlovens prinsipper (§§ 7-12) som skal vurderes både i dispensasjonsavgjørelsen hos kommunen og ved lokalitetsklareringen hos fylkeskommunen. Det er tydelig at kommunene opplever vurderingen av § 10 om samlet belastning som utfordrende med hensyn til konsekvenser for villaks og sjørret, som viser behov for ytterligere veiledning fra Fylkesmannen i oppdrettssaker.

Abstract

The government has a goal to multiply the salmon and trout production by 2050 (Meld. St. 16 (2014-2015)). The aquaculture industry is growing, resulting in environmental consequences in the form of escaping salmon and spreading of salmon lice, both posing a threat to wild salmon and sea trout. It is therefore important that environmental considerations be safeguarded in further development of the industry. In 2010, the county received the competence to make a decision on the location of aquaculture facilities, known as site clearance under the Aquaculture Act. The Aquaculture Act requires cf. section 15a) that a permit for aquaculture can not be granted if the aquaculture application is in breach of plans adopted pursuant to the Planning and Building Act (PBL). The legislation determines the impact the municipalities have on the further development of the aquaculture industry by planning where farming can and can not take place. If the aquaculture application is not in accordance with approved plans, the municipality may still grant dispensation pursuant to section 19-2 of the PBL, provided that the conditions for granting a dispensation are fulfilled.

This master thesis examines to which extent the public administration has an overview of aquaculture dispensations from plan according to Planning and Building Act. Further examination has been made of how dispensation applications are dealt with in the public administration, where the county governor's appeals practice is of importance. Further this thesis studies the reasons behind the municipalities decision to grant or refuse dispensation, and to what extent environmental considerations are integrated in the dispensation process. Hordaland and Sogn og Fjordane are chosen as case areas, in addition to Bømlo and Bremanger municipality in the said counties. Qualitative method has been used to answer the thesis's problems using semi-structured interviews and document analysis.

The thesis is based on two hypotheses, the first indicating that the need for dispensations is greater in the case of old "outdated" plans. The second points out that larger areas of aquaculture in the land-use part of the municipal master plan will give fewer dispensations, given that many dispensations apply to small space for moorings. It turns out that age on the plan is less important than the size of the aquaculture areas, and the challenge is to find a good balance between creating predictability in the plans and allowing for flexibility.

Both the county governors in Hordaland and Sogn og Fjordane have stated that the municipal master plan is the place to clarify the location of aquaculture areas in order to make an comprehensive assessment of the overall impact on the environment and society. From the county governor, it is therefore not desirable that the municipalities grant dispensation. Representatives from the county municipality and municipalities, on the other hand, have a more positive attitude towards the use of dispensations.

The results show that the public administration does not provide statistics on dispensations at location clearance of aquaculture sites. There are, however, statistics on dispensations in the coastal zone which represent a significantly greater extent. My recommendation is that the public administration should be required to keep statistics on similar issues for aquaculture.

An interesting finding is that the number of dispensation applications in Hordaland and Sogn og Fjordane is moving in different directions. In Hordaland, there were “many” dispensations for aquaculture until 2016, compared to 2017-2018, which shows a clear decline. In Sogn og Fjordane, the trend is opposite and a clear increase in dispensation cases is seen. The results from this thesis show that the county governor’s appeals practice is of great importance for the number of dispensations.

Furthermore, the integration of environmental considerations is clearly vulnerable and has the potential to “fall between two stools”. In particular, the assessment of the principles of the Nature Diversity Act (§§ 7-12) is to be considered both in the dispensation decision of the municipality and at the location clearance at the county municipality. It is clear that the municipalities are experiencing the assessment of section 10 on overall load as challenging regarding consequences for wild salmon and sea trout, which shows the need for further guidance from the county governor in aquaculture cases.

Innhold

Sammendrag	I
Abstract	III
1 Innledning	1
1.1 Presentasjon av oppgaven	1
1.2 Historisk tilbakeblikk	4
1.3 Tidligere forskning	6
1.4 Oppgavens avgrensning	6
1.5 Oppgavens oppbygning	6
1.6 Begrepsforklaring og presiseringer	7
2 Saksgangen ved lokalitetsklarering	8
3 Lovverk, statlige føringer og retningslinjer	13
3.1 Plan og bygningsloven	13
3.2 Hvilke krav kommunen kan stille for akvakultur gjennom kommuneplanens arealdel	15
3.3 Dispensasjon fra plan	15
3.4 Grunnvilkåret § 19-2	16
3.5 Relevante hensyn og vilkår	16
3.6 Klage	17
3.7 Akvakulturloven	17
3.7.1 Akvakulturtillatelse	17
3.7.2 Forholdet til plan- og bygningsloven og lokalitetsklarering	18
3.8 Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper	19
3.9 Nasjonale forventinger	20
3.10 Rundskriv H-6/18 og utarbeiding av ny planveileder	20
4 Teoretisk tilnærming	22
4.1 Miljøforvaltningsretten i Norge	22
4.2 Environmental policy integration (EPI)	22

5	Metode	25
5.1	Valg av caseområder	26
5.2	Semistrukturerte intervjuer	27
5.3	Dokumentanalyse	28
5.4	Reliabilitet og validitet	29
5.5	Forskningsetiske spørsmål	29
5.6	Feilkilder	30
6	Områdebeskrivelse	31
6.1	Hordaland	32
6.1.1	Bømlo kommune	33
6.2	Sogn og Fjordane	33
6.2.1	Bremanger kommune	34
7	Presentasjon av Empiri	35
7.1	Planlegging for akvakultur i Hordaland og Bømlo kommune, og forvaltningens holdning til bruk av dispensasjoner	36
7.2	Omfanget av dispensasjonssøknader 2014-2018	38
7.2.1	Dispensasjoner fra gamle vs. nye arealplaner	42
7.3	Behandling av dispensasjonssøknader og kommunenes begrunnelser ved vedtak	44
7.4	Fylkesmannens klagepraksis	46
7.5	Miljøhensynets rolle	47
7.6	Eksempelcase fra Bømlo kommune	49
7.7	Planlegging for akvakultur i Sogn og Fjordane og Bremanger kommune, og forvaltningens holdning til bruk av dispensasjoner.	52
7.8	Omfanget av dispensasjonssøknader 2014-2018	54
7.9	Behandling av dispensasjonssøknader og kommunenes begrunnelser ved vedtak	58
7.10	Fylkesmannens klagepraksis	59
7.11	Miljøhensynet	60
7.12	Eksempelcase fra Bremanger kommune	61
8	Diskusjon	64
8.1	Omfanget og forvaltningens oversikt over dispensasjoner	64
8.2	Påstand: «Det er enklere å få dispensasjon fra gammel kommuneplan, sammenlignet med nyere»	66
8.3	Påstand: «Større akvakulturområder i kommuneplanen vil gi færre dispensasjonssaker»	69
8.4	Hvordan er miljøhensynet ivaretatt i behandlingen av dispensasjonssøknader?	72
8.4.1	Fylkesmannens rolle	73
8.4.2	Implementering av naturmangfoldlovens prinsipper	74

9 Konklusjon	76
9.1 Anbefalinger	77
Referanser	79
Vedlegg	85
A Intervjuguide fylkesmannen planavdelingen	86
B Intervjuguide fylkeskommunen - saksbehandler	89
C Intervjuguide kommunen planavdelingen	92
D Kvittering NSD	95

Figurer

2.1	Akvakulturanlegg i Florø	8
2.2	Saksbehandlingen ved lokalitetsklarering	10
6.1	Hordaland og Bømlo kommune (Karoline S. Bech 2018)	32
6.2	Sogn og Fjordane og Bremanger kommune (Karoline S. Bech 2018)	33
7.1	Utsnitt fra kommuneplankartet til Sveio kommune	36
7.2	Utsnitt fra kommuneplankartet til Bømlo kommune	37
7.3	Akvakultursaker i Hordaland	40
7.4	Lokalitet nåværende anlegg (Bømlo)	50
7.5	Tiltakshavers omsøkte plassering (Bømlo)	50
7.6	Utsnitt fra kommuneplankartet til Bremanger kommune	52
7.7	Akvakultursaker i Sogn og Fjordane	55
7.8	Lokalitet opprinnelig anlegg (Bremanger)	62
7.9	Tiltakshavers omsøkte plassering (Bremanger)	62
8.1	Sammenligning dispensasjonssøknader	66

Tabeller

7.1	Alder på arealplaner (Hordaland)	43
7.2	Fordeling av dispensasjonssøknader mellom gamle og nye planer (Hordaland) . . .	43
7.3	Alder på arealplaner (Sogn og Fjordane)	57
7.4	Fordeling av dispensasjonssøknader mellom gamle og nye planer (Sogn og Fjordane)	57

Kapittel 1

Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven

Denne masteroppgaven omhandler dispensasjonspraksis ved akvakultursøknader etter plan- og bygningsloven av 2008 (heretter PBL). Oppgaven undersøker i hvilken grad forvaltningen i Hordaland og Sogn- og Fjordane har oversikt over omfanget av dispensasjoner fra plan, og hvordan dispensasjonssøknadene behandles, etter PBL § 19-2. Med forvaltningen menes kommunene, fylkeskommunene og Fylkesmannen. Kommunene skal utarbeide kommuneplaner med arealdel, som viser planlagt fremtidig utvikling i kommunen. Planen skal inkludere sjøområdene på en nautisk mil utenfor grunnlinjene jf. lovens virkeområde § 1-2 hvor majoriteten av matfiskproduksjonen foregår.

Fylkeskommunen skal etter akvakulturloven av 2005, avgjøre om søker skal få tillatelse til å drive akvakultur på den omsøkte lokaliteten, såkalt lokalitetsklarering. I lokalitetsklareringen er Fylkesmannen én av flere forvaltningsaktører og behandler søknaden etter forurensningsloven. Akvakultursøknader må være i tråd med kommunenes arealdel¹ for at fylkeskommunen skal kunne behandle søknaden, jf. akvakulturloven § 15a. Dersom søknaden ikke er i tråd med vedtatt plan, kan det søkes om dispensasjon etter PBL § 19-2. Kommunen avgjør om det skal gis dispensasjon. I dispensasjonsavgjørelsen har Fylkesmannen en viktig rolle som høringsinstans (Myklebust 2013), med særlig ansvar for vurderinger knyttet til naturmangfold og friluftsliv (Myklebust 2018).

Miljøhensynet er en viktig del av dispensasjonsvurderingen. Naturmangfoldlovens prinsipper jf. §§ 8-12 skal for eksempel vurderes i alle avgjørelser som kan påvirke miljøet, og vurderingen skal fremkomme av forvaltningens begrunnelse for vedtaket jf. § 7. Ulike teorier for integrering av miljøhensynet vil derfor presenteres i teorikapittelet. Miljøet påvirkes av oppdrettsvirksomhet og

¹Arealdelen viser hvordan kommunenes arealer skal disponeres fremover, gjennom å definere arealenes formål (Bugge 2011).

prinsippene skal derfor integreres ved fylkeskommunens lokalitetsklarering, samt ved en eventuell dispensasjon fra kommunen. Som statlig miljømyndighet skal Fylkesmannen få mulighet til å uttale seg om miljøinteresser både i dispensasjonsvurderingen og lokalitetsklareringen, dersom søknaden berører deres interesser. Fylkesmannen kan velge å klage på vedtaket dersom deres interesseområder ikke ivaretas i dispensasjonsbehandlingen.

For å avklare om det er behov for dispensasjon fra plan, skal kommunen ta utgangspunkt i gjeldende arealdel i kommuneplanen. Akvakulturnæringen er i sterk vekst noe som innebærer at kravene til lokaliteter endres. De senere årene er for eksempel mange stålanlegg skiftet ut med plastanlegg som krever større areal. Rask utvikling i akvakulturnæringen antas å gi et større behov for dispensasjon fra gammel arealplan. Gjeldende PBL ble vedtatt i 2008, og ga kommunene nye virkemidler for planlegging av oppdrett. Eksempelvis gjelder det mulighet for å bestemme hvilke arter det kan drives oppdrett på (PBL § 11-11), stille krav om miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap (PBL § 11-9 nr. 6) og planlegging av bunn, vannsøylen og overflate hver for seg (PBL § 11-11). Kommuneplaner vedtatt før 2008 er derfor definert som gamle planer i denne oppgaven.

Planlegging av akvakulturområder i kommuneplanen gjøres på grunnlag av ulike planprinsipp (Stokke og Arnesen 2004). Detaljert planlegging fokuserer på hvor oppdrett kan finne sted, og markerer områder som åpner for akvakultur med en "A" i plankartet. En annen variant er fleksibel plan, der enkelte områder ikke er avsatt til akvakultur grunnet konflikt med andre interesser i området. Disse områdene settes blant annet av til natur- og friluftsområder, fiske og ferdsel (markert som NFFF). De resterende områdene settes av til NFFFA (natur- og friluftsområder, fiske, ferdsel og akvakultur). En utfordring med detaljert planlegging har vist seg å være at områdene er relativt små, og gir lite rom for mindre endringer av akvakulturanleggene. Det har resultert i et betydelig omfang av dispensasjoner (ibid.), ettersom områdene ikke stemmer overens med næringens behov.

Norge har en lang og produktiv kystlinje, som preges av høy konkurranse, og interessemotsetninger i de mest produktive områdene. Særlig gjelder dette oppdrett, fiskeri, ferdsel, skipstrafikk, energi, turisme og fritidsaktiviteter (Hersoug og Johnsen 2012). Den økte konkurransen om de produktive sjøarealene har sammenheng med utviklingen innen de nevnte næringene. I tillegg skaper ønske om mer areal til friluftsliv og naturvern større konkurranse (Stokke 2017). Kommunenes planlegging av sjø- og landarealene gjennom PBL fungerer som et virkemiddel for å unngå konflikter mellom de ulike interessene. Gjennom planlegging av akvakultur i kommuneplanen gjøres en vurdering av hvert enkelt tiltak, og den samlede belastningen på miljø og samfunn (Fylkesmannen i Hordaland 2016). Samtidig stilles det krav om utarbeiding av konsekvensutredninger jf. PBL § 4-2 hvor det blant annet skal gjøres en vurdering av alternative lokaliteter for plassering av anlegget, for å finne gode lokaliteter av hensyn til miljø og samfunn (Miljøverndepartementet 2012). I kommuneplanen får alle sektorer og interesser muligheten til å uttale seg under høringsperioden. På den måten gjøres det en helhetsvurdering av oppdrettsnæringen i forhold til andre interesser i området.

Forvaltningspraksis i Hordaland har i flere år vært preget av mange dispensasjoner fra plan (Fyl-

kesmannen i Hordaland 2016). Som følge av dette skrev Fylkesmannen i Hordaland (2012) brev til kommunene i Hordaland om reorganisering av arbeid etter PBL. I brevet påpeker Fylkesmannen at det er for mange dispensasjoner fra kommuneplaner i Hordaland, og ber kommunene fokusere på revidering av kommuneplanene med utfyllende bestemmelser, for å unngå bruk av dispensasjoner. Dette gjelder særlig for å sikre god nok vurdering av den samlede påvirkningen på miljø og samfunn ved hvert enkelt tiltak. Det er videre fremhevet på nettsiden til Fylkesmannen i Hordaland at framtidig utvikling i oppdrettsnæringa må skje gjennom plan, og ikke gjennom dispensasjon (Fylkesmannen i Hordaland 2016). På nettsiden til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har man påpekt at det generelt er for mange dispensasjoner fra plan, der omtrent 50 prosent av alle sakene Fylkesmannen har på høring utgjør dispensasjonssøknader (ibid.).

Bakgrunnen for å velge akvakultur som hovedfokus i oppgaven er flerdelt. Akvakulturnæringen er i sterk vekst på grunn av stor internasjonal etterspørsel etter oppdretts-sjømat, og veksten medfører miljømessige konsekvenser. Et viktig vurderingsmoment er derfor hvor store miljøskader som kan aksepteres. Samtidig som næringen setter miljømessige spor, har regjeringen et mål om en flerdobling av produksjon av laks og ørret innen 2050 (Meld. St. 16 (2014–2015)). Det er derfor nødvendig at planlegging av oppdrett og lokalitetsklarering av akvakulturanleggene foregår på en måte som ivaretar miljøet på best mulig måte. Kommunene forvalter både sjø og landarealene etter PBL, og har derfor en sentral rolle i dette arbeidet. Per idag er det utført få studier på dispensasjoner fra kommuneplaner innen akvakultur, særlig når det kommer til praktiseringen av lovverket.

De foregående avsnittene danner utgangspunktet for oppgaven som skal undersøke behandlingen av dispensasjonssøknader, hvilke argumenter og vurderinger som ligger til grunn for kommunenes vedtak, samt i hvilken grad miljøhensyn er håndtert i behandlingen. Oppgaven skal bidra til å øke kunnskapen rundt oppdrettsnæringen i Norge når det gjelder planpraksis for lokalitetsklarering av oppdrettsanlegg, gjennom dispensasjoner.

Oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstillinger og hypoteser:

I hvilken grad har forvaltningen oversikt over dispensasjoner fra plan etter plan og bygningsloven ved behandling av lokalitetsklarering for akvakultur? Hvordan behandles dispensasjonene, og hvilke begrunnelser ligger bak vedtaket om å innvilge eller avslå dispensasjonssøknadene?

Hvordan er miljøhensynet ivaretatt i behandlingen av dispensasjonssøknader?

Hypotese 1:

«Det er større sannsynlighet for å få dispensasjon fra gammel arealplan, sammenlignet med nyere arealplaner»

Hypotese 2:

«Større akvakulturområder i arealplanen vil gi færre dispensasjonssaker»

1.2 Historisk tilbakeblikk

Akvakulturnæringen startet med eksperimentering av oppdrett på 1950-1960-tallet (Krogh 2016). Den første produksjonen besto av regnbueørret i utgravde jorddammer og kar på land (ibid.). Kunnskapen og erfaringen spredte seg raskt, og det ble utviklet ny teknologi i form av merder² i sjø, som ga omfattende produksjon av laks (Hersoug og Johnsen 2012). I perioden 1976-2017 har salget av slaktet matfisk økt fra 1431 tonn til over 1,2 millioner tonn i året (Statistisk sentralbyrå 2018).

Sjøbasert merddrift på laks fremfor regnbueørret ga større marked og høyere pris, samt en mer intensiv drift med stadig flere aktører, noe som medførte kraftig økning i produksjonen (Krogh 2016). Som følge av kraftig vekst fikk næringen en midlertidig oppdrettslov i 1973. Loven regulerte næringen gjennom vilkår for plassering av anlegg, sikring av gode vekstforhold for fisken, og begrensning av forurensning (ibid.). Videre medførte loven krav om konsesjon³ før oppstart av oppdrettsanlegg, og én eier kunne ikke være hovedeier i flere anlegg. Tidligere var praksis fri adgang til etablering (Hersoug og Johnsen 2012). Loven satte også begrensninger for maksimalt antall merd-volum for hver konsesjon. Oppdrettsnæringen var en distriktsnæring (ibid.) med ønske om små og lokalt eide bedrifter, særlig i perifere kystkommuner med få arbeidsplasser (Krogh 2016). I påvente av ny oppdrettslov som kom i 1981 (ibid.), ble det innført midlertidig stans i tildeling av konsesjoner. Den nye loven fokuserte som den forrige, på lokalt eide bedrifter, og ordningen med krav om konsesjon for drift ble opprettholdt. Konsesjonstildelingene økte og i 1985 ble det

²Merd er en innhegning i sjøen hvor oppdretterne oppbevarer oppdrettsfisken for føring og stell (Store norske leksikon 2018f).

³Konsesjon er tillatelse/godkjenning fra offentlig myndighet for å kunne sette i gang virksomhet (Store norske leksikon 2018e)

tildelt 150 nye konsesjoner (Krogh 2016). Samme år kom den tredje oppdrettsloven. Den tredje oppdrettsloven opprettholdt viktigheten av lokalt eide selskap, og forvaltningen av oppdrettsloven ble lagt til Fiskeridepartementet. Som følge av flere konsesjoner økte også maksimalt tillatt merdvolum fra 5000 m³ til 12000 m³ (ibid.).

1980-tallet var preget av flere konsesjoner, voksende merder og økning av sykdommer på laksen grunnet vekst i næringen, samt liten kunnskap om fiskehelse (ibid.). På 1990-tallet bleknet kravet om lokalt eide anlegg, og begrensningen på antall konsesjoner per bedrift ble avvirket (ibid.). Det ble viktigere å sikre en økonomisk bærekraftig næring, og kjøp og salg av konsesjoner ble tillatt, samtidig som driften av anleggene i større grad ble overlatt til selskapene selv (Hersoug og Johnsen 2012). Fiskerimyndighetene ble mer opptatt av å sikre dyrevern, tekniske krav og begrense forurensning fra anleggene, fremfor krav til organiseringen (ibid.). I 2003 og 2004 ble det tildelt til sammen 90 konsesjoner, og i 2005 kom det et krav om maksimal tillatt biomasse (MTB).⁴

Eksperimentering av oppdrett fra 1960-tallet og frem til i dag har bestått av perioder med utdeling av konsesjoner og perioder med midlertidig stopp. I 2005 ble oppdrettsloven og havbeiteloven erstattet av gjeldende akvakulturlov. En del av bakgrunnen for nytt lovforslag var forventingen om at en i større grad enn før måtte ta hensyn til en miljøvennlig produksjon, avveining av arealinteresser i kystsonen, mattrygghet, og helse- og fiskevelferdsspørsmål (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Norge er i dag verdens største produsent av laks og ørret, og over halvparten av den globale produksjonen foregår mellom Rogaland og Finnmark fylke (Solvoll mfl. 2015). I 2017 var omtrent 1000 konsesjoner for laks og ørret i aktiv drift (Fiskeridirektoratet 2018a), og i 2018 bestemte Nærings og fiskeridepartementet at nye konsesjoner til laks, ørret og regnbueørret skulle tildeles gjennom auksjon (Fiskeridirektoratet 2018b). Første auksjon ble avholdt i sommer, hvor det ble solgt akvakulturtillatelser for 14945 tonn til 14 ulike selskaper, som tilsvarte 97 prosent av det som var til salgs.

Miljøproblemene har økt i takt med veksten i oppdrettsnæringen. Det gjelder særlig problemer med rømming av laks, spredning av lakselus og utslipp av organisk materiale som skaper problemer både for oppdrettere og samfunnet. Miljøeffektene av oppdrettsnæringen er likevel svært omdiskutert, særlig knyttet til påvirkningen av villaks ved spredning av lakselus og rømt oppdrettsfisk (Movik og Stokke 2015) samt ansvarsfordelingen og kunnskapsgrunnlaget ved håndteringen av lakselus, og rømt fisk fra marine oppdrettsanlegg (Stokke 2017). Trenden i næringen er at oppdrettsanleggene blir færre, men større, der hver lokalitet består av mer fisk og opptar et større arealbeslag (Akvator 2015). Denne endringen har betydning for kommunenes planlegging av sjøområdene, som må holde følge med oppdrettsnæringens behov, samtidig som miljøhensyn og andre interesser i området skal ivaretas. Gjeldende akvakulturlov av 2005 kobler oppdrettsnæringen og akvakulturtillatelser klarere til plansystemet enn tidligere, gjennom plikt til å lokalisere produksjonen i samsvar med

⁴Innebærer at antall kilo levende fisk på hver lokalitet ikke på noe tidspunkt kan ha en biomasse som overstiger den maksimale grensen som selskapet har tillatelse til. Se: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Biomasse>

vedtatte planer (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)), som et virkemiddel for å styre oppdrettsnæringen. Det gir kommunene flere muligheter for styring av næringen gjennom kommuneplaner. Staten på sin side styrer gjennom vedtatte nasjonale forventninger og retningslinjer, som kommunene skal legge til grunn i sin planlegging.

1.3 Tidligere forskning

Det eksisterer mye forskning på planlegging av kystsonen og dispensasjonsbehandling på andre felt, særlig det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet i strandsonen. Av tidligere masteroppgaver foreligger hovedsakelig juridiske oppgaver som presenterer og tolker relevante lovbestemmelser i akvakulturloven i forbindelse med tildeling av konsesjoner og lokalitetsklarering. Det er derimot ikke funnet forskning som studerer dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarering av akvakultur. Det vil denne oppgaven bidra med.

1.4 Oppgavens avgrensning

Oppgaven er begrenset til å behandle sentrale elementer i PBL, akvakulturloven og naturmangfoldloven (Nml), i forbindelse med lokalitetsklarering av anlegg etter akvakulturloven, der søknaden må samsvare med planer vedtatt etter PBL. I tillegg utgjør naturmangfoldlovens prinsipper en viktig del i forbindelse med håndteringen av miljøhensynet. Geografisk er oppgaven begrenset til Hordaland og Sogn og Fjordane fylke, med to case fra henholdsvis Bømlo og Bremanger kommune. Begrunnelsen for valg av caseområder forklares nærmere i metodekapittelet.

Både av hensyn til informantene og oppgavens tidsmessige begrensning har jeg valgt å avgrense undersøkelsesperiodens tidsrom til de siste fem årene, 2014 til 2018. Det vil si at alle dispensasjonsaker som omtales i oppgaven, er behandlet av forvaltningen i løpet av de siste fem årene. Ideelt sett ville jeg undersøkt alle dispensasjoner fra og med 2010, hvor fylkeskommunen overtok tildelingsmyndigheten for akvakulturtillatelser. En periode på fem år ble ansett som overkommelig av informantene i studien. Videre anser jeg en femårsperiode som nok til å avdekke eventuelle trender i dispensasjonspraksisen i fylkene. På grunn av begrensning med tid og ressurser, har jeg ikke vært i kontakt med oppdrettsnæringen i fylkene. Akvakulturnæringens syn på bruk av dispensasjoner er derfor ikke en del av denne oppgaven.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er videre inndelt i åtte kapitler. I kapittel 2 følger en introduksjon i saksgangen ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Kapittel 3 gir en presentasjon av lovbestemmelser og stat-

lige føringer relevant for oppgavens tema. Kapittel 4 gir en introduksjon til oppgavens teoretiske forankring. I kapittel 5 presenteres ulike metoder benyttet for å svare på oppgavens problemstillinger, med vurdering av validitet og reliabilitet. Kapittel 6 gir en introduksjon til oppgavens caseområder. I kapittel 7 presenteres oppgavens relevante funn fra dokumentanalysen og intervjuene med forvaltningen. I kapittel 8 følger en sammenligning av de viktigste funnene, drøftet opp mot teori og annen forskning. Avslutningsvis følger en konklusjon i kapittel 9.

1.6 Begrepsforklaring og presiseringer

Gjennom oppgaven bruker jeg «*arealplan(en)*», «*planen*», «*arealdel*» og «*kommuneplanen*» om hverandre, for å skape språklig variasjon. I alle tilfellene er det snakk om kommuneplanen som består av en arealdel med plankart som viser kommunenes fremtidige utvikling.

Jeg bruker også begrepene «*informanten*» og «*representanten*» om hverandre. I begge tilfellene er det snakk om intervjudeltagere fra kommune, fylkeskommune eller Fylkesmann. Noen ganger benyttes «forvaltningsaktørene» som samlebegrep for alle informantene.

«*Flerbruk*» er et begrep som inkluderer flere formål, f.eks. farleder, fiske, natur- og friluftsområder og akvakultur. Flerbruk vises i oppgaven ofte som forkortelser «*NFFFA*» eller «*FFNFA*», betydningen er den samme, men formålene står i ulik rekkefølge. «*NFFF*» brukes i tilfeller hvor akvakultur ikke er inkludert.

«*Enbruk*» og «*A-område*» brukes også om hverandre. Det betyr at det er avsatt et område i kommuneplanen kun for akvakultur.

«*PBL*» brukes som forkortelse for plan- og bygningsloven. I noen tilfeller brukes også «*Nml*» som forkortelse for naturmangfoldloven.

«*Gamle planer*» er gjennom oppgaven definert som planer vedtatt før 2008, da gjeldende plan og bygningslov ble vedtatt.

Sitater fra intervjuer og relevante dokumenter er gjennom oppgaven markert i kursiv.

Kapittel 2

Saksgangen ved lokalitetsklarering



Figur 2.1: Akvakulturanlegg i Florø (Kilde: Karoline S. Bech 2018)

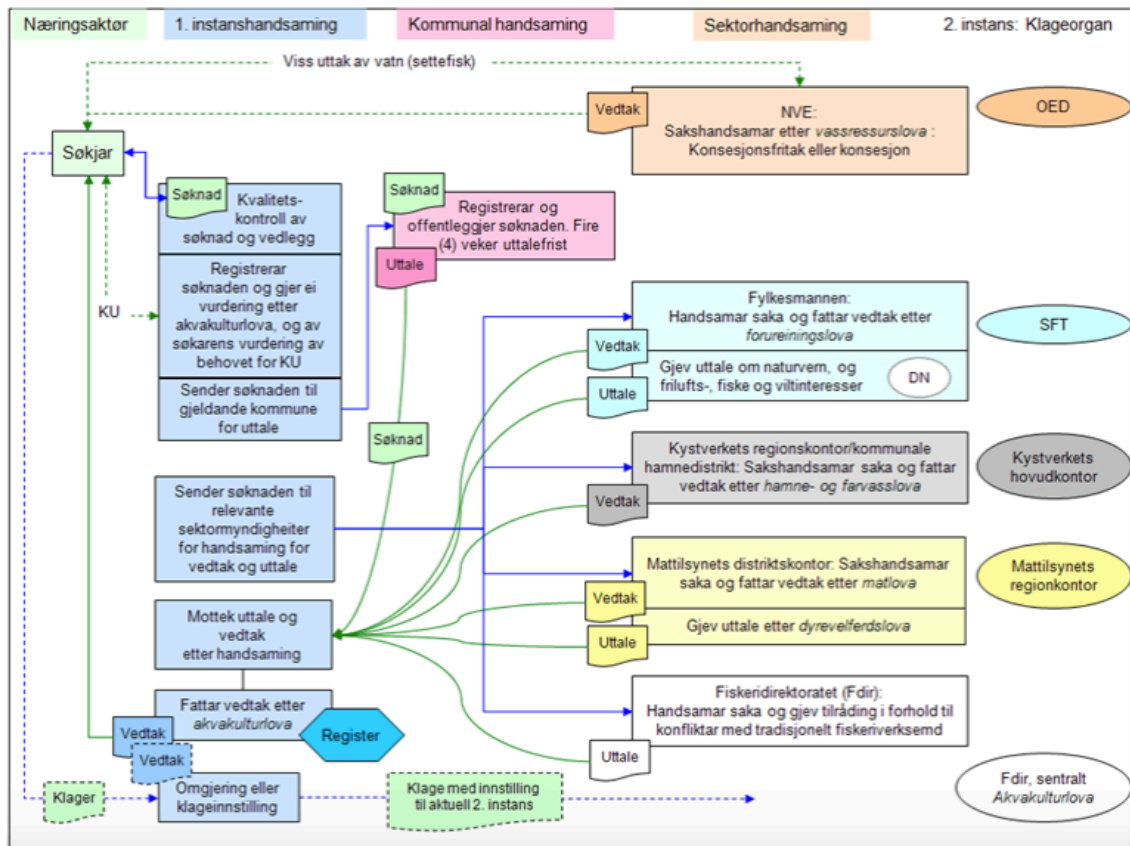
Som følge av forvaltningsreformen som trådte i kraft 1.januar 2010, ble det folkevalgte nivået styrket ved at fylkeskommunene fikk tildelt en rekke nye oppgaver. Hovedmålet med forvaltningsreformen var å sikre en velfungerende sektor på statlig, regionalt og lokalt nivå (Ot.prp. nr. 10 (2008–2009)). I sammenheng med denne forvaltningsreformen ble kompetansen om å treffe vedtak om lokalisering av akvakulturanlegg flyttet fra statlig nivå (Fiskeridirektoratet) til regionalt nivå (fylkeskommunen) (Ot.prp. nr. 10 (2008–2009)). Målet var en desentralisering av makt og myndighet fra statlig til regionalt nivå for å styrke folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå, og skape en klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene (Ot.prp. nr. 10 (2008–2009)).

For å kunne etablere akvakulturanlegg i Norge kreves det tillatelse. Dette er begrunnet i hensynet til miljø og andre areal- og brukerinteresser i kystsonen (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). For drift av akvakulturanlegg med laks, ørret og regnbueørret, en såkalt kommersiell tillatelse (Myklebust 2018), må søker gjennom en todelt prosess. I første omgang gir Fiskeridirektoratet tilsagn om tillatelse etter tildelingsforskriften 24.06.2013 nr. 754 hvor formålet er å legge til rette for en bærekraftig havbruksnæring. Fra 1.oktober 2017 er det produksjonsområdeforskriften 16. januar 2017 nr. 61 som avklarer hvor mange nye matfiskkonsesjoner som kan gis, basert på de ulike områdenes miljøtilstand. Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann er antallsbegrenset, og tildeles av Nærings- og fiskeridepartementet, blant annet med bakgrunn i etterspørsel og hensyn til miljø (Fiskeridirektoratet 2017).

Dersom søker får tillatelse av Fiskeridirektoratet, kan fylkeskommunen starte arbeidet med behandling av søknad om lokalitetsklarering av anlegget, altså hvor anlegget skal ligge. Et viktig poeng er at det ikke gis rett til å drive akvakulturvirksomhet før tillatelse er gitt fra Fiskeridirektoratet, og lokaliteten er klarert av fylkeskommunen (ibid.). For å få klarert lokalitet, må tiltakshaver sende akvakultursøknad til fylkeskommunen i det fylket det søkes om lokalisering. Fiskeridirektoratets veileder for utfylling av søknadskjema (2015e) viser at søknaden skal inneholde opplysninger om hensyn til folkehelse, smittevern, dyrehelse, miljø og ferdsel, samt sjøkart med anleggsskisse og plankart. For best mulig utredelse av miljøforhold ved lokaliteten bør søknaden også inneholde undersøkelser av biologisk mangfold, strømforholdene i området, dybde og salinitet (ibid.). Undersøkelser av det biologiske mangfoldet er ifølge veilederen mest aktuelt i de tilfeller hvor Fylkesmannen ikke har tilstrekkelig oversikt over det biologiske mangfoldet i nærheten av lokaliteten, for å avgjøre om etablering vil komme i konflikt med truede/sårbare arter, eller arter som Norge har spesielle forpliktelser til å ivareta. Søker skal også gjøre en vurdering av behovet for å gjennomføre en konsekvensutredning (ibid.).

Fylkeskommunen er første instans ved behandling av søknad om klarering av lokalitet. Fylkeskommunen skal undersøke at alle opplysninger ligger ved søknaden, og gjør en vurdering etter akvakulturloven og forskriften om konsekvensutredning. Deretter videresendes søknaden til en rekke instanser som alle uttaler seg innenfor sine ansvarsområder (se prosessen i lokalitetsklareringen i figur 2.2). Fylkeskommunen tar til slutt den endelige avgjørelsen.

Fylkeskommunen videresender søknaden til lokaliseringskommunen, som skal påse at søknaden er i tråd med gjeldende plan, og sørge for at søknaden legges ut til offentlig ettersyn og kunngjøres i kommunen (Fiskeridirektoratet 2015c). I etterkant sender kommunen sin behandling og eventuelle innspill fra høringen og offentlig ettersyn tilbake til fylkeskommunen (Fiskeridirektoratet 2015b). Dersom akvakultursøknaden derimot ikke er i tråd med kommuneplanen, må tiltakshaver søke dispensasjon fra kommuneplanen, før fylkeskommunen kan behandle søknaden etter akvakulturloven jf. akvakulturloven § 15 a). Kommunenes mulighet for å gi dispensasjon forklares nærmere i kapittel 3.



Figur 2.2: Detaljert forklaring av saksbehandlingen ved lokalitetsklarering. (Fiskeridirektoratet 2015a)

Ved akvakultursaker har Fylkesmannen flere roller. Fylkesmannen er forurensningsmyndighet, rådgivende miljømyndighet, innsigelsesmyndighet, høringsinstans samt klageinstans blant annet ved kommunens dispensasjonsvedtak. Ved lokalitetsklarering er Fylkesmannen sektormyndighet for forurensning, ved å gi tillatelse etter forurensningsloven. Akvakulturanlegg medfører forurensning gjennom utslipp av næringssalter, slam og kjemikalier (Miljødirektoratet 2016), som gjør det nødvendig med utslippstillatelse etter forurensningsloven. Fylkesmannen er også rådgivende miljømyndighet, og skal avgi uttalelser blant annet om anleggets plassering i forhold til potensiell konflikt med naturvern, biologisk mangfold, friluft-, fiske og viltinteresser, lakseførende vassdrag og truede arter (Fylkesmannen i Hordaland 2018). På grunnlag av dette kan Fylkesmannen fraråde etablering av akvakultur (Mattilsynet 2013).

Kystverket behandler akvakultursøknaden etter havne- og farvannsloven. Det innebærer å undersøke om anleggets lokalisering vil komme i konflikt med viktige farleier, fyr eller andre sjømerker, som ikke bør tillates. Andre viktige momenter er om tiltaket vil skape ytterligere trafikk i fjorden gjennom ferdsel til anlegget. Kystverket har mulighet til å stille vilkår for tillatelser til akvakultur som for eksempel merking, forankring og opprydding av anlegg (Kystverket 2011).

Mattilsynet behandler akvakultursøknaden etter matloven og dyrevelferdsloven. Etableringsforskriften 17.06.2008 nr. 823. fastslår hvilke forhold som skal vurderes av Mattilsynet ved eventuell godkjenning av lokaliteten. I følge forskriften § 7 skal smittefaren tillegges særlig vekt, avstand til annen akvakulturrelatert virksomhet og vassdrag skal vurderes, og akvakulturanlegget skal ivareta artens krav til et godt levested. For at Mattilsynet skal godkjenne etablering må etableringen ikke innebære «uakseptabel risiko» for spredning av smitte både inn til akvakulturanlegget og anleggets omgivelser jf. § 7 første ledd. I tillegg har Mattilsynet hovedansvaret for å sikre helsemessig trygg mat, fremme god fiskehelse, fiskevelferd, respekt for dyr/fisk, kvalitet og ivareta miljøvennlig produksjon (Mattilsynet 2013).

Fiskeridirektoratets regionskontor gir uttalelse om tradisjonelle fiskeriinteresser, og er et sentralt klageorgan for vedtak som fattes av fylkeskommunene. En eventuell klage på fylkeskommunens vedtak ved lokalitetsklareringen går dermed til Fiskeridirektoratet (Kiland-Langeland mfl. 2013). Fiskeridirektoratet har ansvar for å ivareta marine fiskeriinteresser og forvaltning av de ville marine bestandene. Videre skal Fiskeridirektoratet gi råd når det gjelder konflikter med tradisjonelle fiskeriinteresser, det må derfor vurderes hvorvidt lokale fiskerlag skal kontaktes for å ivareta fiskeriinteressene i området. (ibid.).

Fylkeskommunen tar som nevnt den endelige avgjørelsen om å gi tillatelse eller ikke, gjennom en totalvurdering av påvirkningen tiltaket medfører, basert på uttalelsene og vedtak fra de andre sektormyndighetene. Det gjøres en samlet vurdering av hvorvidt tillatelse etter akvakulturloven skal gis eller ikke (Fiskeridirektoratet 2015d). Fordelen med en slik sektorisert forvaltning er ifølge Myklebust (2013) at de ulike sektorene utvikler spisskompetanse som gir godt grunnlag for å vurdere konkrete problemstillinger. Ulempene er å finne grenser mellom hvilke oppgaver som

skal utføres av de ulike sektorene (Myklebust 2013). Samtidig svekkes muligheten til å gjøre helhetlige vurderinger (ibid.). Når forvaltningen er sektorisert kan det også oppstå problemer omkring hensyn som går over flere sektorer, slik som miljøhensynet og hvilket organ som har, og eventuelt kan ta ansvaret for å ivareta miljøhensynet («Ansvaret for lakselus ved lokalitetsklarering etter akvakulturloven» 2017).

Kapittel 3

Lovverk, statlige føringer og retningslinjer

I dette kapittelet presenteres gjeldende lovbestemmelser, mål og veiledere som er relevant for planlegging av kystsonen og denne oppgavens problemstillinger. Hensikten er å vise hvilke formål og virkemidler som finnes innenfor planlegging av akvakultur, samt hvilke handlingsrom kommunale, regionale og statlige myndigheter har. Jeg starter med en presentasjon av PBL før jeg spesifiserer relevante lovbestemmelser. Videre vil jeg presentere relevante lovbestemmelser i akvakulturloven og koblingen til PBL, samt statlige veiledere.

3.1 Plan og bygningsloven

Bruk av land og sjøarealer har miljøvirkninger, og uenighet om bruk av arealene kan i mange tilfeller medføre miljøkonflikter (Bugge 2011). PBL av 2008 er et verktøy for å bestemme fremtidig bruk og vern av arealer, og dermed redusere risikoen for fremtidige arealkonflikter. PBL er sektorovergripende og skal samordne planer og tiltak mellom ulike samfunnssektorer og mellom statlige, regionale og kommunale oppgaver (ibid.). Begrenset tilgang på arealer både på land og i sjø skaper interessekonflikter hvor planlegging av arealene etter PBL er et forebyggende virkemiddel. Gjeldende PBL utvidet virkeområde for loven til å gjelde en nautisk mil utenfor grunnlinjene, slik at man kan planlegge kystområdene i større grad enn tidligere.

Regional planlegging er forankret i PBL kap. 7-9, hvor det søkes å løse oppgaver som krever samarbeid på tvers av kommunegrenser, som f.eks. bruk og vern av sjøområdene. I 2017 vedtok fylkestinget i Hordaland regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger (Hordaland fylkeskommune 2017). Regionale planer er ikke bindende, men skal legges til grunn for fylkesmyndighetene selv, samt kommunal og statlig planlegging. Flere kommuner berørt av planen hadde

derimot vesentlige innvendinger mot planen jf. § 8-4 andre ledd, og har derfor krevd planen inn for endelig avgjørelse i kommunal- og moderniseringsdepartementet (Gjærde 2018). Sogn og Fjordane har ikke utarbeidet regional kystsonesplan etter PBL, men vedtok juni 2018 en regional strategisk plan for kysten, med formål om bedre samarbeid blant kommunene og næringene på kysten (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2018).

Kommunal planlegging er forankret i PBL kap. 10 og 11. Kommuneplanen er en sektorovergripende plan, bestående av en samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen vedtas av kommunestyret, og utarbeides på grunnlag av regionale planer, nasjonale forventninger (§ 6-1) og statlige planretningslinjer (§ 6-2). I denne oppgaven er det arealdelen i kommuneplanen som er relevant.

Etter PBL § 10-1 skal kommunestyret utarbeide en kommunal planstrategi minimum hvert fjerde år, hvor behovet for eventuelle revideringer av kommuneplanen skal vurderes. Tidligere PBL av 1985 krevde revidering av kommuneplanen hvert fjerde år, som i dagens lov er erstattet av en vurdering av behovet for revidering. I planstrategien kan kommunene bestemme om det skal gjennomføres en revisjon av hele kommuneplanen, eller kun deler av den. Det vil si at kommunene kan velge å revidere sjøområdene i kommunen dersom det er et behov.

Etter PBL § 11-7 nr.6 har kommunene mulighet til å angi arealformål i sjøområdene i kommuneplanens areadel. Bestemmelsen «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» er hovedformålet, der angitte underformål «ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur og friluftsområder» kan benyttes til å spesifisere den fremtidige bruken av området, alene eller i kombinasjon. § 11-7 andre ledd angir at det i nødvendig utstrekning skal gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern dersom man kun har angitt hovedformålet. Dette har vært misforstått blant flere kommuner, og er derfor presisert i rundskriv H-6/18 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018), der det fremkommer at bruken av hovedformålet i praksis ikke gir en vurdering/planavklaring av arealbruken, og at det derfor er nødvendig med presisering gjennom bestemmelser (ibid.). Rundskrivet omtales videre i slutten av kapittelet.

Ved bruk av underformålene spesifiseres bruken nærmere. I tilfeller hvor kommunen finner optimale områder i sjø for akvakulturvirksomhet, kan kommunen åpne opp for akvakultur i området ved å markere en A i plankartet. Det vil likevel ikke være optimalt å åpne for akvakultur i området dersom akvakultur kommer i konflikt med andre interesser i området, som f.eks. fiskeriinteresser. Dersom det er flere interesser i et område som ikke kommer i konflikt med hverandre, kan det være hensiktsmessig å planlegge for flerbruk, ved å planlegge for natur, friluftsliv, fiske og ferdsel (NFFF), da dette ofte er formål som går godt sammen, og utgjør liten innbyrdes konflikt. I så tilfelle vil det være behov for dispensasjon hvis søker ønsker å plassere akvakulturanlegg i dette området. Dersom det i tillegg åpnes for akvakultur, i kombinasjon med natur, friluftsliv, fiske og ferdsel (NFFFA) vil det i utgangspunktet ikke være behov for dispensasjon. En plan som åpner for akvakultur er likevel ikke tilstrekkelig for drift av akvakulturanlegg, da det kreves både

konsesjon/tillatelse og lokalitetsklarering etter akvakulturloven for å , jf senere i kapitlet. I forbindelse med utarbeidelse av ny veileder for planlegging i sjø (som omtales senere i kapitlet) undersøkte Norconsult (2015) generelle utfordringer med planlegging i sjø. Analysen konkluderte med at akvakultur bør planlegges i enbruksområder (A i planen), da det er uhensiktsmessig å kombinere formål som står i motsetning til hverandre, som f.eks. fiske, friluftsliv og akvakultur.

3.2 Hvilke krav kommunen kan stille for akvakultur gjennom kommuneplanens arealdel

Gjennom PBL § 11-11 punkt 3 har kommunen mulighet til å planlegge bunnen, vannsøylen og vannoverflaten med ulike formål (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). En slik oppdeling av sjøarealene gjør det mulig å fastsette ulike formål for hver av delene. Det kan f.eks. være nyttig for å vise fortøyning tilknyttet oppdrettsanlegget, da fortøyning ofte omfatter større areal enn hva som vises på vannoverflaten. Etter § 11-11 punkt 7 kan kommunene begrense hvilke artsgrupper av akvakultur som kan etableres i området. F.eks. laks, ørret, regnbueørret eller bløtdyr. Artsgruppene kan velges enkeltvis eller i kombinasjon. På den måten kan kommunene påvirke hvor stort areal som skal beslaglegges, grad av aktivitetsnivå og visuelt uttrykk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009b). Ved å kunne bestemme artstyper får kommunen sterk styring over arealene, og en mindre fleksibel arealplan, som kan være en fordel i tilfeller hvor kommunen har god kunnskap om egnede arter i området (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009a).

3.3 Dispensasjon fra plan

Reglene om dispensasjon går frem av PBL kapittel 19. Dispensasjon innebærer at kommunen på visse vilkår kan velge å gi tillatelse i tilfeller hvor søknad ikke samsvarer med plan. Bakgrunnen for bestemmelsen kommer av ordtaket «ingen regel uten unntak», hvor dispensasjon fungerer som en sikkerhetsventil i tilfeller hvor det kan være grunn til å dispensere fra plan. F.eks. ved opprettelse av nye akvakulturanlegg, eller endring av eksisterende anlegg. I tidligere PBL 1985 § 7 var vilkåret for å få innvilget dispensasjon «særlige grunner». Kriteriet ble ansett som komplisert, og det var uklart hvilken interesseovervekt som måtte oppfylles for å ha grunnlag til å innvilge dispensasjon (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

Ved utarbeidelsen av gjeldende PBL var det derfor behov for en mer detaljert angivelse av dispensasjonsbestemmelsen, for å stille strengere krav til innvilgelse av dispensasjon. Av lovforarbeidene fremkommer det at § 19 skal skjerpe dispensasjonspraksisen når det gjelder offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). Av hensyn til nettopp offentlighet, samråd og medvirkning skal «endringer i planer av betydning, ikke skje ved dispensasjoner, men

(...) etter reglene om kommuneplanlegging (...)» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242). Det er altså ønskelig fra lovgivers side at betydelige planendringer ikke skal behandles gjennom dispensasjoner, men gjennom ordinær planprosess. Videre påpeker forarbeidene at «De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være kulant å fravike disse» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 135). Her viser lovgiver igjen til hvilken vekt forvaltningen skal tillegge vedtatte arealplaner i avgjørelser, da det ikke skal være kulant å sette vedtatte planer til side.

3.4 Grunnvilkåret § 19-2

Kommunen kan etter PBL § 19-2 første ledd gi dispensasjon. Det understrekes dermed at det er opptil kommunens skjønn om dispensasjon skal gis eller ikke. For at kommunen skal vurdere å gi søker dispensasjon, må to kumulative vilkår i § 19-2 være oppfylt. De to vilkårene fungerer som en begrensning på kommunens adgang til å kunne gi dispensasjon, og fremkommer av andre ledd. For det første kan det ikke gis dispensasjon dersom bestemmelsen det dispenseres fra blir «vesentlig tilsidesatt». Ordlyden tilsier at betingelsen oppfylles selv om hensyn tilsidesettes, men dersom ulempene eller skadevirkningen av en dispensasjon er betydelige, skal dispensasjon ikke kunne gis (Bugge 2011).

For det andre må fordelene ved dispensasjonen være «klart større» enn ulempene etter en samlet vurdering. Det beror på en interesseavveining av om fordelene er klart større enn ulempene. Henholdsvis en avveining mellom hensyn til økonomi, næring, miljø og friluftsliv. Det må foreligge spesielle fordeler, som ikke alle og enhver kan gjøre gjeldende, ettersom enhver fordel eller ulempe ikke kan være relevant (ibid.).

Utgangspunktet er at domstolene kan prøve om de to vilkårene for dispensasjon foreligger. Altså om kommunens vedtak er lovlig. Den skjønnsmessige interesseavveiningen av om dispensasjon bør gis eller ikke, kan derimot ikke overprøves (ibid.), da det er en politisk avveining som foretas av kommunen, så lenge lovens formelle vilkår for å innvilge dispensasjon, er oppfylt (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

3.5 Relevante hensyn og vilkår

PBL § 19-2 tredje ledd omhandler hensynene som skal tillegges «betydelig» vekt ved avveining om å gi dispensasjon, eller ikke. PBL vektlegger særlig konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Etter § 19-1 er Fylkesmannen og andre statlige og regionale myndigheter gitt rett til å uttale seg i saken der det søkes om dispensasjon fra plan som direkte berører deres saksområde. § 19-2

Fjerde ledd presiserer at hensynet til statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt, ved dispensasjonsavveiningen. Det vises til at kommunen ikke bør gi dispensasjon i tilfeller hvor statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt. F.eks. dersom Fylkesmannen i en uttalelse har frarådet kommunen å innvilge dispensasjon. Et viktig moment i PBL er nettopp at kommunens myndighetsutøvelse skal ligge innenfor statlige og regionale rammer, som skal legges til grunn for hver enkelt vurdering (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

I henhold til § 19-2 første ledd har kommunen anledning til å sette vilkår dersom kommunen innvilger dispensasjon. loven spesifiserer ikke hvilke vilkår som kan stilles, men det skal være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkåret (Bugge 2011).

3.6 Klage

Vedtak om å innvilge eller avslå en dispensasjonssøknad kan påklages av blant annet statlig organ, dersom vedtaket berører vedkommende myndighets saksområde jf. PBL § 1-9 tredje ledd. Det innebærer at dersom Fylkesmannen kan påklage kommunenes vedtak, dersom de mener en tillatelse kan medføre negative konsekvenser for friluftsliv, naturmangfold, eller annet innenfor Fylkesmannens saksområde. Av habilitetsgrunner kan ikke Fylkesmannen behandle sine egne klager. Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevner derfor en settefylkesmann i annet fylke, som klagen overføres til. Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane har fungert som settefylkesmann for de fleste saker i Hordaland. Fylkesmannen kan prøve alle sider av dispensasjonsvedtaket, også de skjønsmessige jf. Forvaltningsloven § 34. Etter andre ledd skal Fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

3.7 Akvakulturloven

3.7.1 Akvakulturtillatelse

Etter akvakulturloven § 4 er det departementet selv som avgjør om det skal gis matfisktillatelser til laks, ørret og regnbueørret, blant annet som følge av stor etterspørsel etter den type tillatelser (Fiskeridirektoratet 2017). Fylkeskommunen har ansvaret for lokalitetsklareringen av akvakultur-anlegg, jf. § 15 som behandles nedenfor.

Det kreves tillatelse både for etablering av nye anlegg og endring av eksisterende anlegg (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Akvakulturloven § 6 første ledd angir vilkår som må oppfylles før fylkeskommunen kan gi tillatelse til akvakultur. Bokstav a) stiller krav om at omsøkt produksjonen må være miljømessig forsvarlig. Det innebærer at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en

miljømessig forsvarlig måte jf. § 10 (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Etter bokstav b) skal kravene i § 15 om forholdet til arealplaner være oppfylt.

3.7.2 Forholdet til plan- og bygningsloven og lokalitetsklarering

Akvakulturloven § 15 a) gjelder forholdet til vedtatte arealplaner etter PBL. Bokstav a) angir at fylkeskommunen ikke kan gi tillatelse til klarering av lokalitet dersom søknaden er i strid med vedtatte arealplaner etter PBL. Fylkeskommunens kompetanse til å gi lokalitetsklarering av anlegget begrenses dermed av vedtatte planer, der den aktuelle kommunen skal avgjøre om søknaden er i strid med vedtatte planer. Søker må i så tilfelle søke kommunen om dispensasjon fra plan etter PBL § 19-2.

Til tross for at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner, fremkommer det imidlertid av § 19-2 andre ledd at «tillatelse til akvakultur kan gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende planmyndighet». Det vil si at det åpnes for å gi tillatelse etter akvakulturloven før planavklaring, dersom kommunen hvor den omsøkte lokaliteten ligger, gir sitt samtykke til at søknadsbehandling kan skje etter akvakulturloven, på tross av at søknaden er i strid med plan (Winge 2017) (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Winge (2017) omtaler dette i sin artikkel som den såkalte «samtykkemodellen», begrunnet i hensynet til å effektivisere saksbehandlingstiden for tiltakshaver. Kommunen må da vurdere om de ønsker å gjennomføre nødvendige tiltak for å realisere søkers plan (ibid.). Et samtykke er godt egnet i tilfeller hvor det på forhånd er klart at kommunen sannsynligvis vil godta akvakulturvirksomheten (ibid.). En ulempe med samtykkemodellen er ifølge Winge (ibid.) at samtykke kan være uheldig for den senere planprosessen dersom samtykke er gitt uten at det har vært en bred medvirkning fra berørte aktører, eller en bred interesseavveining. Videre mener Winge (ibid.) at et eventuelt samtykke kun gir tillatelse til at tiltaket behandles etter forurensningsloven, matloven, dyrevelferdsloven og havne- og farvannsloven, men ingen forpliktelse overfor kommunen selv til å endre planene, eller gi dispensasjon (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)). Winge (2017) mener likevel at et samtykke vil legge et visst press på kommunen til å fatte en avgjørelse i tråd med tiltakshavers ønsker og behov.

Etter PBL § 16 skal fylkeskommunen som tildelingsmyndighet, foreta en avveining av arealinteresser i området. Det skal legges særlig vekt på a) søkers behov for areal til produksjon, b) alternativ bruk av området til annen akvakultur og c) annen bruk av området. Her inngår eventuelle uttalelser fra andre sektormyndigheter (Fylkesmannen, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet) som uttaler seg innenfor sine saksfelt. § 16 innebærer altså en avveining mellom søkers behov og andre interesser i området.

3.8 Naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper

Det fremkommer av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer i alle beslutninger som påvirker naturmangfoldet. Prinsippene er sektorovergripende retningslinjer, og skal vurderes av alle forvaltningsorganer som berører miljøhensynet (Klima- og miljødepartementet 2016). At prinsippene fungerer som retningslinjer betyr at de skal tas i betraktning, der forvaltningen er forpliktet til å vurdere prinsippene gjennom undersøkelser av f.eks. miljøtilstand, arter eller naturtyper i området (ibid.). Dersom prinsippene ikke vurderes, er det snakk om en saksbehandlingsfeil som kan resultere i ugyldighet (ibid.). Prinsippene sier ingenting om hvilke hensyn som skal tillegges mest vekt i en eventuell interessekonflikt, men innebærer en begrunnelsesplikt hvor forvaltningen skal begrunne hvorfor prinsippene tillegges mer eller mindre vekt. På den måten synliggjør forvaltningen hvordan naturmangfoldet er vektlagt og vurdert i hver enkelt sak (ibid.).

Nml. § 8 omhandler kunnskapsgrunnlaget. Her stilles det krav til kunnskap om tiltakets miljøkonsekvenser, før det treffes vedtak. Det fremkommer av lovbestemmelsen at det skal foreligge vitenskapelig kunnskap, og at denne kunnskapen skal stå i et «rimelig forhold til sakens karakter». Det står lite om hva vitenskapelig kunnskap innebærer. Hva som regnes som rimelig kunnskap vil være et skjønnsspørsmål, og det må vurderes hva som er rimelig å undersøke ut i fra størrelsen på tiltaket (Bugge 2011).

Nml. § 9 bygger videre på kunnskapsgrunnlaget i § 8, og omtales som «føre-var-prinsippet» (ibid.). Da det ofte er vanskelig å vite med sikkerhet hvilke konsekvenser et tiltak kan få for naturen, fungerer føre-var-prinsippet som et verktøy for å håndtere usikkerheten. Det innebærer at «*tvilen skal komme miljøet til gode*» (Bugge 2011, s. 131).

Nml. § 10 er prinsippet om at et tiltaks påvirkning skal vurderes etter den samlede belastningen som økosystemet utsettes for. I praksis betyr at man skal se på alle inngrep i et område (eksisterende, framtidige og planlagte), og ikke kun det enkelte naturinngrepet (ibid.).

Nml. § 11 er prinsippet om at forurensere skal betale. Det betyr at tiltakshaver selv må betale for å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet. På den måten har prinsippet en preventiv betydning.

Nml. § 12 omhandler valg av driftsmetode eller lokalitet som gir minst miljøskader, ut fra en samlet vurdering av naturmangfoldet, økonomiske forhold og beste samfunnsmessige resultater (Klima- og miljødepartementet 2016).

3.9 Nasjonale forventninger

Regjeringen utarbeider hvert fjerde år nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Her presiseres mål, oppgaver og interesser som det forventes at kommunene og fylkeskommunene legger særlig vekt på i planleggingen. De nasjonale forventningene skal forankres i hver enkelt kommunes kommuneplan jf. PBL § 6-1. To av hovedmålene i de nasjonale forventningene vedtatt i 2015 er å oppnå gode og effektive planprosesser, samt skape en bærekraftig areal- og samfunnsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Det ser ut til at det politiske målet om femdobling av produksjonen av laks og ørret er innlemmet i de nasjonale forventningene, der det fremkommer at miljøhensynet skal tillegges særlig vekt i utviklingen av fiskeri- og havbruksnæringene: «*Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i lakse- og ørretoppdrettsnæringen, der miljømessig bærekraft skal være den viktigste forutsetningen for regulering av næringen*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, s. 16). I den forbindelse stiller regjeringen konkrete krav til kommunenes planlegging, hvor det forventes at kommunene «*(...) sikrer tilstrekkelig areal til fiskeri og havbruksnæringen i kystzoneplanleggingen*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015, s. 17). Videre, for å unngå konflikt og sikre miljøhensynet i planleggingen skal fiskeri og havbruksnæringens interesser veies opp mot miljøhensyn og andre interesser i området (ibid.).

3.10 Rundskriv H-6/18 og utarbeiding av ny planveileder

De nasjonale forventningene påpeker at regjeringen skal bidra med veiledning for planlegging i sjø, med utvikling av planverktøy, og bedre kunnskapsgrunnlag (ibid.). I den forbindelse publiserte kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) i høst et nytt rundskriv¹ for planlegging av sjøområdene, H-6/18. Dokumentet erstatter det over 20 år gamle rundskrivet T-4/96 (ibid.). Det nye rundskrivet er rettet mot kystzoneplanlegging i kommuneplanens arealdel. Rundskrivet påpeker blant annet plikten kommunene har til å sørge for oppdaterte kommuneplaner, for å sikre bedre styring av kommunenes arealer, bidra til redusering av eventuelle konflikter mellom næring og andre interesser i området, og redusere behovet for bruk av dispensasjoner (ibid.). Til tross for at kommunene skal fokusere på oppdatering av planene, fremkommer det at dispensasjoner kan være nødvendig for å utvide eller flytte eksisterende akvakulturanlegg i de tilfeller kommunene har gamle og utdaterte planer (ibid.).

I sammenheng med utarbeidelsen av nevnte rundskriv, er kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) også i gang med utarbeidelse av veileder for planlegging av sjøområdene. Planveilederen er et resultat av økt press på sjøarealene, særlig fra oppdrettsnæringen, og skal gi informasjon om utarbeidelse av regionale, interkommunale og kommunale planer (Kommunal- og

¹Et rundskriv er en måte å klargjøre tolkning av lovbestemmelser på.

moderniseringsdepartementet 2016). Hovedfokuset vil likevel være på utarbeidelse av kommuneplannens arealdel, men også planprosess og samfunnsdel (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

Kapittel 4

Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet presenteres teorier om integrering av miljøhensynet i forvaltningens beslutninger, som skal benyttes for å besvare problemstillingen: *Hvordan er miljøhensynet ivaretatt i behandlingen av dispensasjonssøknader?*

4.1 Miljøforvaltningsretten i Norge

Ifølge Winge (2016) kan miljøforvaltningsretten i Norge deles inn i tre ulike epoker. «Naturverneepoken» regnes som den første, hvor man fikk økt bevissthet om naturens egenverdi og behov for å ivareta sårbar og urørt natur. På slutten av 1960-tallet ble miljøhensynet satt på den politiske dagsorden og vi fikk nye regler om vern av natur (ibid.). Til tross for at verneepoken satte miljøhensynet på dagsorden, ble miljøhensynet ofte tilsidesatt i avveiningen mellom utbygging og vern. Det var først på 1980-tallet med innføringen av begrepet om bærekraftig utvikling man forsto viktigheten av å forene vekst, og vern av arealer i saker hvor det var interessen motsetninger (ibid.). Miljøhensynet er siden forankret i flere formålsbestemmelser, blant annet i PBL § 1-1, naturmangfoldloven § 1, og i Grunnloven § 112. Videre er det kommet krav om konsekvensutredninger, offentlig høring og medvirkning for å sikre forvaltningen tilstrekkelig kunnskap om miljøvirkninger, før det treffes vedtak (ibid.).

4.2 Environmental policy integration (EPI)

Denne økte bevisstheten har manifestert seg i et rammeverk eller prinsipp som først ble brukt i Brundtlandkommisjonens rapport «Vår felles framtid». Environmental policy integration (EPI) eller integrasjonsprinsippet, forekommer blant annet i Den Europeiske Unions Funksjonsmåte artikkel 11 (Bugge 2011; Aall mfl. 2015). Lenschow (2002) mener EPI er et viktig prinsipp for å

implementere og institusjonalisere idéen om bærekraftig utvikling (Aall mfl. 2015). Til tross for politisk enighet rundt viktigheten av EPI, mener Aall mfl. (ibid.) at bruken i praksis både er marginal og fragmentert.

Bugge (2011) er en av flere som bruker begrepet «integrasjonsprinsippet». Prinsippet innebærer at «miljøhensyn må ivaretas – integreres ved utforming og gjennomføring av politikken på alle samfunnsområder og sektorer som forårsaker miljøproblemer» (Bugge 2011 s. 128). Integrasjonsprinsippet krever at miljøhensynet vurderes og vektlegges i alle vedtak som kan ha betydning for miljøet, selv om hensynet ikke kommer uttrykkelig frem av lovens formål (ibid.). Det innebærer krav om utredning av eventuelle miljøkonsekvenser av tiltak før det treffes vedtak. Det som fremkommer av utredningen skal også vektlegges senere i behandlingen. Spørsmålet er om integrasjonsprinsippet innebærer at miljøhensynet skal vektlegges på en bestemt måte, ved å f.eks. prioriteres over andre hensyn, i tilfeller hvor det stilles krav til avveining mellom hensyn (ibid.). Ifølge Bugge avhenger det av tolkningen av den aktuelle loven med bestemmelser. Bugge (ibid.) nevner henholdsvis akvakulturloven som et eksempel på en lov hvor EPI er ivaretatt, blant annet slår § 10 fast at «*akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte*».

Lafferty og Hovden (2003) bruker i sin beskrivelse av EPI begrepene horisontal og vertikal EPI. Horisontal EPI er integrasjonen på tvers av sektorer, her snakker man gjerne om EPI på globalt, nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Overordnede mål og strategier for en bærekraftig utvikling og spesifikke tidsrammer som departementene kan forholde seg til er indikatorer på at EPI er ivaretatt på et horisontalt nasjonalt nivå. Vertikal EPI handler hovedsakelig om hvordan miljøhensyn integreres i politiske beslutninger på kommune og fylkesnivå (ibid.). Det er vertikalt fordi det kommer fra statlig nivå gjennom lover, veiledere og forventninger. Indikatorer på vertikal EPI er kommunikasjon mellom fylke, kommune og stat med riktig forvaltning av miljøhensyn. Vertikal EPI handler mest om å undersøke om EPI foregår i forvaltningen på regionalt og lokalt nivå, for å finne ut om overordnede føringer følges opp på lavere nivå (ibid.). For å oppnå god integrering av miljøhensyn i forvaltningen, mener Lafferty og Hovden (ibid.) at miljøhensynet må integreres på både horisontalt og vertikalt nivå, og spesielt viktig er det for at miljøhensyn skal kunne trumfe andre hensyn.

Lafferty og Hovden definerer EPI på denne måten:

«The incorporation of environmental objectives into all stages of policymaking in non-environmental policy sectors; with a specific recognition of this goal as a guiding principle for the planning and execution of policy» (Lafferty og Hovden 2003 s. 9)

«Accompanied by an attempt to aggregate presumes environmental consequences into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimize contradictions between environmental and sectoral policies by giving principled priority to the former over the latter» (Lafferty og Hovden 2003 s. 9)

Første del av definisjonen sier at miljømål er det fundamentale prinsippet i politikk på alle nivåer. I andre del av definisjonen følger det Lafferty og Hovden mener kjenner EPI, hvor miljøhensyn skal ha en prinsipiell prioritet foran andre hensyn. Til tross for at Lafferty og Hovden mener at miljømål primært skal overgå andre hensyn, er det situasjoner hvor andre viktige samfunns mål vil prioriteres. Eksempelvis i tilfeller hvor det er konflikt mellom viktige sektormål, og mindre viktige miljømål. Videre mener Lafferty og Hovden (2003) at EPI er nært knyttet til begrepet bærekraftig utvikling, at det er snakk om en fundamental forskjell. Hvis man skal oppnå bærekraftig utvikling gjennom beslutningsprosesser, må den økonomiske, sosiale og økologiske dimensjonen ved bærekraftig utvikling integreres. EPI forutsetter på sin side bare integrering av den økologiske dimensjonen. EPI er dermed en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for realiseringen av bærekraftig utvikling (ibid.).

Ifølge Aall mfl. (2015) er det relevant å skille mellom sterk og svak EPI og sterke og svake politiske virkemidler når man skal studere hvordan EPI integreres. I tilfeller hvor miljøhensynet gis prioritet over økonomiske og sosiale hensyn i forvaltningen sammenfaller det med en sterk EPI. I tilfeller hvor miljøhensyn prioriteres på lik linje med andre hensyn, eller hvor andre hensyn overgår miljøhensyn er snakk om en svak EPI. Eksempler på svake politiske virkemidler er informasjon og samarbeid, mens sterke virkemidler kan være skatt, ulike former for regulering og lover (ibid.). Ifølge Aall mfl. (ibid.) er det en tendens til at svake politiske virkemidler overgår de sterkere, der maktrelasjoner spiller en sentral rolle i vurderingen av om det skal implementeres sterke eller svake virkemidler.

Kapittel 5

Metode

Foregående kapitler i oppgaven har gjort rede for valg av tema, problemstilling, tidligere forskning på området og relevant teori. I dette kapitlet beskrives fremgangsmåten for oppgaven. «Forskning» brukes om hele prosessen fra utarbeiding av forskningsspørsmål til analyse og tolkning, metode beskriver spesifikt hvilken forskningsteknikk som benyttes i arbeidet (Hay 2010). Forskningsmetoder kan deles inn i to metodetilnærminger: kvalitativ og kvantitativ metode. Uavhengig av forskningsmetode må det velges forskningsdeltagere, utvalgsstørrelse, utvalgsstrategi og rekruttering av deltagere.

Forskning handler om å samle inn dokumentasjon eller data som gjenspeiler den virkeligheten som undersøkes (Johannessen mfl. 2011). Det er ulike måter å gjennomføre undersøkelsene på, og ved valg av metode tok jeg utgangspunkt i problemstillingen med hypoteser. Min problemstilling tilsier at en kvalitativ metodisk tilnærming er den beste fremgangsmåten for å gi dybdekunnskap om emnet jeg ønsker å beskrive. Problemstillingen søker å belyse forvaltningens grad av oversikt over dispensasjoner etter PBL og hvordan dispensasjonssøknadene behandles av forvaltningen. For å belyse dette, har jeg funnet det nyttig å intervju representanter fra fylkeskommunen, som er tildelingsmyndighet for akvakulturtillatelser og behandler akvakultursøknadene. Videre har det vært relevant å intervju representanter fra Fylkesmannen som blant annet er ansvarlig for at regionale og nasjonale interesser ivaretas i behandlingen av søknader. Fylkesmannen er også klagemyndighet, og dermed sentral i kommunenes behandling av dispensasjonssøknader.

I akvakulturloven § 15 a) står det at «tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan og bygningsloven (...)». Dette kravet er først kommet inn sammen med dagens akvakulturlov av 2005, og viser hvilken makt kommunene har fått når det gjelder å bestemme og planlegge utviklingen av kommunenes sjøområder. I lovforarbeidene fremkommer det at «(...) den nye akvakulturloven kobler konsesjonssystemet for akvakulturtillatelser klarere til plansystemet enn tidligere», og «(...) lovfester at fiskeriforvaltningen har plikt til å lokalisere akvakulturproduk-

sjon i samsvar med vedtatte planer med rettsvirkninger etter plan- og bygningsloven.» (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 42). Dette viser at kommunenes planlegging for sjøområdene har stor innvirkning på akvakulturnæringens fremtid, og gjør det relevant å undersøke hvordan kommunene planlegger for akvakultur, og behandler dispensasjoner fra kommuneplan. For å få innblikk i behandlingen av søknadene og hva som vektlegges i vurderingen om å gi dispensasjon, har jeg valgt å intervju representanter fra planavdelingen i kommunen. For å illustrere prosessen i behandlingen av dispensasjonssøknader har jeg valgt å presentere én sak fra hver casekommune i empirikapitlet. Sakene vil blant annet belyse utfordringer som fører til klage fra Fylkesmannen, og hvordan klageprosessen foregår. Av hensyn til at masteroppgaven har begrenset omfang, og pågår over et kort tidsrom, har jeg valgt å foreta en case-studie ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer i forbindelse med datainnsamlingen.

5.1 Valg av caseområder

Casestudie innebærer studie av en enkelt forekomst eller et lite antall forekomster av et fenomen, for å utforske dybdefulle nyanser av fenomenet, påvirkninger på og forklaringer av fenomenet (Hay 2010). En annen viktig grunn til å velge casestudier i kvalitativ metode er for å forstå fenomenet bedre, gjennom å begrense forskningen til et mindre utvalg. Denne oppgaven behandler derfor to caser, der en del av oppgaven baserer seg på en sammenligning av de to kasusene, i kapittel 8.

Hordaland er Norges største oppdrettsfylke og har vært dominerende helt siden næringens begynnelse i Norge, for over 40 år siden (Nofima 2015a). I tillegg til at Hordaland er et stort oppdrettsfylke, er også store deler av kysten sterkt utbygd, som gjorde det naturlig å velge Hordaland som studieområde i denne oppgaven. Videre har min hovedveileder i oppgaven forsket på kommunal planlegging i sjø gjennom flere år, blant annet i Hordaland. Som student i Bergen i fire år, har jeg også selv bekjentskaper som gjorde det praktisk enkelt å velge Hordaland som studieområde.

Miljøspørsmål og hensynet til miljø i kommunenes behandling av dispensasjonssøknader er en viktig del av denne oppgaven. Regjeringens trafikklyssystem¹ trådte i kraft i 2017, og er laget for å ivareta miljøhensynet i næringen. (Nærings- og fiskeridepartementet 2017). Områdene som havner i rød sone i trafikklyssystemet har størst miljøproblemer knyttet til lakselus, og indikerer høy risiko på villaks. I trafikklyssystemet er produksjonsområdene Karmøy til Sotra i Hordaland, og Nordhordaland til Stadt i Sogn og Fjordane markert i rød sone. I første omgang gir ikke de røde områdene i trafikklyssystemet negative konsekvenser for oppdretterne, men om problemet med lakselus ikke bedres innen 2019, må produksjonen justeres ned. Det at de eneste røde områdene på kartet befinner seg i Hordaland og Sogn og Fjordane er en viktig grunn til at nevnte fylker er valgt som caseområder i denne oppgaven. Ettersom begge fylkene ligger i rød sone er det særlig interessant å se hvilken vekt miljøhensyn tillegges i dispensasjonsvurderingene.

¹<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032>

Videre har jeg valgt ut to case-kommuner. Jeg ønsket å velge en kommune som har mottatt flere dispensasjonssøknader for akvakultur og som har en gammel arealdel, og hvor oppdrett utgjør en betydelig næring. I Sogn og Fjordane pekte Bremanger seg tidlig ut. Bremanger kommune har mottatt flest dispensasjonssøknader innenfor min undersøkelsesperiode 2014-2018, og fiskeoppdrett har vært en av de største næringene i kommunen siden 1980-tallet (Starheim O. 2011), samtidig har kommunen en gammel arealdel fra 2004. Jeg ønsket videre å velge en kommune basert på samme kriterier, men med en nyere arealdel. I Hordaland valgte jeg derfor Bømlo kommune. Bømlo har gjeldende arealdel fra 2013, og skal i gang med revidering i 2019.

Som nevnt, ser oppgaven på behandlingen av dispensasjonssøknader i to oppdrettsfylker i Norge. Det betyr at utvalget er for lite til å kunne generalisere resultatene til andre oppdrettsfylker langs norskekysten. Hvordan behandlingen av dispensasjonssøknader og Fylkesmannens klagepraksis er i andre fylker, kan denne oppgaven altså ikke si noe om. Til tross for begrensningene når det gjelder generalisering gir undersøkelsen et interessant innblikk i dispensasjonspraksisen, og gir en indikasjon på hvordan forvaltningens dispensasjonspraksis utarter seg.

5.2 Semistrukturerte intervjuer

Kvalitative intervjuer kan være mer eller mindre strukturert, som betyr at intervjuet er tilrettelagt på forhånd (Johannessen mfl. 2011). Semistrukturerte intervjuer innebærer at man utarbeider en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, hvor spørsmål, temaer og rekkefølge på spørsmålene kan variere, og forskeren stiller spørsmål i den rekkefølgen som virker naturlig under samtalen (ibid.). Strukturerte intervjuer har derimot faste svaralternativer som forskeren krysser av for underveis (ibid.).

Masteroppgaven har tidsmessig begrensning, som gjorde det nødvendig å begrense antall informanter. I utvelgelsen av informantene har jeg hovedsakelig forsøkt å gjøre intervjuer med de personene jeg har vært i kontakt med fra starten av oppgaven. De har gitt meg nødvendige opplysninger og dokumenter i løpet av arbeidet, og var derfor også klar over oppgavens tematikk. I noen tilfeller har jeg benyttet meg av teknikken kalt «snowball sampling». Det innebærer at jeg har funnet intervjudeltagere gjennom anbefaling fra eksisterende informanter. (Hay 2010). Ved valg av informanter fra kommunene, har jeg kontaktet planavdelingene, hvor avdelingene selv har valgt intervjudeltagere. Fra Fylkesmannen i begge fylkene har jeg intervjuet representanter fra planavdelingen med ansvar for å gi innspill til alle relevante saker, innenfor deres utvalgte kommuner. Fra Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane og Hordaland har jeg intervjuet representanter fra næringsavdelingen som behandler søknader om løyve/tillatelse til oppdrettslokaliteter. Samtlige intervjuer foregikk på informantenes arbeidsplasser, bortsett fra intervjuer med kommunene som ble gjort over telefon av tidsmessige årsaker. Intervjuene hadde en varighet på mellom en og tre timer. Det ble benyttet diktafon under alle intervjuene, etter godkjenning av informantene.

Jeg har utarbeidet tre intervjuguider (se vedlegg A, B og C), hvor de fleste spørsmålene er stilt til alle informantene der det har vært naturlig, for å kunne sammenligne svarene. Ellers er spørsmålene tilpasset informantenes arbeidsoppgaver i forvaltningen, innenfor oppgavens tema. Spørsmålene stilt til Fylkesmannen i begge fylkene er identiske, bortsett fra ett spørsmål som er rettet spesielt mot mine funn i hvert enkelt fylke. Det samme gjelder spørsmålene til fylkeskommunen og kommunene. I ettertid ble intervjuene transkribert ordrett, og dataene behandlet slik at intervjudeltagerne ikke er direkte identifiserbare gjennom transkriberingene. Intervjuene og lydopptakene slettes ved oppgavens ferdigstilling.

5.3 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse og gjennomgang av ulike dokumenter har vært en viktig del av arbeidet. Sentrale dokumenter for oppgaven er relevante lovbestemmelser fra PBL og akvakulturloven, samt lovforarbeider. Viktigst har det vært å analysere kommunenes vedtaksbrev med vurderinger og begrunnelser, tiltakshavers søknadsbrev, uttalelser og klager fra Fylkesmannen samt endelige avgjørelser av settefylkesmannen. Dokumentstudiene har vært viktig for å undersøke den faktiske behandlingen av dispensasjonssøknadene og hvilke hensyn som vektlegges i kommunenes vurdering før endelig vedtak, samt Fylkesmannens vurdering om å uttale seg, eller klage på kommunenes vedtak. Dokumentstudiene har videre vært utgangspunkt for utarbeidelse av spørsmål til intervjuguider. Jeg har også sett på uttalelser fra andre sektorer i behandlingen av dispensasjonssøknadene, for å få et overblikk av deres generelle uttalelser i denne type saker.

Det å få oversikt over antall dispensasjonssaker og innhente alle relevante dokumenter innenfor oppgavens tidsperiode (2014-2018) har vært en omfattende prosess. Mange dokumenter ligger lett tilgjengelig i postlisten på hjemmesiden til de ulike kommunene, andre kommuner har derimot ikke dokumentene liggende ute, hvor det har vært nødvendig å kontakte kommunene for å få de tilsendt. Etersom kommunene har trengt tid på å lete opp noen dokumenter, har det vært en tidkrevende prosess. I flere tilfeller er vedtakene hentet ved søk i det elektroniske arkivet einnsyn.no hos Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane. På einnsyn.no var det ikke mulig med spesifiserte søk, som medførte at jeg måtte gjennomgå samtlige vedtak i alle dispensasjonssaker de siste fem årene, for å finne dispensasjonsvedtakene for akvakultur. Alle vedtakene som ble innhentet gjaldt søknader om dispensasjon ved lokalitetsklarering av oppdrettsanlegg, både endring av eksisterende og opprettelse av nye anlegg. I noen tilfeller har jeg likevel ikke klart å lete opp de nødvendige dokumentene.

Resultatene fra intervjuene ble sortert i henhold til oppgavens problemstillinger, og supplert med funn fra dokumentanalysen av kommunenes vurderinger/vedtak og Fylkesmannens klagebrev, som sammen utgjør oppgavens empirikapittel. De viktigste funnene ble videre fremhevet i diskusjonskapittelet, i lys av relevante lovbestemmelser, oppgavens teorigrunnlag og annen forskning.

5.4 Reliabilitet og validitet

Et grunnleggende spørsmål i forskning, er de innsamlede dataenes pålitelighet. Reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, måten de er samlet inn på og bearbeidelsen av dataene (Johannessen mfl. 2011). Det vil si i hvilken grad dataene er pålitelige og ikke preges av tilfeldigheter (Everett og Furseth 2012). For å bevare reliabiliteten i størst mulig grad har jeg blant annet forsøkt å unngå ledende spørsmål ved utarbeidelsen av intervjuguiden, og mange av de samme spørsmålene er benyttet hos de ulike informantene for å sikre utsagn fra alle parter. Jeg har fokusert på å forme spørsmål som krever utfyllende svar fra informantene fremfor ja/nei spørsmål. For å bidra til større grad av reliabilitet har veilederne sett på og kommentert intervjuguidene sammen med meg og på egenhånd, i forkant av intervjuene.

Dataene som samles inn er en representasjon av virkeligheten, og ikke selve virkeligheten, det er derfor nødvendig å tenke over hvor relevant de innsamlede dataene er for det representative fenomenet (Johannessen mfl. 2011). «Gyldighet» kan brukes som et annet ord for validitet (Store norske leksikon 2018c), hvor det er viktig å se på i hvilken grad utsagnene som blir gitt i oppgaven anses å være relevante, og representative for det som faktisk undersøkes i oppgaven. Validitet i forskning er spesielt viktig fordi det er vanskelig å vite om forskningen leverer det den lover (Everett og Furseth 2012). For å bidra til høyere grad av validitet i oppgaven har jeg intervjuet personer som har arbeidsoppgaver relatert til oppgavens tema, samt intervjuet personer med omtrent samme arbeidsoppgaver i to ulike fylker. Jeg sier «omtrent» samme oppgaver ettersom fordelingen av arbeidsoppgaver i forvaltningen hos Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen varierer fra fylkes til fylke. I mindre kommuner er det vanligere at en person har flere forskjellige arbeidsoppgaver enn i større kommuner. Videre har jeg benyttet to ulike metoder for datainnsamling i oppgaven; Semistrukturerte intervjuer og dokumentanalyse som bidrar til å i større grad sikre oppgavens troverdighet og gyldighet.

5.5 Forskningsetiske spørsmål

Oppgaven ble meldt inn til personvernombudet for forskning – Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) 19.juni 2018. vurdering ble utsendt 27.juni 2018, hvor prosjektet har fått en forenklet vurdering, ettersom oppgaven ikke henter inn sensitive personopplysninger. Prosjektet ble meldt inn i god tid før intervjuene ble gjennomført. Selv om oppgaven ikke innhenter sensitive personopplysninger, ligger det likevel et etisk ansvar ved oppgavens innhenting og oppbevaring av informasjon.

For å sikre at jeg fikk med meg alt informantene sa i intervjuene brukte jeg en diktafon under alle intervjuene, også de som ble gjennomført over telefon. Alle informantene godkjente dette før

intervjuene startet. Ved å bruke diktafon under intervjuene, fremfor å notere var det lettere å føre en samtale og stille oppfølgingsspørsmål til det informantene fortalte.

Dataene oppbevares på diktafonen, på min personlige datamaskin og på utskrevet papir. Det er kun jeg som har hatt tilgang til informasjonen gjennom hele prosessen med oppgaveskriving. Transkriberingen av intervjuene har jeg gjort på egenhånd. Som tidligere nevnt vil all innhentet informasjon slettes ved oppgavens ferdigstillelse.

5.6 Feilkilder

På grunn av store geografiske avstander mellom intervjuer og informant, var intervju over telefon som nevnt, hensiktsmessig i noen tilfeller. Jeg fikk gjennomført de fleste intervjuene på informantens arbeidsplass, men det lot seg ikke gjøre i alle tilfeller. Ved intervju over telefon vil lengden på intervjuet og kommunikasjonen mellom intervjuer og informant kunne være begrenset, sammenlignet med et personlig intervju (Johannessen mfl. 2011). samtidig har man ikke mulighet til å fange opp ikke-verbal kommunikasjon, noe som kan være en svakhet da ikke-verbal kommunikasjon under intervju, kan gi viktige opplysninger.

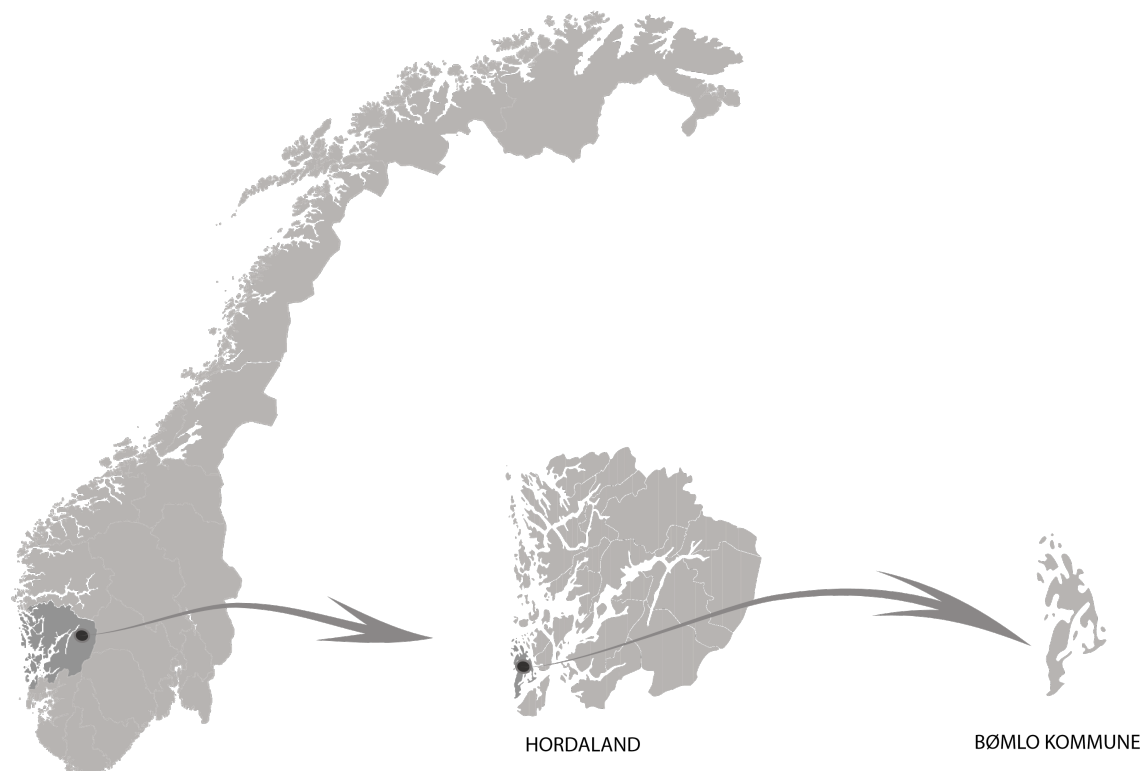
Andre feilkilder ved gjennomføringen av intervjuene kan komme av min manglende intervjuerfaring. Det er mulig jeg har stilt spørsmålene for raskt, slik at informanten ikke har fått tenkt seg om lenge nok, eller stilt mindre relevante oppfølgingsspørsmål, eller ikke stilt oppfølgingsspørsmål i de tilfellene jeg burde. Videre kan jeg ikke være sikker på at informantene har svart ærlig på spørsmålene jeg har stilt. Når det gjelder omfanget av dispensasjonssøknader innenfor min undersøkelsesperiode 2014-2018, må det nevnes at noen av dispensasjonssøknadene er sendt inn i 2013, men behandlet i 2014.

Kapittel 6

Områdebeskrivelse

I forbindelse med regjeringens region- og kommunereform blir Hordaland og Sogn og Fjordane slått sammen til Vestland fylke fra januar 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Fylkesmannsembetene i Hordaland og Sogn og Fjordane slås sammen til ett embete allerede i 2019. Til tross for sammenslåing, vil det likevel være delt lokalisering slik at Fylkesmannen kan opprettholde nærhet til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a). Fylkeskommunene og kommunene følger etter i 2020.

6.1 Hordaland



Figur 6.1: Hordaland og Bømlo kommune (Karoline S. Bech 2018)

Hordaland fylke ligger sentralt til på Vestlandet, og grenser til Sogn og Fjordane i nord og Rogaland i sør (Store norske leksikon 2018d). Hordaland har per i dag et innbyggertall på omkring 520 000 (ibid.). I Hordaland ligger Bergen by som frem til 1600-tallet var Norges største, men har siden vært Norges nest største by (ibid.). Hordaland fylke er preget av mye kyst og fjordområder, der oppdrett av laks og regnbueørret utgjør en betydelig del av næringen (Fylkesmannen i Hordaland 2018). I 2016 ble 17 prosent av oppdrettslaks og regnbueørret i Norge produsert i Hordaland (ibid.). Oppdrettsnæringa er lokalisert i store deler av fylket (ibid.), og tall fra 2015 viser at hele 25 av fylkets 33 kommuner har kommersielle tillatelser for matfiskproduksjon (Nofima 2015b). Blant annet gjelder dette Austevoll, Masfjorden, Osterøy, Bømlo, Øygarden, Kvinnherad, Fusa, Kvam herad, Fjell, Lindås, Sveio og Meland kommune.

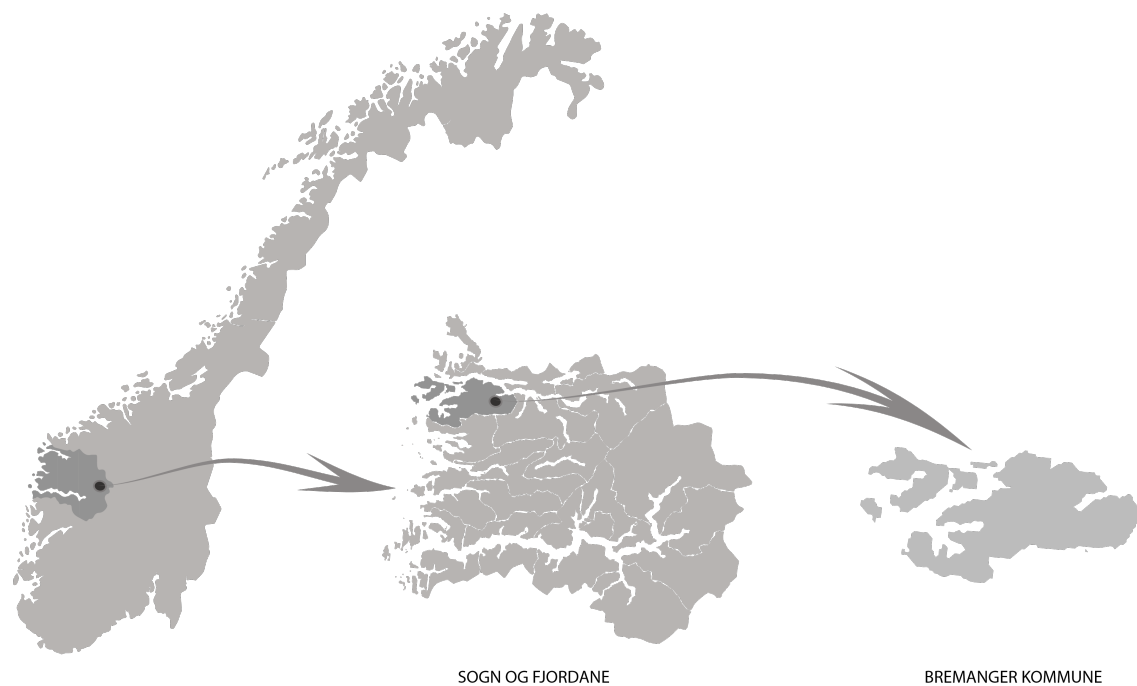
Ytre Hardanger og Sunnhordland har lange tradisjoner innen akvakultur, hvor store deler av akvakulturproduksjonen i fylket foregår (Hordaland fylkeskommune 2017). Hardangerfjorden er blant områdene i Norge som har høyest produksjon av laks per arealenhet. Videre er Hordaland det nest største lakseoppdrettsfylket etter Nordland, og det største når det gjelder produksjon av regnbueørret, med 58 prosent av produksjonen i Norge i 2016 (Fylkesmannen i Hordaland 2018).

I skrivende stund har Hordaland 183 matfiskproduksjonstillatelser, kun overgått av Nordland (Statistisk sentralbyrå 2018). I juni 2018 ble det estimert om lag 1220 sysselsatte i produksjon av matfisk (ibid.). Det innebærer at Hordaland har flest sysselsatte innenfor matfiskproduksjon av alle fylkene i landet. Regner man med alle sysselsatte i hele næringen i fylket, er det omkring 1650 ansatte (ibid.). De største selskapene i Hordaland er Lerøy/Sjøtroll, Marine Harvest, Alsakerkonsernet, Bremnes Seashore og Grieg Seafood (Nofima 2015b).

6.1.1 Bømlo kommune

Bømlo er en øykommune i Hordaland med omkring 12000 innbyggere (Store norske leksikon 2018a). Tall fra 2015 viser at Bømlo er den nest største kommunen for kommersielle tillatelser for matfiskproduksjon, etter Austevoll kommune. Austevoll hadde da 15 prosent av tillatelsene, etterfulgt av Bømlo med 9 prosent (Nofima 2015b). Bremnes seashore er største leverandør i kommunen, og driver produksjon av SALMA (ibid.). Kommunen har tre lakseslakterier, der det årlig produseres ca 25000 tonn fisk (Bømlo kommune 2015). Omtrent 350 personer arbeider i lakseindustrien i Bømlo (ibid.). I tillegg til akvakulturnæringa, utgjør fiskerinæringa et stort bidrag til næringslivet i kommunen (ibid.).

6.2 Sogn og Fjordane



Figur 6.2: Sogn og Fjordane og Bremanger kommune (Karoline S. Bech 2018)

Sogn og Fjordane ligger på Vestlandet, grenser til Møre og Romsdal i nord og Hordaland i sør (Store norske leksikon 2018g). Fylket består av tre hoveddeler, Sogn, Sunnfjord og Nordfjord. Sunnfjord og Nordfjord utgjør Fjordane. Sogn og Fjordane er relativt tynt befolket, med et innbyggertall på omkring 110 000 (ibid.). Førde er største tettsted, med med omtrent 10000 innbyggere (ibid.). Per i dag er Sogn og Fjordane det syvende største oppdrettsfylke i Norge, målt i antall tillatelser til matfiskproduksjon (96 tillatelser) (Statistisk sentralbyrå 2018). Oppdrettsnæringa i fylket gir arbeid til 426 sysselsatte i matfiskproduksjon, 544 ansatte medregnet hele næringen (ibid.).

Oppdrett av laks dominerer salgstallene for akvakulturnæringen i fylket, der salg av laks har firedoblet seg mellom 1995 og 2015 (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2015). Salg av regnbueørret har også hatt en kraftig vekst i samme periode. Salg av torsk og skalldyr utgjør langt mindre enn laks og regnbueørret. Oppdrettsnæringa er en av de største eksportnæringene i fylket, og utgjør derfor en viktig næring (Starheim O. 2015). Det drives oppdrett i 11 av fylkets 26 kommuner. Det vil si Gulen, Hyllestad, Høyanger, Solund, Askvoll, Fjaler, Flora, Bremanger, Gloppen, Selje og Vågsøy. Gulen, Askvoll og Flora utgjør de tre største oppdrettskommunene, med 13 lokaliteter i hver kommune. Bremanger kommune har seks lokaliteter.

6.2.1 Bremanger kommune

Bremanger kommune omfatter tre store øyer, og har et innbyggertall på ca. 3800 (Store norske leksikon 2018b). Bremanger kommune har utarbeidet en strategisk næringsplan for perioden 2015-2020 med visjoner, mål, strategier og handlingsplan for hvordan kommunen skal drive næringsutvikling (Bremanger kommune 2014). Målet er at Bremanger skal bli en attraktiv kommune for etablering og utvikling av næring. I planen fremkommer det at Bremanger er en næringsvillig kommune, og lytter til næringenes behov som utgjør en viktig del av samfunnsutviklingen i kommunen. Både fiskeri og havbruk utgjør sentrale næringer. (ibid.).

Kapittel 7

Presentasjon av Empiri

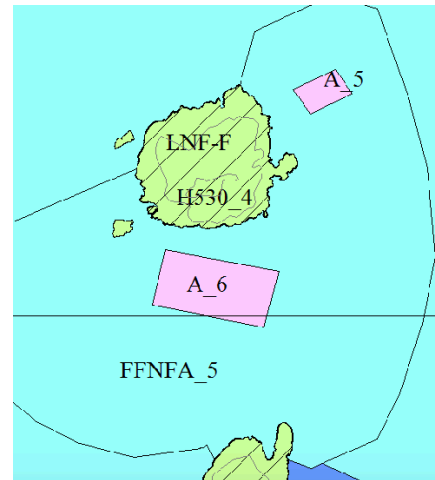
I dette kapitlet presenteres resultatene fra forskningsintervjuene med representanter fra Fylkesmannen og fylkeskommunen i Hordaland og Sogn og Fjordane, samt Bremanger og Bømlo kommune. Resultatene fra dokumentanalysen fremkommer i dette kapitlet. Kapitlet er todelt, der første del (7.1 til 7.6) presenterer alle funn fra Hordaland. Fra 7.7 følger en presentasjon av funnene fra Sogn og Fjordane. På den måten legges det opp til en sammenligning av resultatene i påfølgende diskusjonskapittel (kap. 8).

7.1 Planlegging for akvakultur i Hordaland og Bømlo kommune, og forvaltningens holdning til bruk av dispensasjoner

Først vil jeg presentere mine funn knyttet til kommunenes metode for planlegging av akvakultur i kommuneplanen, da planleggingsmetoden henger sammen med et eventuelt behov for dispensasjon fra plan. Jeg vil derfor først presentere typiske planleggingsmetoder benyttet i Hordaland og Sogn og Fjordane, samt en mer detaljert fremstilling av hvordan casekommunene planlegger for akvakultur. For å avklare om det er behov for dispensasjon, tar kommunen utgangspunkt i gjeldende arealplan. For eksempel har behovet for fortøyninger ved oppdrettsanlegg i mange tilfeller utløst krav om dispensasjon, fordi fortøyningene strekker seg over et vesentlig større areal enn det som vises på vannoverflaten.

I følge representant fra fylkeskommunen planlegger kommunene i Hordaland hovedsakelig for oppdrett ved bruk av enbruksområder¹. Gjennomgangen av arealplanen til de 16 kommunene representert i denne studien i Hordaland, viser at to av kommunene planlegger for akvakultur som flerbruksformål (fiske, ferdsel, natur, friluftsområder og akvakultur (FFNFA)) (se figur 7.1). Hos begge kommunene presiseres det i bestemmelsene at A-en kun gjelder område for fortøyning, og ikke plassering av selve anlegget. De resterende 14 kommunene planlegger for akvakultur i enbruksområder (A), omringet av et flerbruksområde uten akvakultur (natur, friluftsområder, fiske og ferdsel (NFFF)). Åtte av de 14 kommunene presiserer i bestemmelsene at NFFF-formålet ikke er til hinder for nødvendig fortøyning for akvakultur. Akvakulturområdene som legges ut i kommuneplanen er generelt større, sammenlignet med tidligere «frimerkeplanlegging»². Til tross for dette mener representant fra fylkeskommunen at de fleste akvakulturområder fremdeles er for små til dagens anlegg.

Casekommunen Bømlo planlegger for akvakultur i rene A-områder, omringet av en flerbrukszone uten akvakultur (NFFF) (se figur 7.2). Bømlo kommune presiserer i bestemmelsene at «*det er høve til å leggja fortøyningar og forankringar i fleribruksområda i sjø utanfor føremålgrensa for område sett av til akvakultur*» (Bømlo kommune 2013). Representanten fra kommunen mener denne



Figur 7.1: Kartutsnittet viser kommuneplankartet til Sveio kommune. Dette er et eksempel på planlegging av akvakultur i flerbruksområde. Kilde: (Sveio kommune 2011)

¹Markert som A i planen.

²Små akvakulturområder som gir liten fleksibilitet, og større behov for dispensasjon

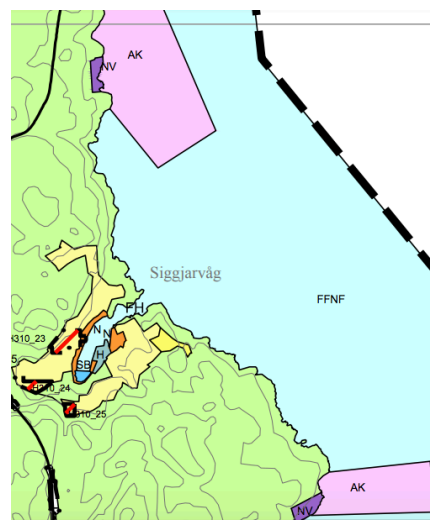
planleggingsmetoden er klart best for å unngå bruk av dispensasjoner, ettersom oppdretterne ofte har behov for å gjøre endringer ved anleggene.

Rent teoretisk, mener representanten fra Fylkesmannen i Hordaland at flerbruk med akvakultur (NFFFA) er den beste planleggingsmetoden sett i forhold til behovet for dispensasjoner, fordi man står friere til å plassere anlegget. Representanten mener likevel at dette ikke er den rette måten å planlegge på, fordi man ved flerbruk (NFFFA) i mindre grad foretar en skikkelig planavklaring med bestemmelser som spesifiserer hvor anlegget kan plasseres. I henhold til PBL § 11-7 andre ledd, skal kommunene ved bruk av hovedformålet (bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone”) benytte bestemmelser for å avklare bruken, fordi alle underformålene (akvakultur, fiske, ferdsel, farleder, natur og friluftsområder) inngår i hovedformålet. Siden nevnte underformål ikke kan kombineres må det gjøres en avklaring ved bruk av bestemmelser. Fylkesmannen opplever derimot at flere kommuner ikke benytter bestemmelser, fordi lovbestemmelsen påpeker at bestemmelser skal benyttes i «nødvendig grad». På bakgrunn av dette mener representanten at «*planlegging ved enbruk er den klart beste metoden*», og forklarer det slik:

«Da blir arealet avklart fullt og helt av kommunen, ved å se på naturmangfold, friluftsliv, bebyggelse, ferdsel på sjø, fisk osv, og avklarer at her kan vi ha akvakultur, ved å snevre inn området og konsentrere seg om å utrede ett sted».

Ved å planlegge for enbruk, skapes ifølge representanten en forutberegnelighet for alle som skal uttale seg til planen, for næringen, og for omgivelsene, som lettere kan tilpasse seg, fordi bruken av det aktuelle området er avklart. Videre mener Fylkesmannen det bør legges inn en flerbrukssone uten akvakultur (NFFF) rundt anlegget, hvor man i bestemmelsene presiserer at fortøyninger kan plasseres, for å skape forutberegnelighet, og unngå eventuelle brukskollisjoner. Dersom det settes av tilstrekkelig areal til akvakultur i plan, vil det sannsynligvis, ifølge Fylkesmannen, ikke være behov for dispensasjon ved mindre endringer og tilpasninger. Representant fra Fylkesmannen sier i e-post per 21.11.2018 at Fylkesmannen nok vil fremme innsigelser til store flerbruksområder i sjø som inkluderer akvakultur, dersom det ikke er avklarende bestemmelser som forklarer og rammer inn bruken.

Representanten fra fylkeskommunen mener derimot at flere kommuner burde benytte seg av fler-



Figur 7.2: Kartutsnittet viser kommuneplankartet til casekommunen Bømlo. Bildet er et eksempel på planlegging av akvakultur i enbruksområde (rosa farge), med flerbruk uten akvakultur. Kilde: (Bømlo kommune 2013).

brukskategorien som inkluderer akvakultur:

«Flerbrukskategorien har en fleksibilitet. Du har en plan som ikke sier nei, men den sier heller ikke ja, men du har mulighet til å søke, og starte en prosess etter akvakulturregelverket. På den måten tror jeg også at man kunne unngått veldig mange av dispensasjonssøknadene som var en periode».

Når det gjelder informantenes holdning til bruk av dispensasjoner i akvakultursaker, anser representanten fra Fylkesmannen dispensasjoner som et problem. Informanten mener det er et problem at kommunene oppfatter bruk av dispensasjon som en raskere og enklere metode hvor det gjøres unntak fra plan. Representanten påpeker at *«det kan godt være at det fra lovgivers side ikke er ment å være de store forskjellene mellom dispensasjon og plan, men i praksis så er det nok det»*. Problemet er at det i mindre grad gjøres en helhetlig vurdering av tiltaket, og hvis man skal sørge for at hensynene det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, og at fordelene er større enn ulempene jf. PBL § 19-2, er det nødvendig med tilsvarende kunnskapsgrunnlag som man får gjennom en ordinær planprosess (representant Fylkesmannen 2018). Representanten nevner særlig konsekvenser for naturmangfoldet og fjordsystemet.

Representanten fra fylkeskommunen er positiv til bruk av dispensasjoner, og mener det er en *«åpning i regelverket»* som kommunene bør kunne benytte seg av når det er behov for det. Informanten trekker særlig frem endring av anleggets plassering for å sikre bedre produksjonsforhold. Representanten er likevel enig med Fylkesmannen i at utviklingen primært ikke bør skje gjennom dispensasjoner. Bømlo kommunes representant er i likhet med fylkeskommunen *«(...) ikke veldig skeptisk til bruk av dispensasjoner»*. Til tross for at man gjennom kommuneplanprosessen foretar en helhetlig vurdering av tiltakets virkninger for miljø og samfunn, opplever kommunen revidering av kommuneplanen som *«(...) en så tung prosess at, at man ikke har mulighet til å legge like mye innsats innenfor hvert enkelt punkt i planen. Gjennom dispensasjoner får vi derimot veldig godt belyst hvert enkelt område»* (representant Bømlo kommune 2018).

7.2 Omfanget av dispensasjonssøknader 2014-2018

I dette delkapittelet presenteres min og forvaltningens oversikt over omfanget av dispensasjoner. I den forbindelse fremstilles også forvaltningens tanker om årsaken til endringer i antall dispensasjonssøknader. Jeg vil også presentere bakgrunnen for dispensasjonssøknadene, samt i hvilken grad det er forskjell mellom dispensasjon fra gamle og nye arealplaner.

Kommunene rapporterer årlig inn deres bruk av dispensasjoner i kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Det rapporteres derimot ikke spesifikt om dispensasjoner knyttet til akvakulturanlegg. Det er derfor ikke mulig å se omfanget av dispensasjoner for akvakultursaker ut fra de innrapporterte tallene.

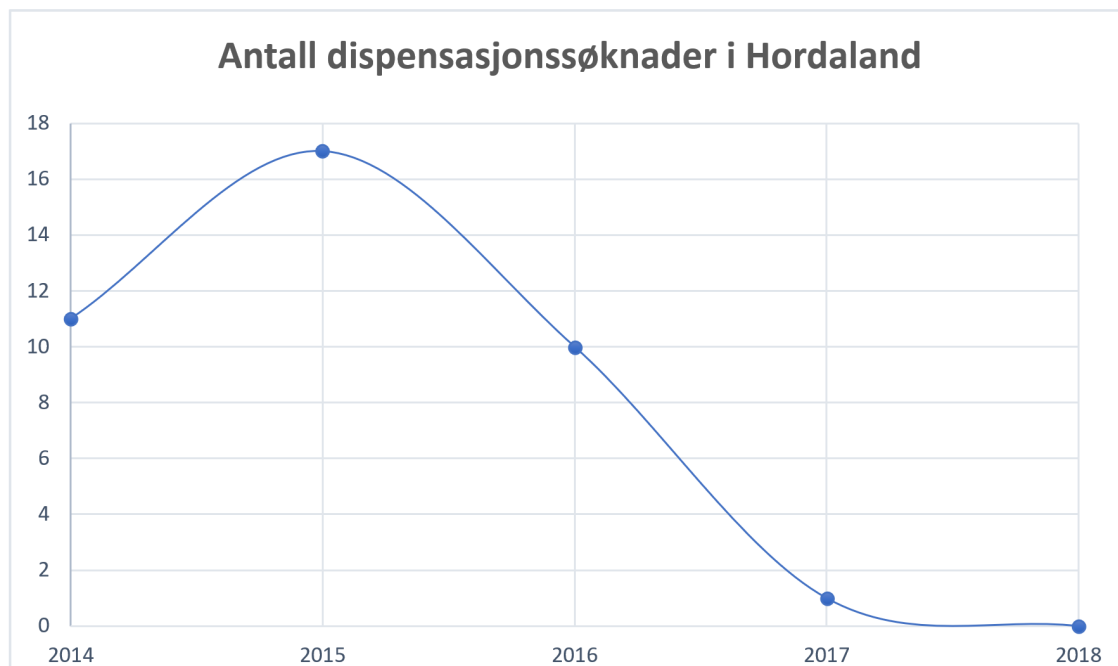
Representantene fra fylkeskommunen og Fylkesmannen i Hordaland påpekte under intervjuene at de ikke fører statistikk, eller annen oversikt over dispensasjonssøknader fra plan, ved lokalitetsklarerer av akvakulturanlegg. Representanten fra fylkeskommunen forteller at de fører alle akvakultursøknader i et excel dokument for å holde oversikt over antall søknader. Det innebærer søknader for opprettelse av nye anlegg, endring av eksisterende og søknader om økt biomasse, men ikke andelen søknader som har krevd dispensasjon. Representanten fra Fylkesmannen tror det kan skyldes at det ikke stilles krav til forvaltningen om å føre oversikt.

Dispensasjon ved akvakultursaker har ved flere anledninger vært omtalt i avisartikler, der Fylkesmannen har bidratt med statistikk og mindre oversikter (Representant Fylkesmannen 2018). Det føres derimot ikke statistikk utover dette (ibid.). Ifølge Fylkesmannen ble det imidlertid laget en oversikt 2016, på forespørsel fra Stortingets utredningsseksjon. Stortinget ønsket oversikt over antall dispensasjoner, dispensasjoner påklaget av Fylkesmannen og dispensasjoner behandlet av settefylkesmann i perioden 2009-2016. Oversikten viser totalt 70 dispensasjonssøknader for akvakultur, der Fylkesmannen har påklaget 10 av vedtakene, syv av klagen er fra 2016. Settefylkesmannen i Sogn og Fjordane har avgjort tre av klagen, og Fylkesmannen i Hordaland har fått medhold i alle. Representanten fra Fylkesmannen påpeker at tallene kan være noe usikre, fordi kommunene i noen tilfeller kan ha gitt dispensasjon uten å sende søknadene på høring til Fylkesmannen, evt. avslått eller satt saker på vent uten at Fylkesmannen er orientert.

Representantene fra fylkeskommunen og Fylkesmannen utarbeidet likevel en oversikt over antall dispensasjoner i perioden 2014-2018 i forbindelse med denne oppgaven. Oversikten fra representantene viste seg å være noe sprikende. Ifølge fylkeskommunen var det totalt 19 dispensasjonssøknader fra plan, tilsvarende var det ifølge Fylkesmannen 14 dispensasjonssøknader. Mine undersøkelser viser totalt 39 dispensasjonssøknader. Det må tas forbehold om eventuelle dobbelføringer og navneforvirring, da det ser ut til at forvaltningen i noen tilfeller har brukt forskjellige navn og dato på samme saker. Utfallet i fem av sakene er usikkert, i mangel på vedtaksbrev, klagebrev eller uttalelser fra Fylkesmannen. Ved å trekke fra de usikre sakene, er det totalt 34 dispensasjonssøknader.

Figur 7.3 viser en generell nedgang i antall dispensasjonssøknader de siste tre årene, særlig i 2017 og 2018. I 2014 behandlet kommunene 11 dispensasjonssøknader, 2015 var toppåret med 17 søknader. I 2016 ble det behandlet 10 søknader, i 2017 var det én søknad og frem til september 2018, da jeg laget oversikten, var det ikke behandlet noen dispensasjonssøknader. At det ikke er mottatt noen dispensasjonssøknader for akvakultur i 2018, ble også bekreftet under intervjuet med representant fra Fylkesmannen. De 39 søknadene fordeler seg mellom 16 kommuner; Austevoll, Fjell, Sveio, Jondal, Kvam, Fusa, Masfjorden, Askøy, Lindås, Kvinnherad, Øygarden, Bømlo, Osterøy, Radøy, Ulvik og Meland. Øygarden og Lindås kommune har begge behandlet fire dispensasjonssøknader i perioden 2014-2018, som betyr at de har behandlet flest dispensasjoner.

I følge representanten fra Fylkesmannen har Hordaland generelt har innvilget flest dispensasjoner fra plan på landsbasis. «(...) Det skyldes til en viss grad gamle og utgåtte kommuneplaner», men



Figur 7.3: Fordelingen av de 39 dispensasjonssøknadene ved akvakultursaker i Hordaland i perioden 2014-2018. Kurven viser en generell nedgang i antall søknader fra 2015 til 2018.

er særlig et resultat av den tidligere organiseringen av planavdelingen hos Fylkesmannen (representant Fylkesmannen 2018). Tidligere lå planavdelingen hos miljøvernavdelingen, og ikke som en egen seksjon, slik som i dag. Det medførte at kun én til to personer tok for seg alle dispensasjonssøknader for alle saksområder, sendt inn til kommunene, i hele Hordaland. På grunn av den store arbeidsmengden og lite ressurser, ble resultatet svært mange standardiserte brev fra Fylkesmannen, hvor man ga uttrykk for at det ikke var ønskelig med dispensasjoner. Fylkesmannen ble senere omorganisert, og alt planarbeid ble lagt til plan- og beredskapsseksjonen som blant annet uttaler seg i dispensasjonssaker og vurderer om det er behov for å klage (Fylkesmannen i Hordaland 2012). Det medførte at Fylkesmannen fikk bedre saksbehandlingskapasitet og kunne uttale seg i større grad enn tidligere (ibid.).

I likhet med mine undersøkelser har representantene fra Fylkesmannen merket en klar nedgang i dispensasjonssøknader ved akvakultursaker de siste årene, etter noen klart merkbare toppår. Representanten tror nedgangen blant annet skyldes deres arbeid med å realisere bruk av dispensasjoner som et problem, der næringen nå i større grad utvikles gjennom reguleringsplaner eller revidering av kommuneplanen. Representanten tror også at både kommunen og næringen «(...) kan ha erfart fra tidligere saker at vi ville klaget på vedtakene», og derfor oppdaget at behandling gjennom dispensasjoner «(...) har tatt lenger tid enn en ordinær reguleringsplanprosess hadde tatt, grunnet lang klageprosess og anmodning om å endre på endelig vedtak osv». I tillegg tror representanten at kommunenes mer oppdaterte kommuneplaner kan være en årsak:

«Næringen kan ha fått dekket sitt behov i nye planprosesser, da vi i det siste har hatt en del reviderte kommuneplaner på høring».

Samtidig tror representanten fra Fylkesmannen at «(...) næringen har skjønt hvor de må inn i planprosessen», for å få realisert sine behov, men det er da igjen «(...) fordi vi har påpekt det gjennom våre uttalelser». I tillegg til at Fylkesmannen har vært tydelig omkring ders mening om bruk av dispensasjoner, og det at «vi har stått sånn på for det vi mener at absolutt er lovens ordning», har støtten fra Kommunal og moderniseringsdepartementet vært viktig. Støtten fra Kommunal og moderniseringsdepartementet fremkommer i en sak hvor departementet ble bedt om å omgjøre settefylkesmannens vedtak:

«Departementet har tillitt til at Fylkesmannen bidrar til å legge til rette for bærekraftig vekst og utvikling av oppdrettsnæringen, og bidrar til et godt samarbeid mellom næringen, kommunen, fylkeskommunen og andre regionale statlige myndigheter. Departementet støtter Fylkesmannen i at det er behov for en mer planstyrt utvikling»
(Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016)

Representanten fra fylkeskommunen i Hordaland mener antall dispensasjoner varierer etter hvilke behov næringen har til enhver tid. Tradisjonelt har oppdrettsnæringen i Hordaland benyttet kompakte stålanlegg, men i løpet av de siste ti årene har det pågått en gradvis overgang til større og mer arealkrevende platanlegg, der oppdretterne samtidig har samlet produksjonen sin på større lokaliteter (representant fylkeskommunen 2018). Denne overgangen har bidratt til flere dispensasjonssøknader fra plan (ibid.). At antall dispensasjoner nå går nedover tror fylkeskommunen i likhet med representant fra Fylkesmannen skyldes Fylkesmannens bevisstgjøring omkring dispensasjoner, og at «(...) næringen er kjent med at Fylkesmannen kommer til å klage på dispensasjonene, og da er det ingen vits i å søke, når du på forhånd vet at du ikke får gjennomslag». Det har resultert i at næring «(...) finner andre måter å løse sine utfordringer på, når de ser at de ikke kan komme i mål med en dispensasjon». Det har videre resultert i at næringen må avvente til kommunen reviderer planen sin, noe som erfaringsmessig kan ta lang tid (Representant fra fylkeskommunen 2018).

22 av de 34 dispensasjonssøknadene er innvilget, og 12 avslått. De resterende fem har som tidligere nevnt et usikkert utfall. Tre av dispensasjonssøknadene gjelder opprettelse av helt nye akvakulturanlegg. Av sakene som gjaldt nye anlegg, ble det søkt om dispensasjon fordi deler av anlegget ble liggende i et område avsatt til friluftsliv (innvilget). Det andre tilfelle gjaldt dispensasjon for hele anlegget i et område avsatt til NFFF-formål (avslag). Det tredje tilfelle gjaldt dispensasjon for deler av anlegget i et område avsatt til fiske og farleder (innvilget).

De resterende 31 dispensasjonssøknadene gjelder utvidelser (justering) og flytting av eksisterende anlegg. Under intervjuene ble det bekreftet fra både fylkeskommunen og Fylkesmannen at de fleste dispensasjonssøknadene i Hordaland gjelder endring av eksisterende anlegg. Representanten fra fylkeskommunen mente at omkring 80-90 prosent av dispensasjonssøknadene gjelder endring

av eksisterende anlegg. Endringene gjelder særlig omlegging fra stålanlegg til plasthanlegg, som er tre til fire ganger mer arealkrevende enn stålanleggene (representant fylkeskommunen 2018). Det medfører at fortøyningene i mange tilfeller blir liggende utenfor avsatt akvakulturområde i arealplanen (ibid.). Samtidig krever plasthanleggene betydelig bedre vanngjennomstrømming og tilstrekkelig dybde for å oppnå optimale produksjonsforhold. For å oppnå dette må anlegget ofte trekkes lenger ut i fjorden, der det ofte kommer i konflikt med planleggingsformål som ikke inkluderer akvakultur (A). Det er da behov for dispensasjon fra plan for at søker skal kunne plassere anlegget/fortøyninger i et område som ikke er avsatt til akvakultur i planen. Representanten fra Fylkesmannen mener flytting av eksisterende anlegg er likestilt med opprettelse av helt nytt anlegg, fordi det medfører en helt ny bruk av et nytt område, der det tidligere ikke har vært akvakulturanlegg, og derfor heller ikke vært utsatt for den type påvirkning som akvakulturdrift medfører. Representanten trekker en sammenligning med flytting av bedrift på land: «(...) Ønsker man å flytte en eksisterende bedrift til andre siden av byen så vil jo det bli en ny bruk av området, selv om bedriften har vært i kommunen før». F.eks. kan en ny lokalisering innebære andre strømforhold og bunnforhold, hvor avfallsstoffer og lus fra anlegget får annet spredningsmønster, og dermed påvirkes villfisk og andre arter i annen grad enn tidligere (representant Fylkesmannen 2018).

Alle informantene mener kommunenes mange små akvakulturområder i arealplanen medfører et større behov for dispensasjon. Representanten fra fylkeskommunen påpeker at dersom «*det hadde vært større akvakulturområder i planene hadde det helt åpenbart vært færre dispensasjoner!*». Særlig trekkes gamle planer frem som et problem, der størrelsen på A-områdene i kommuneplanen er planlagt basert på størrelsen til de gamle stålanleggene, som er mindre arealkrevende (frimerkeplanlegging). Det gjør at oppdretterne mangler fleksibilitet, og mister muligheten til å justere anleggets posisjon uten å risikere at deler av anlegget havner utenfor A-området (representant fylkeskommunen 2018). I mange tilfeller er det behov for å endre litt på retningen på anlegget fordi man etter hvert finner ut at forholdene på lokaliteten kanskje ikke var like gode som man i utgangspunktet trodde (ibid.). Til tross for at mange av akvakulturområdene er for små, er det ifølge Fylkesmannen likevel vanskelig å si noe generelt om hvilken størrelse det bør være på akvakulturområdene, da det må vurderes konkret i hvert område, av hensyn til øvrige interesser i området.

7.2.1 Dispensasjoner fra gamle vs. nye arealplaner

Som det fremkommer i tabell 7.1, har de 16 representerte kommunene i Hordaland relativt nye kommuneplaner, hvor omtrent halvparten er revidert fra og med 2012. Kvam Herad, Øygarden, Fusa og Kvinnherad kommune har i perioden 2014-2018 behandlet dispensasjonssøknader for akvakultur etter gammel arealplan (vedtatt før 2008).

Alder på kommuneplanens arealdel i Hordaland	Antall arealplaner	Under revidering
Arealplan vedtatt før 2008	2	2
Arealplan vedtatt 2008-2011	4	1
Arealplan vedtatt 2012-2017	10	2

Tabell 7.1: Tabellen viser fordelingen av arealplanene til de 16 representerte kommunene i Hordaland fylke, basert på når planen ble vedtatt. Tabellen viser at 10 av kommunene har planer vedtatt fra og med 2012.

Kvam Herad behandlet to dispensasjonssøknader, hvor begge ble avslått. Øygarden behandlet tre dispensasjonssøknader på bakgrunn av gammel plan, der alle ble innvilget. Fusa behandlet én dispensasjonssøknad, som ble avslått. Kvinnherad behandlet to dispensasjonssøknader etter gammel plan, én avslått og én innvilget. Til sammen er åtte av i alt 34 dispensasjonssøknader behandlet etter gammel plan (fire avslått, fire innvilget) som vist i tabell 7.2.

Alder på plan	Antall innvilgede søknader	Antall avslåtte søknader
Før 2008	4	4
Etter 2008	18	8
I alt	22	12

Tabell 7.2: Tabellen viser fordelingen av dispensasjonssøknader mellom gamle og nye planer. 18 av 22 dispensasjonssøknader er innvilget hos med nyere arealplaner, 4 er innvilget etter gamle arealplaner.

Ingen av representantene påpekte at det innvilges flere dispensasjoner fra gamle planer, sammenlignet med nyere planer. Det er derimot enighet om at gamle planer i noen tilfeller er brukt som argument for å innvilge dispensasjoner. I teorien bør en gammel plan være utdatert, ettersom forholdene og behovene endrer seg over tid, og av den grunn «(...) burde det også være lettere å dispensere fra en gammel plan enn en som er bare ett år, det er rimelig» (representant fylkeskommunen 2018). Representant fra Fylkesmannen mener på sin side at det «(...) mer er behovet eller trykket fra en næring som er avgjørende, enn om en kommuneplan er ny eller gammel». Særlig ettersom man på flere områder ser en stor vilje til å dispensere fra helt nye kommuneplaner, på lik linje med eldre planer (ibid.). Om det også gjelder for akvakultur er representanten derimot usikker på. Representanten fra Bømlo kommune tror de ville vurdert å gi dispensasjon fra en ny plan, på lik linje med gammel plan i de tilfeller det søkes om dispensasjon for å trekke anlegget lenger ut fra land, for å sikre bedre gjennomstrømming. Videre mener representanten det bør kunne gis dispensasjon når det er tydelig at miljøforholdene vil bedres ved en slik justering.

Når det gjelder dispensasjon fra helt nye planer viser mine undersøkelser at to av dispensasjonssøknadene fra 2015 ble innvilget av to kommuner med kommuneplan vedtatt i 2015.

7.3 Behandling av dispensasjonssøknader og kommunenes begrunnelser ved vedtak

Representantene forteller at det varierer om søker kontakter den aktuelle kommunen i forkant av at akvakultursøknaden sendes til fylkeskommunen for lokalitetsklarering. Det er heller ikke uvanlig at søker kontakter kommunen parallelt med behandling av akvakultursøknaden i fylkeskommunen, for å spare tid og unngå eventuelle uklarheter med planavklaring senere (representant Fylkesmannen 2018). Representanten fra Bømlo kommune opplever at fylkeskommunen ikke ønsker å motta akvakultursøknaden før tiltaket er planavklart i kommunen. Samtidig har Fylkesmannen som forurensningsmyndighet mulighet for å oppdage om et tiltak ikke samsvarer med plan gjennom forurensningsloven § 11. Forurensningsloven stiller i likhet med akvakulturloven § 15 a) vilkår om at det ikke kan gis tillatelse til forurensende virksomhet dersom tiltaket er i strid med vedtatte planer etter PBL (ibid.).

I Bømlo kommune behandles alle dispensasjonssøknadene i planutvalget, der to saksbehandlere står for behandlingen av søknadene (representant Bømlo kommune 2018). En av saksbehandlerne har i tillegg ansvar for flere andre avdelinger i kommunen, og jobber derfor deltid på planavdelingen. Representanten fra Bømlo kommune påpeker at kommunen sender alle dispensasjonssøknadene som omhandler akvakultur på høring til Fylkesmannen, ved behandling av søknadene. Representanten fra Fylkesmannen påpeker at alle dispensasjoner vedrørende akvakultur skal sendes til Fylkesmannen her i Hordaland. Etter behandling av dispensasjonssøknaden i planavdelingen skal saken til politisk vedtak. Representanten viser til liten grad av uenighet mellom politikerne og administrasjonen i avgjørelsen om å innvilge/avslå dispensasjonssøknader.

Etter PBL § 19-2 har kommunene mulighet til å sette vilkår for dispensasjonen. Bømlo kommune setter vanligvis vilkår om at oppdretter under planlegging og utførelse må ha kontakt med lokale fiskerlag for å unngå plassering av anlegg i deres trålefelter (representant Bømlo kommune 2018). Mine undersøkelser viser at de fleste kommunene som gir dispensasjon vanligvis ikke setter vilkår. I de tilfeller det er satt vilkår, har det særlig vært vilkår om rensesystem ved anlegget, fortøyninger som ikke skal være til hinder for fiske, eller at det skal gjennomføres konsekvensutredninger før tiltaket kan utføres. Representanten fra Fylkesmannen sier det ikke er vanlig praksis hos Fylkesmannen i Hordaland å oppfordre kommunene til å sette vilkår for dispensasjon ved akvakultursaker.

I henhold i PBL § 19-2 skal kommunene begrunne vedtaket om å innvilge eller avslå en dispensasjonssøknad. Av de tre nevnte dispensasjonssøknadene som gjaldt opprettelse av nye anlegg, ble den ene søknaden avslått på grunnlag av uavklarte forhold for naturmangfoldet, forurensning og områdets egnethet. Den andre søknaden gjaldt prøvedyrking av makroalger, der kommunen anså tiltaket som positivt for miljøet, da oppdrett av makroalger ikke har samme miljøutfordringer

knyttet til forurensning som fiskeoppdrett. Søknaden ble derfor innvilget. Den tredje søknaden ble innvilget fordi kommunen mente en dispensasjon for fortøyning og ankerfeste var av mindre betydning, sammenlignet med opprettelse av nye anlegg.

Ved dispensasjonssøknader som gjelder endring av eksisterende anlegg foreligger mange ulike begrunnelser. Noen begrunnelser er knyttet til Regjeringens mål om å legge til rette for vekst i næringen, der det forutsettes at kommunene setter av tilstrekkelig og egnet areal til oppdrettsnæringen. Mange begrunnelser vektlegger at utvikling av næringene er et stort satsingsområde i kommunen. I noen tilfeller har kommunen vektlagt den regionale kystsoneplanen for Sunnhordland og ytre Hardanger. Til tross for at planen ikke var vedtatt, påpekte noen kommuner i sine begrunnelser at det lå så tungt analysearbeid i planen at resultatene burde tillegges vekt. Særlig gjaldt det analyser av konflikter mellom akvakultur og andre interesser. Noen begrunnelser vektlegger hensynet til søkeren, særlig i forbindelse med samlokalisering av flere anlegg. En del begrunnelser vektlegger bedring av driftsforholdene, rømming og fiskehelse, særlig i forbindelse med flytting av anlegget lenger ut i fjorden. Videre vektlegger noen kommuner eventuelle negative uttalelser under høringsperioden, særlig fra fiskerlagene og Kystverket, av hensyn til andre interesser i området. I tilfeller hvor kommunene har avslått dispensasjonssøknadene, er det særlig gjort på grunnlag av hensynet til en planmessig styrt arealbruk:

«Det vil undergrave planprosessen å behandle dispensasjon for stor økning i arealbruk i sjøområdene innenfor arealbruk til akvakultur, og brukerne av disse arealene må benytte planprosessen for å fremme sine synspunkt på arealbruk i sjø» (Eksempel fra en kommunes vedtaksbrev).

Eller grunnet liten grad av medvirkning, og frykt for å undergrave en ny kommuneplan:

«Kommunen har en kommuneplan som er tre år gammel, hvor gjeldende lokalitet ble godkjent i sammenheng med behandling av denne planen. (...) dersom man nå utvider området uten bred informasjon til medvirkning, for å etablere et større oppdrettsanlegg, er det ikke i samsvar med plan og bygningsloven jf. § 11-17» (Eksempel fra en kommunes vedtaksbrev).

Representanten fra Bømlo kommune påpeker at Bømlo kommune er en «næringsvennlig kommune», som innebærer at kommunen særlig vektlegger hensynet til arbeidsplasser i avgjørelsen om å innvilge en dispensasjonssøknad. På spørsmål om hva som eventuelt vil være avgjørende i vurderingen om å gi dispensasjon, svarer representanten fra Bømlo kommune at eventuelle konflikter med farleder, eller fiskeriinteresser i form av trålefelt og gytefelt samt private klager, har stor betydning.

Ingen av vedtakene er begrunnet med at kommunen har en gammel og utgått kommuneplan. Derimot har Fiskeridirektoratet ved flere tilfeller uttalt at kommunen bør gi dispensasjon på grunn av gammel kommuneplan, i tilfeller hvor planen er eldre enn åtte år.

7.4 Fylkesmannens klagepraksis

Undersøkelsen av Fylkesmannens høringsuttalelser viser at Fylkesmannen har uttalt seg negativt i 15 saker. Det innebærer fraråding eller sterk fraråding fra å gi dispensasjon. Ifølge informanten fra Fylkesmannen gir Fylkesmannen høringsuttalelser i saker hvor deres interesseområder berøres. Dette gjelder særlig tiltak som innebærer negative virkninger for naturmangfoldet, påvirkning på fjordsystemet, utslipp, virkninger for villfisk, spredning av sykdom og lakselus. Mine undersøkelser av Fylkesmannens uttalelser i perioden 2014-2016 (da det ble behandlet flest dispensasjoner) viser at Fylkesmannen uttrykker særlig bekymring rundt økende bruk av dispensasjoner fra kommuneplanen. I tillegg blir det påpekt at kommuneplanen er den rette arena for behandling av akvakultursaker.

Når kommunen har gjort et vedtak, og vedtaksbrevet sendes til Fylkesmannen, foretar Fylkesmannen en klagevurdering (Representant Fylkesmannen 2018.). I klagevurderingen tar Fylkesmannen utgangspunkt i høringsuttalelsen som ble gitt i første omgang (ibid.). Dersom Fylkesmannens uttalelse var negativ, og det ikke har skjedd endringer i saken «(...) følger vi opp med en klage, hvis vi mener kommunen ikke har tatt til seg det vi sa, (...) for da er det jo fremdeles det samme som gjelder» (ibid.).

Min gjennomgang av klagesaker viser at Fylkesmannen har påklaget 11 av kommunenes dispensasjonsvedtak. Flest klager var det 2015 og 2016, da kommunene behandlet flest dispensasjonssøknader. Ifølge representanten fra Fylkesmannen klager Fylkesmannen generelt på svært få saker, der sakene som påklages skyldes kjappe og manglende vurderinger i vedtakene om å innvilge dispensasjon. Kjappe og manglende vurderinger gjelder generelt i alle dispensasjoner, og ikke særskilt i akvakultursaker (representant Fylkesmannen 2018.). Andre vurderingsmomenter i valget om å klage, er knyttet til kommunenes manglende vurdering av behovet for en reguleringsplan (ibid.). Det gjelder særlig i tilfeller hvor kommunene har foreldet og utgått plan, eller det dukker opp et behov som ikke var påtenkt under utarbeidelse av kommuneplanen (ibid.). Fylkesmannen påpeker at det gjennom PBL § 12-1 stilles krav om utarbeidning av reguleringsplan i saker hvor det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring, og ikke bare på grunnlag av et tiltaks størrelse. Ifølge Fylkesmannen er det ikke nødvendig med full kommuneplanrevisjon, men f.eks. en reguleringsplan, da «*hele poenget er at kommunen skal få endringen inn i plansystemet (...) det er jo derfor vi klager (ibid.)*». Hovedpoenget med behandling av akvakultursaker gjennom en planprosess, er at det stilles krav om fremskaffelse av relevant faglig kunnskap om tiltakets virkning for miljø, samfunn, naturmangfold og helse, som skal danne grunnlaget for vedtaket (representant Fylkesmannen 2018).

Videre viser mine undersøkelser at en stor del av Fylkesmannens klagebrev er begrunnet med kommunenes mangelfulle vurdering av naturmangfoldloven. Særlig gjelder det Nml. § 8 og § 10 knyttet til konkrete vurderinger av mulige virkninger ved tiltaket. Fortrinnsvis gjelder det vurdering av

forurensning på naturmiljøet som følge av endret spredningsmønster, og større påvirket areal når det søkes om dispensasjon for utvidelse, eller flytting av anlegg. Særlig i Hardangerfjorden hvor det ifølge Fylkesmannen er mest kritisk for laks og sjøørret. Klagene påpeker i likhet med høringsuttalelsene at dispensasjoner undergraver kommuneplanen som styringsverktøy for utvikling av kommunen, og kan skape presedens for det spesifikke og lignende områder i fremtiden.

Ifølge Fylkesmannen har de etter hvert klaget på færre dispensasjoner, i 2018 har det heller ikke vært noen dispensasjoner å klage på (representant Fylkesmannen 2018). Samtidig er terskelen for å klage generelt lagt på et annet nivå enn tidligere (ibid.). Det innebærer ifølge Fylkesmannen at: *«det klages i de tilfeller hvor deres interesser virkelig blir berørt, og terskelen ligger på et nivå som gjør at vi bør gripe inn»*. Det betyr at Fylkesmannen kun påklager saker som vesentlig berører deres interesseområder (representant Fylkesmannen 2018). At kommunene velger å ta klagen til følge, hører ifølge Fylkesmannen til unntakene. Det hender derimot at administrasjonen er enig i Fylkesmannens uttalelser, men at det gjennom politisk vedtak blir vektet annerledes, slik at næringshensyn står sterkere (ibid.). I tilfeller hvor klagen ikke tas til følge, oppnevnes settefylkesmannen i Sogn og Fjordane som klagebehandler. Mine undersøkelser viser at settefylkesmannen har avgjort syv av klagene. Fylkesmannen har fått medhold i alle klagene, bortsett fra én. Dette bekreftes også av Fylkesmannen som påpeker at det kun er et fåtall saker hvor Fylkesmannen ikke har fått medhold.

I perioden frem til 2016 da kommunene mottok et betydelig antall dispensasjonssøknader, opplevde Representanten fra Bømlo kommune at Fylkesmannen på forhånd hadde bestemt seg for å klage på alle dispensasjonssaker for akvakultur, fordi de ikke ønsket dispensasjoner. Representanten påpeker at dette er uheldig, og mener at hver enkelt sak bør vurderes, fremfor å klage uansett sak. Representanten trekker særlig frem tilfeller hvor det søkes om dispensasjon til å justere anlegget for å bedre miljøforholdene. Representantens erfaring er at oppdrettsnæringen fikk utviklingsmulighetene de hadde behov for ved bruk av dispensasjoner, før Fylkesmannen begynte å klage i større grad. At Fylkesmannen klager i frykt for presedens for lignende saker mener representanten er svært dårlig praksis.

Representanten fra fylkeskommunen mener Fylkesmannen i større grad bør se på hva kommunene selv ønsker, så lenge det foreligger særlige grunner for å innvilge dispensasjon, men ettersom oppdretterne ikke lenger søker om dispensasjon, har Fylkesmannen heller ingenting å klage på.

7.5 Miljøhensynets rolle

Etter naturmangfoldloven § 7, skal §§ 8-12 vurderes og synliggjøres i kommunens vurdering, i saker som berører natur og miljø. I følge Representanten fra Fylkesmannen foretar mange kommuner en vurdering av naturmangfoldloven i sine avgjørelser. Imidlertid innebærer det ofte en veldig skjematisk fremstilling, der man i liten grad viser til konkrete vurderinger av hva som faktisk er

sjekket ut, og vurdert i forkant av vedtaket (representant Fylkesmannen 2018):

«En gjenganger er jo det at man ofte bruker overskriften i naturmangfoldloven §§ 7-12 og så kvitterer man ut at man f.eks. ikke har funnet noe hos Fiskeridirektoratet for naturforvaltning, og dermed så er det greit å gi dispensasjon. Det er jo for lettvind» (ibid.).

Min gjennomgang av kommunenes vedtaksbrev viser at et fåtall av sakene har en grundig vurdering av prinsippene naturmangfoldloven, der mange vurderinger er av denne typen:

«Etter naturmangfaldslova § 7 skal prinsippa i §§ 8-12 leggjast til grunn ved utøving av offentlege mynde. I høve naturbasen er det ingen naturtypar som vert råka som følgje av søknad om dispensasjon, frå kommuneplanen. På grunn av dette er tiltaket ikkje i strid med prinsippa i naturmangfaldslova». (Eksempel fra en kommunes vedtaksbrev)

Det er også tilfeller hvor kommunen i forbindelse med vurdering av naturmangfoldloven påpeker at grad av forurensning på naturmiljøet, og sykdomsspredning skal behandles i etterkant av dispensasjonsavgjørelsen, etter akvakulturloven, og at kommunen ved behandling av dispensasjon kun skal gjøre en vurdering av arealbruken. Dette begrunnes med at en dispensasjon i seg selv ikke har miljøkonsekvenser, og først når det gis tillatelse etter akvakulturlova og aktivitet på lokaliteten blir etablert, vil miljøvirkningene oppstå.

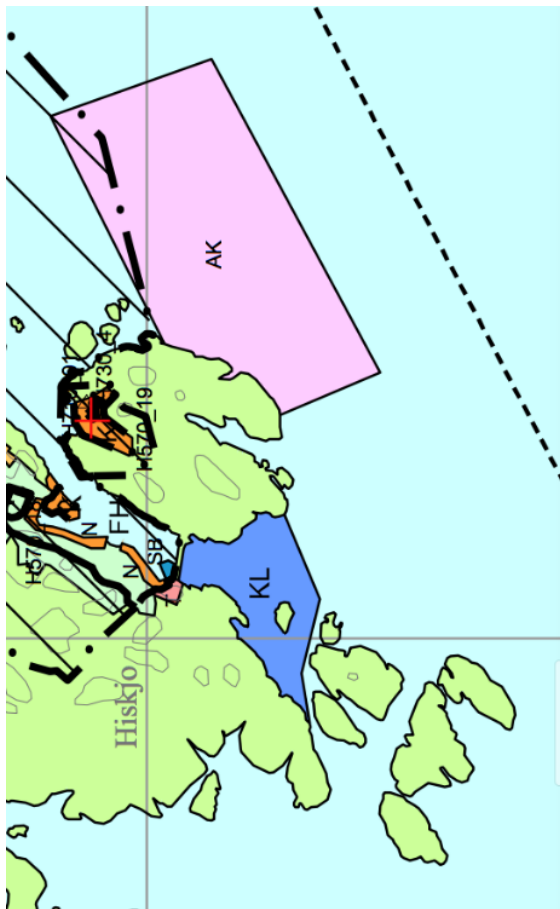
Ved innhenting av kunnskap om naturmangfoldet benytter Bømlo kommune hovedsakelig miljødirektoratets naturbase, hvor de særlig ser på eventuelle konflikter med viktige naturtyper i området (representant Bømlo kommune 2018). På spørsmålet om hvilke hensyn som veier tyngst i kommunens vurdering om å gi dispensasjon svarer representanten: *«Nei, altså, vi vektlegger spesielt hensynet til farleder og fiskeinteresser, for at anlegget ikke skal komme i konflikt med trålefelt og ferdsel på sjøen»*. Samtidig er det et viktig moment at anlegget ikke er i konflikt med trålefelt (ibid.). Friluftinteressene har ifølge representanten ikke vært så sterke i deres dispensasjonssaker. Representanten påpeker videre at Bømlo er en «næringsvillig kommune», der arbeidsplassene i forbindelse med oppdrettsanleggene er et viktig hensyn i vurderingene. Særlig fordi oppdrettsnæringen er en av de viktigste næringene i kommunen. Når det gjelder miljøhensynets rolle i vurderingen svarer representanten at de legger vekt på naturmangfoldloven, og forsøker å balansere de ulike interessene, men påpeker at *«noen vil kanskje påstå at vi legger for stor vekt på de næringsmessige hensynene»*.

Som vist i delkapittelet om Fylkesmannens klagepraksis, legger Fylkesmannen særlig vekt på naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Særlig med hensyn til villaks og sjørørret.

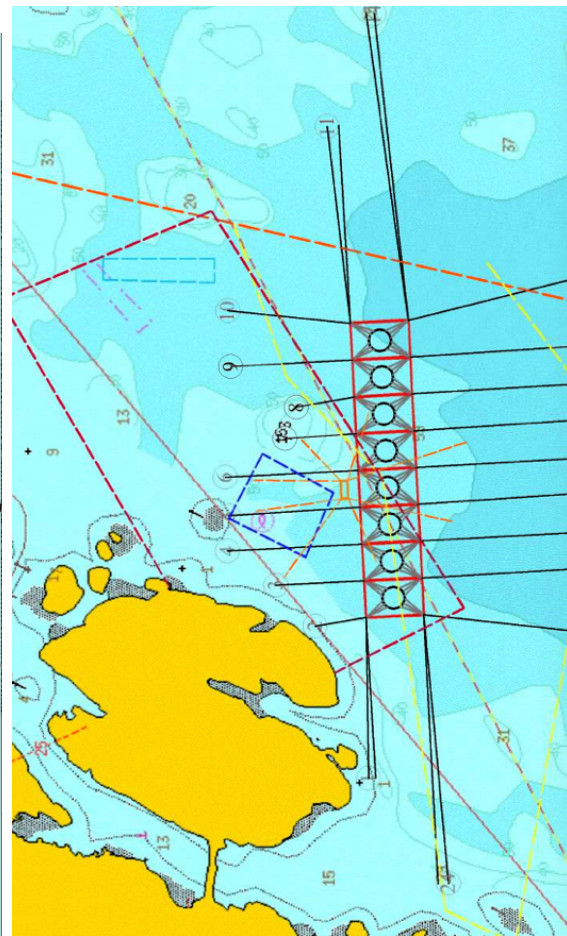
7.6 Eksempelcase fra Bømlo kommune

I dette delkapittelet illustreres en eksempelsak fra Bømlo kommune, for å vise behandlingen av en dispensasjonssøknad, gjennom relevante høringsuttalelser, kommunens vurderinger og grunnlag for å gi dispensasjon. Saken er fra 2014-2016, og den siste dispensasjonssøknaden Bømlo kommune har mottatt ved akvakultursaker. Saken er interessant fordi Fylkesmannen i første omgang valgte å ikke klage, men på grunn av en økning i dispensasjonssøknader på høring, fra Bømlo kommune, ble vedtaket likevel påklaget.

Et oppdrettsselskap søkte i 2014 dispensasjon fra FFNF-formålet (fiske, ferdsel, natur og friluftsliv) i kommuneplanen. Dispensasjonen gjaldt justering av anleggets plassering. Anlegget besto av 6 merder på tre rekker. Søker ønsket bedre strømforhold og vannutskiftning ved å samle merdene på én rekke, øke avstanden mellom dem og trekke anlegget lenger fra land. Søker hadde allerede vært i kontakt med Kystverket av hensyn til farleder i området. Kystverket ville ikke gå imot en eventuell dispensasjon. Kartutsnittet nedenfor, figur 7.4, er hentet fra Bømlo kommunes arealplankart, som er ett av akvakulturområdene avsatt i kommuneplanen, hvor søkers anlegg er plassert. Figur 7.5 er kartutsnitt hentet fra søkers dispensasjonssøknad, som viser ønsket plassering, og i hvilken grad anlegget blir liggende utenfor avsatt akvakulturområde (rød stiplet linje).



Figur 7.4: Kartutsnittet viser lokaliteten til søkers nåværende anlegg (rosa område) (Kilde: Bømlo kommune 2013).



Figur 7.5: Kartutsnittet viser tiltakshavers omsøkte plassering av anlegget, hvor alle merdene er lagt på en rett linje, og trukket lenger ut i fjorden. Den rødstiplede linjen viser avsatt akvakulturområde. De sorte strekene viser fortøyninger (Kilde: Søk I kommunens postliste).

Kommunens foreløpige vurdering ved oversending til høringsinstansene, var at de miljømessige konsekvensene ville være positive for organismer og miljø rundt anlegget, samtidig som faren for opphopning av avfallsstoffer under anlegget, ville reduseres ved bedre strømforhold. Videre anså kommunen tiltaket som positivt for økonomien til søker, og eiere, dersom oppdrettsfisken fikk bedre miljøforhold. Kommunen påpekte at søknaden ikke gjaldt økt biomasse, og at det derfor ikke var snakk om økt belastning i sjøen. Kystverket uttalte at omsøkt plassering ville ligge 100 m inn i hvit sektor fra en fyrlykt i området. De ville likevel ikke motsette seg dispensasjon. Fiskeridirektoratet uttalte at anlegg og fortøyninger ville bli liggende i et lokalt viktigfiskeområde for makrell, sei og breiflabb. Fiskeridirektoratet ville likevel ikke gå imot søknaden.

Fiskarlaget vest stilte spørsmål ved den juridiske bindingen til en nylig vedtatt kommuneplan,

når det stadig ble gitt dispensasjon fra planen. De mente det ikke måtte føres en bit for bit politikk, men heller vurdere hva et større område tåler av oppdrett, i tillegg til annen utslipp i sjø. Fiskarlaget vest gikk imot at det ble gitt dispensasjon. Det ble derfor arrangert møte mellom søker, fiskarlaget Vest og Bømlo kommune for å drøfte merknadene.

I etterkant av høringsperioden ble søknaden behandlet i utvalg for areal og samferdsel i kommunen. Det ble enstemmig vedtatt å gi dispensasjon, med vilkår om at søker skulle rette seg etter Kystverkets krav ved plassering av anlegget. Kommunen vedtok etter en samlet vurdering at fiskeriinteressene måtte vike i saken, og la avgjørende vekt på at Fiskeridirektoratet og Kystverket ikke hadde gått imot dispensasjonen. Videre var det et viktig argument at strømforholdene ville bedres, og dermed skape bedre miljø og vekstforhold for fisken, samt mindre opphopning av avfallsstoffer. Kommunen la også vekt på at søknaden ikke gjaldt økning av biomasse. Naturmangfoldloven er ikke nevnt i vurderingen. Vedtaket ble påklaget av Norges Kystfiskerlag på grunnlag av at rekefeltet og viktige fiskeområder ville bli ubrukelige som følge av anleggets plassering, og at deres interesser dermed ikke ble ivaretatt.

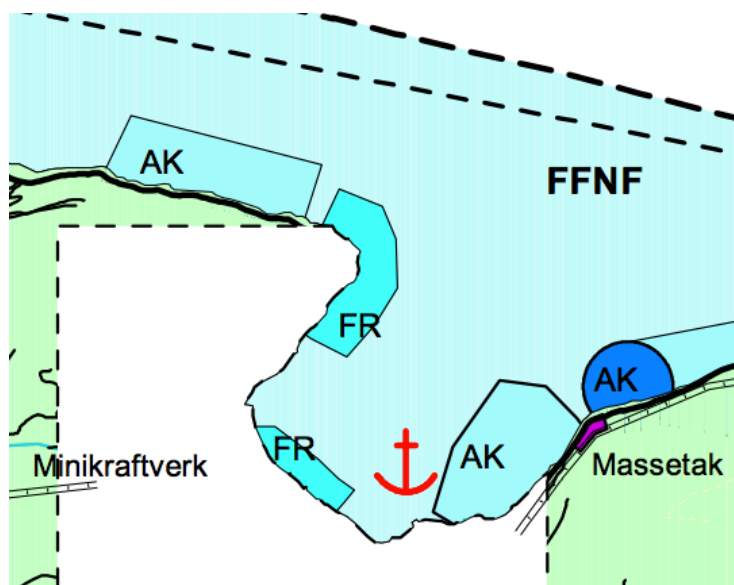
Ved behandling av klagen, mente rådmannen at bedre strømforhold i merdene måtte vektlegges i avgjørelsen, da det ville gi bedre vekstforhold og redusert opphopning av avfallsstoffer. Det ble vist til at verken Fiskeridirektoratet, Kystverket eller Fiskarlaget Vest hadde klaget på vedtaket. Rådmannen vurderte at det ikke forelå nye, avgjørende opplysninger i klagen. Utvalget for areal og samferdsel tok derfor ikke klagen til følge. Fylkesmannen opphevet vedtaket på grunn av saksbehandlingsfeil som de mente hadde virket inn på vedtaket. Særlig nevnes hensynene bak FFNF-formålet som ikke var drøftet tilstrekkelig, men hvor det kun ble slått fast at fiskeriinteressene måtte vike. Fylkesmannen mente det tydet på at kommunen hadde oversett hensynene til ferdsel, friluftsliv og natur. Det var altså ikke drøftet om disse hensynene ble vesentlig tilsidesatt, og kravet om at fordelene måtte være større enn ulempene var heller ikke drøftet. Saken måtte da behandles på nytt i kommunen.

Søker, Kystfiskerlaget og Fiskarlaget vest holdt møte, og fortøyningene ble plassert nærmere anlegget etter ønske om å samarbeide med de lokale fiskerne. Fylkesmannen valgte å ikke klage på saken ved forrige klagevurdering. Siden da hadde Fylkesmannen mottatt flere dispensasjonssaker for akvakultur fra kommunen, og Fylkesmannen fant det derfor nødvendig å klage ved denne klagevurderingen. Fylkesmannen mente miljøkonsekvensene ved dispensasjonen ikke var godt nok begrunnet, og at det derfor ikke er grunnlag for å si at hensynene ikke ble vesentlig tilsidesatt. Særlig gjaldt det spredning av sykdom/parasitter, og hvordan kjemikalier/medisin ville påvirke marint liv på nye måter. Fylkesmannen pekte videre på at kommunen ikke måtte undergrave statusen til kommuneplanen ved å gi dispensasjon, som på sikt svekker kommuneplanen som styringsverktøy. Kommunen tok ikke klagen fra Fylkesmannen til følge.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ble derfor oppnevnt som settefylkesmann. Settefylkesmannen påpekte at en utvikling av næringen bør skje gjennom kommuneplanen som har blitt til gjennom

demokratiske prosesser. Fylkesmannen viste videre til at det er mange oppdrettsanlegg i kommunen og regionen, samt flere anlegg i nærheten av det aktuelle anlegget. Fylkesmannen mente at den regionale kystsoneplanen ved ferdigstillelse vil gi godt grunnlag for en bærekraftig utvikling av næringen. Fylkesmannen la videre vekt på at kommuneplanen var fra 2013, og relativt ny, hvor den klare hovedregel er at endret arealbruk skal skje gjennom ny kommuneplanprosess. Særlig med bakgrunn i statlige føringer, blant annet de nasjonale forventningene, vurderte Fylkesmannen det som uheldig at dispensasjonsvedtaket kunne gi presedensvirkninger i ettertid. Fylkesmannen viste også til naturmangfoldloven §§ 8,9 og 10, og at tiltaket var reguleringspliktig på grunn av størrelsen og de usikre virkningene tiltaket hadde for miljøet i fjorden. Settefylkesmannen tok klagen fra Fylkesmannen til følge.

7.7 Planlegging for akvakultur i Sogn og Fjordane og Bremanger kommune, og forvaltningens holdning til bruk av dispensasjoner.



Figur 7.6: Kartutsnittet viser kommuneplankartet til casekommunen Bremanger. Bremanger planlegger for akvakultur i enbruksområder med flerbruk uten akvakultur. Kilde (Bremanger kommune 2004).

Representantene fra fylkeskommunen og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har inntrykk av at de fleste kommunene i fylket benytter seg av enbruk ved planlegging for akvakultur. Gjennomgangen av arealplanen til de ni representerte kommunene i Sogn og Fjordane viser at seks av kommunene bruker prinsippet om å planlegge for oppdrett, i enbruksområder (A), omringet av flerbruk uten akvakultur (FFNF) (se figur 7.6). Fire av de seks kommunene har presisert i bestemmelsene

at fortøyninger til anlegget kan legges i FFNF- området dersom fortøyningene ikke kommer i konflikt med tilgrensende arealbruk. Tre av kommunene benytter flerbruksområder med akvakultur (FFFNA) i planen. Hos en av de tre kommunene presiseres det i bestemmelsene at nye anlegg kun kan plasseres i enbruksområder (A), for å etter hvert fjerne flerbruksområdene som inkluderer akvakultur (FFFNA).

I Bremanger kommune planlegges det for akvakultur ved bruk av enbruksområder (A), der de resterende områdene ekskluderes for oppdrett (FFNF). I bestemmelsene nevnes ingenting om behovet for plassering av fortøyninger (Bremanger kommune 2004). I følge representanten fra Bremanger kommune ble kommunens gjeldende arealdel utarbeidet på slutten av 1990-tallet og vedtatt i 2004. Kommunen er i gang med revidering av ny plan, og representanten forteller at kommunen vurderer å presisere i bestemmelsene at fortøyninger kan legges i FFNF- områdene ved behov, for å gjøre planen mer fleksibel (representant Bremanger kommune 2018). I den nye planen skal det også settes av større akvakulturområder (ibid.).

Representantene fra fylkeskommunen mener det i større grad bør planlegges for flerbruk med akvakultur, dersom behovet for dispensasjoner skal reduseres, samt sikre areal til fortøyninger og mindre justeringer av anleggene. Fylkesmannen tror behovet for dispensasjoner vil reduseres ved bruk av flerbrukskategorier som åpner for akvakultur «overalt». Det er derimot ikke bærekraftig, og gir kommunene liten grad av styring av arealene (representant Fylkesmannen 2018). Representanten mener planlegging for akvakultur i store flerbruksområder blant annet skaper utfordringer ved gjennomføring av konsekvensutredninger for akvakulturområdene i plan, særlig når det gjelder utredning av konflikter med andre miljø- og samfunnsinteresser i det aktuelle området. Dette medfører ifølge Fylkesmannen at for eksempel naturmiljø ikke blir godt nok avklart i planen. For å gjøre gode interesseavveininger bør derfor akvakultur i størst mulig grad avklares i plansammenheng, slik at kommunene har styring over sine arealer, ved å fremheve områder hvor kommunen ønsker akvakultur, eller der det ikke er ønskelig med akvakultur. «(...) Vi mener derfor at planlegging for enbruk er den beste planleggingsmetoden, eller i alle fall et avgrenset flerbruksområde med akvakultur» (representant Fylkesmannen 2018). Videre påpeker Fylkesmannen at i tilfeller hvor kommunene planlegger ved bruk av «(...) flerbruksområder med akvakultur som dekker store deler av sjøområdene, pleier vi å fremme innsigelse» (ibid.).

Når det gjelder forvaltningsaktørens holdninger til bruk av dispensasjoner ved akvakultur, beskriver ikke fylkeskommunen dispensasjoner som et stort problem. Representanten er av den oppfatning at det er utfordrende for kommunene å til enhver tid vite hvor store akvakulturområder som kreves, og i hvor stor grad skal det skal planlegges for akvakultur. Særlig utfordrende er det å skaffe kunnskap om de beste lokaliseringene til enhver tid, når forholdene på lokalitetene endrer seg, og behovene i næringen forandrer seg nokså raskt (ibid.). I følge fylkeskommunen er det derimot lettere å ha oversikt over hvor det er andre interesser i området, og åpne for akvakultur i områder hvor det ikke er konflikter. Videre mener representanten det ofte er nødvendig med dis-

pensasjoner fordi «(...) planene revideres for sjelden, og når det først settes i gang en revidering er det en nokså langvarig prosess». I følge fylkeskommunen «(...) har Fylkesmannen litt av skylden» for en del tilfeller av dispensasjoner. Representanten viser til Fylkesmannens restriktive holdning i kommuneplanprosessene hvor det rettes innsigelse til planer som Fylkesmannen mener har for store akvakulturområder. Fylkeskommunen har inntrykk av at kommunene ofte ønsker å sette av store akvakulturområder, men på grunn av Fylkesmannens innsigelsespraksis, gjør kommunene områdene mindre igjen. Fylkeskommunen som forvalter av akvakulturinteressene, veier i de tilfellene opp for Fylkesmannens ønske om mindre akvakulturområder, ved å uttale at kommunen bør legge ut større arealer (ibid.).

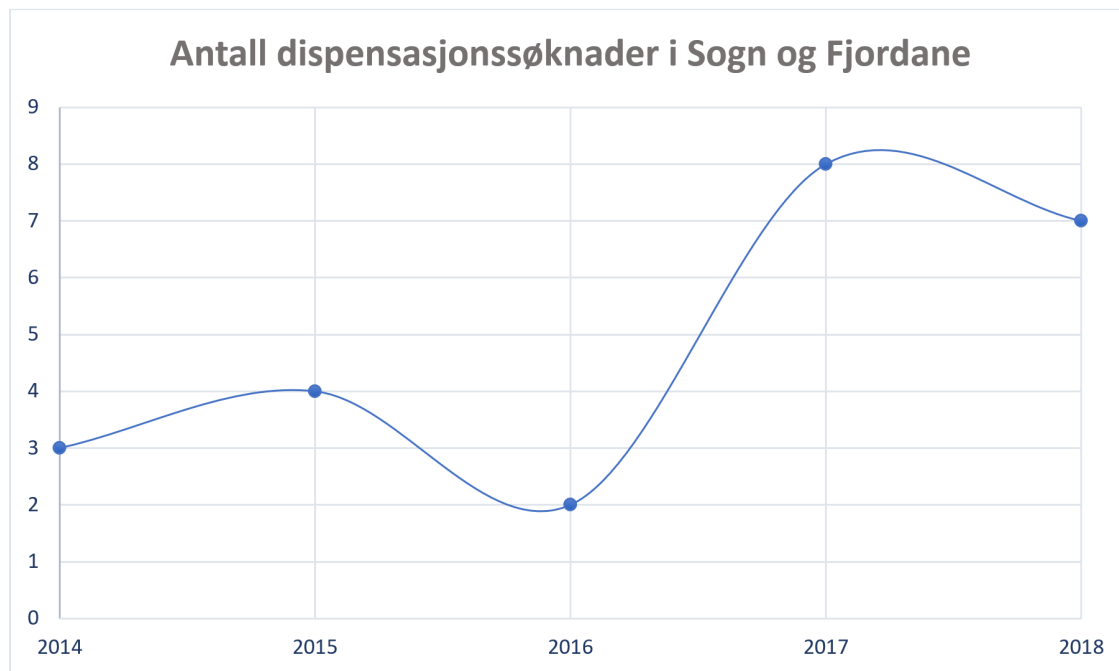
Representanten fra Fylkesmannen mener at avklaring i overordnet plan er et særlig viktig redskap i akvakulturnæringen, for å sikre helhetlige vurderinger av konsekvenser for naturmangfoldet. Særlig av hensyn til villaksen og andre interesser i området. Av den grunn bør dispensasjoner kun benyttes unntaksvis (ibid.). Representanten mener det er et problem at «dispensasjoner er ganske udemokratisk, med veldig snevre høringsprosesser», der tiltaket ikke ses i større sammenheng gjennom utarbeidelse av konsekvensutredninger og tar eventuelle andre lokaliteter i betraktning.

Representantene fra Bremanger kommune gir uttrykk for at de er positive til dispensasjon ved endring av eksisterende anlegg, fordi det gjelder endring i et område som allerede er klarert for akvakultur i planen. Representantene nevner eksempelvis fortøyninger som blir liggende utenfor akvakulturområdet. Når det gjelder opprettelse av nye lokaliteter, mener kommunen derimot at det er uheldig å gi dispensasjon, fordi området ikke er klarert i plan.

7.8 Omfanget av dispensasjonssøknader 2014-2018

Fylkesmannen operer med et skjema over alle dispensasjoner og planer som sendes til Fylkesmannen på høring (representant Fylkesmannen 2018). Utover dette lages det ingen statistikk (ibid.). Oversikten inneholder lite opplysninger om hva saken gjelder, utover en kommentar av typen «akvakultur» eller «fortøyninger». Fylkesmannen laget imidlertid statistikk over dispensasjonssøknader generelt i fylket i perioden 2014-2017 etter forespørsel fra NRK. Oversikten viser saker innenfor alle områder, ikke spesifikt for akvakultur. Oversikten viser at det var mellom 238 og 249 dispensasjonssøknader på høring hos Fylkesmannen hvert år. Det tilsvarer omtrent halvparten av alle sakene Fylkesmannen har på høring. Fylkeskommunen opplyser om at de ikke fører statistikk over dispensasjoner fra plan ved lokalitetsklarerer. Alle akvakultursøknader føres derimot inn i et dokument for å holde styr på sakene (representant fylkeskommunen 2018), der noen av sakene er merket «disp». Ifølge representanten fra fylkeskommunen er det derimot usikkert om oversikten er komplett. Oversikten over dispensasjonssøknader tilsendt fra Fylkesmannen viser 24 dispensasjonssøknader i perioden 2014-2018 (til og med august i år). Dette samsvarer med mine undersøkelser. Én av sakene mangler vedtaksbrev, og én er fremdeles under behandling.

Som det fremkommer i figur 7.7 har det vært en økning i antall dispensasjoner de siste to årene. I 2014 ble det behandlet tre søknader, fire søknader i 2015, to søknader i 2016, åtte søknader i 2017 og syv frem til august 2018. Dispensasjonssøknadene fordeler seg mellom Flora, Solund, Bremanger, Balestrand, Hyllestad, Vågsøy, Gulen, Gloppen og Askvoll kommune.



Figur 7.7: Fordelingen av de 24 dispensasjonssøknader ved akvakultursaker i Sogn og Fjordane i perioden 2014-2018. Kurven viser en generell økning av dispensasjonssøknader i 2017 og 2018.

Representanten fra Fylkesmannen har merket en økning i antall dispensasjonssøknader de siste par årene, og tror det kan skyldes tilfeldigheter, i kombinasjon med at oppdrettsnæringen er i vekst, samtidig som mange kommuner ikke evner å holde tritt med revisjon av kommuneplanen. Dette gjelder ikke alle kommunene, men det er generelt mange som henger etter med revidering av kommuneplanen (representant fylkesmann 2018). Representanten fra fylkeskommunen påpeker at det har vært kraftig økning i akvakultursøknader det siste året. Bakgrunnen er ifølge representanten at flere oppdrettselskap fra Hordaland ønsker å etablere seg i Sogn og Fjordane, fordi det er «*helt fullt i Hordaland*», samtidig som store deler av arealene lagt ut til akvakultur i kommuneplanene i Sogn og Fjordane, er opptatt. «*Det fører til kamp om akvakulturlokalitetene*» der flere selskap ønsker å etablere seg på samme lokalitet (representant fylkeskommunen 2018). Informanten gir uttrykk for at det skaper konflikt mellom søkerne når fylkeskommunen må velge hvem av søkerne som skal få tillatelse. Samtidig kan utviklingstillatelsene ³ være en årsak til økningen i antall dispensasjon (ibid.) Ny teknologi gjør at anleggene kan plasseres på mer eksponerte områder, hvor man tidligere tenkte at det var umulig å ha oppdrett. Det gir et større behov for dispensasjoner,

³<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser>

særlig i kommuner med gamle planer, hvor det ikke planlegges for akvakultur i mer eksponerte områder, som utviklingskonsesjonene krever (ibid.). En annen årsak kan være at oppdretterne etter en periode med drift oppdager at forholdene ved lokaliteten ikke er optimale, som medfører at oppdretter må endre plassering for å bedre produksjonsforholdene (ibid.).

17 av dispensasjonssøknadene i Sogn og Fjordane er innvilget, fire av søknadene gjelder etablering av nytt oppdrettsanlegg. Fire av dispensasjonssøknadene er avslått, der to gjelder nytt anlegg. Ingen av søknadene gjelder nytt anlegg hvor hele anlegget blir liggende utenfor avsatt akvakulturområde i plan. Dispensasjonssøknadene for nye anlegg gjelder primært fortøyning utenfor avsatt akvakulturområde. I to av tilfellene søkes det også dispensasjon for deler av anleggsrammen, ferdsel- og fiskeforbudssone, avløpsledning og fôrflåtens fortøyninger. De fleste dispensasjonssøknadene gjelder endring av eksisterende oppdrettsanlegg, hvor fortøyninger havner utenfor avsatt akvakulturområde i plan. Flere søknader gjelder også flytting av anlegget grunnet dårlige strømforhold, lite oksygenivå og for liten dybde. Det medfører at søker ønsker å trekke anlegget lenger ut fra land, for å bedre miljøforholdene.

Når det gjelder størrelsen på akvakulturlokalitetene, har representanten fra Fylkesmannen inntrykk av at *«arealet i mange av de gamle kommuneplanene er for små»*. Ifølge Fylkesmannen er det hovedsakelig fortøyningene som blir liggende utenfor akvakulturområdet, særlig ved utskiftning fra stål til plastanlegg. Representanten fra fylkeskommunen mener at mange av dispensasjonssøknadene skyldes for små akvakulturområder generelt i kommuneplanene:

«(...) for små akvakulturområder gir større sannsynlighet for en dispensasjon».

Likevel mener informanten at små akvakulturområder kan være greit dersom kommunene presiserer i bestemmelsene at fortøyninger kan gå utenfor ved behov, så lenge fortøyningene ikke kommer i konflikt med andre formål. Problemet er at de gamle planene ikke har slike bestemmelser (representant fylkeskommunen 2018). Det medfører krav om dispensasjon også for de aller minste endringene (ibid.).

Av de representerte kommunene i Sogn og Fjordane har de fleste kommunene relativt gamle planer. Som tabell 7.3 viser, har syv kommuner fremdeles en arealplan som er over ti år gammel. Den eldste er 15 år gammel. Vågsøy, Bremanger og Flora kommune hadde de eldste arealplanene i perioden 2014-2018. Vågsøy kommune har fremdeles kommuneplan vedtatt i 2003, Bremanger har fremdeles arealplan fra 2004, og Flora kommune hadde arealdel fra 2003, men reviderte planen i 2017.

Alder på kommuneplanens arealdel i Sogn og Fjordane	Antall arealplaner	Under revidering
Arealplan vedtatt før 2008	3	3
Arealplan vedtatt 2008-2011	4	2
Arealplan vedtatt 2012-2017	2	1

Tabell 7.3: Tabellen viser fordelingen av arealplanene til de ni kommunene representert i studien, I Sogn og Fjordane.

Vågsøy kommune behandlet i perioden 2014-2018 fem dispensasjonssøknader, hvor fire ble innvilget, og én fikk avslag. Flora kommune behandlet fire dispensasjonssøknader, der tre ble innvilget, den fjerde mangler vedtak. Bremanger kommune behandlet fem dispensasjonssøknader, hvor fire ble innvilget og én fikk avslag. Oppsummert ble 13 dispensasjonssøknader behandlet etter gammel arealplan, der 10 ble innvilget, to fikk avslag, og en er usikker. Av de 17 innvilgede dispensasjonssøknadene er 10 innvilget etter gammel plan (før 2008) se tabell 7.4.

Alder på plan	Antall innvilgede søknader	Antall avslåtte søknader
Før 2008	10	2
Etter 2008	7	2
I alt	17	4

Tabell 7.4: Tabellen viser fordelingen av dispensasjonssøknader mellom gamle og nye planer. 10 av 17 dispensasjonssøknader er innvilget etter gammel arealplan, 7 er innvilget etter nyere plan.

Representanten fra fylkeskommunen er usikker på om det i praksis innvilges flere dispensasjoner fra gammel plan, sammenlignet med nyere plan, men har sett at kommuner har innvilget dispensasjoner begrunnet med at planen er gammel og utdatert. Representanten fra Fylkesmannen har i likhet med fylkeskommunen sett kommuner begrunne en innvilget søknad med at planen er gammel. I de tilfeller pleier Fylkesmannen råde kommunene til å oppdatere arealplanen, for å sikre tilgjengelig næringsareal i planen, slik at det blir mindre behov for dispensasjoner, samt raskere behandlingsprosess. Ifølge Fylkesmannen er det ekstra uheldig dersom kommunene velger å dispensere fra en helt ny plan, da det innebærer «(...) *undergraving av et helt nytt plandokument*». Representanten har derfor mer forståelse for at det i noen tilfeller gis dispensasjon fra gamle utdaterte planer, men påpeker at det ikke er alderen på kommuneplanene som avgjør hvordan Fylkesmannen forholder seg til sakene: «*Først og fremst er det ikke alderen på planen som er avgjørende, men konfliktnivået i saken*».

7.9 Behandling av dispensasjonssøknader og kommunenes begrunnelser ved vedtak

Ifølge alle informantene varierer det om søker tar kontakt med kommunen i forkant av at akvakultursøknaden sendes til fylkeskommunen, eller om dette gjøres parallelt. Representanten fra Bremanger kommune sier de behandler ca tre til fire dispensasjonssøknader i året, vedrørende akvakultur, der noen gjelder helt nye anlegg. I Bremanger kommune behandles dispensasjonssøknadene i avdeling for «Plan og forvaltning» (representant Bremanger kommune). Det er primært én person som står for behandlingen av søknadene (ibid.). Etter behandling i plan og forvaltning sendes søknaden til politisk vedtak hos formannskapet. I tilfeller hvor sakene er mer konfliktfylt og Fylkesmannen har uttalt seg negativt pleier kommunen å behandle søknaden politisk. Representanten sier det vanligvis er enighet mellom politikerne og administrasjonen i avgjørelsen om å innvilge eller avslå dispensasjonssøknader i akvakultursaker.

Representanten fra Bremanger kommune forteller at dersom dispensasjonssøknadene gjelder små endringer av eksisterende anlegg sendes ikke søknaden til Fylkesmannen på høring. Representanten fra Fylkesmannen påpeker at Fylkesmannen ikke har bedt kommunene gjøre en slik sortering.

Når det gjelder vilkår ved innvilgelse av dispensasjonssøknader, sier representanten fra kommunen at de alltid setter krav om vilkår, for å ivareta andre interesser i området. Ifølge informanten setter de vilkår om at oppdretter skal bruke best mulig driftsmetoder, krav om avgrensning av forensning, og krav til støy og lys. Mine undersøkelser viser at de fleste vedtakene om å innvilge dispensasjon, setter krav om vilkår. Særlig gjelder det ved plassering av fortøyninger for å redusere eventuelle konflikter.

Ved vedtak om å innvilge eller avslå dispensasjon skal kommunen vise til hvilke vurderinger som er gjort, og begrunne vedtaket. I de fire dispensasjonssøknadene som gjaldt oppføring av nye anlegg, foreligger ulike begrunnelser fra kommunene. To saker er begrunnet med at plasseringen ikke hindret skipstrafikk, fiskeri- eller ferdselsinteresser. En annen ble innvilget fordi søknaden gjaldt midlertidig forskning og utviklingsarbeid, samt at søknaden ikke var i konflikt med andre samfunnsinteresser. Den fjerde ble innvilget som følge av at tiltaket ga positive effekter for miljø, drift og dyrevelferd, samtidig som kommunen mente at gjeldende akvakulturområde i planen var for langt, og smalt til å kunne plassere et moderne anlegg på optimal måte. Søknadene som ble avslått, var begrunnet med at tiltaket ville gi negative konsekvenser for fiskeriinteressene i området pga. fortøyninger og fordi samlet påvirkningen på villaks og sjørørret var for stor.

Ved dispensasjonssøknadene som gjaldt endring av eksisterende anlegg er en del begrunnelser knyttet til miljøhensyn, ved bedre fiskehelse og mindre smittepress på vill anadrom fisk. Andre begrunnelser er knyttet til at søknaden gjelder mindre endringer, og at en eventuell søknad om nytt anlegg eller økt biomasse ville stilt seg annerledes. I andre tilfeller legges det vekt på at

akvakulturnæringen er i kontinuerlig endring, og at det i noen tilfeller derfor er nødvendig å gi dispensasjon. I tilfeller hvor kommunene er i gang med revidering har kommunene innvilget søknaden dersom den er i tråd med utkast til ny arealdel, slik at søker ikke må vente til planen er vedtatt. Når kommunene velger å avslå søknader om endring, er begrunnelsen ofte knyttet til mangelfulle undersøkelser av konsekvenser for villaks og sjørret, og dermed strid med naturmangfoldloven, eller at behandling må skje gjennom revisjon av kommuneplan for å sikre bedre saksbehandling.

7.10 Fylkesmannens klagepraksis

Mine undersøkelser viser at Fylkesmannen har frarådet eller sterkt frarådet kommunene å gi dispensasjon i ni saker. Representanten fra Fylkesmannen sier de uttaler seg i alle dispensasjonssaker de får på høring, uavhengig av om Fylkesmannen er negativ. Sakene de får på høring deles inn i kategorier etter konfliktnivå, fra saker med lav konflikt til saker med høy konflikt, der sakene Fylkesmannen mener har høy grad av konflikt får en mer utfyllende tilbakemelding sammenlignet med resten. I følge representanten uttaler Fylkesmannen seg positivt til dispensasjonssøknader som gjelder utviklingslokaliteter for testing av ny teknologi, da det på sikt kan bidra til en mer bærekraftig næring.

Dokumentanalysen viser at Fylkesmannen i saker med lavt konfliktnivå uttrykker at Fylkesmannen ikke har konkrete råd i saken, men at de på generelt grunnlag mener det er uheldig å behandle saken som dispensasjon. I sakene med høyere grad av konflikt påpekes manglende eller mangelfulle undersøkelser og drøftinger av konsekvenser for naturmangfoldet, samt Fylkesmannens bekymring for miljøet, da særlig villaks og sjørret. Videre henvises det til PBL § 19-2 om at kommunen ikke bør gi dispensasjon når regional eller statlig myndighet har uttrykt seg negativt. Mine undersøkelser viser at Fylkesmannen ikke har påklaget noen av kommunenes dispensasjonsvedtak i perioden 2014-2018. Derimot har naboer eller andre berørte klaget på vedtaket, hvor Fylkesmannen i de fleste tilfeller har omgjort kommunenes vedtak.

Som tidligere nevnt, laget Fylkesmannen oversikt over alle dispensasjonssaker for NRK tidligere i år, her fremkommer det at Fylkesmannen i 2014 klaget på fire av 238 saker, 2015 ble det klaget på åtte av 221 saker, 2016 klaget Fylkesmannen på 11 av 242 saker og i 2017 ni av 249 saker. Fylkesmannen mener det ikke har vært noen endring i Fylkesmannens klagepraksis i perioden 2014-2018, men at de i større grad påpeker viktigheten av å vurdere saker i overordnede planer, fremfor bruk av dispensasjoner. På spørsmål om hvorfor Fylkesmannen i svært liten grad klager på dispensasjonsvedtakene, til tross for at de i mange tilfeller sterkt fraråder kommunene å gi dispensasjon, svarer representanten:

«Terskelen for å klage er generelt høy, vi lytter til kommunen og lokaldemokratiet, og klager egentlig på de verste og mest konfliktfylte sakene. (...) Akvakultursaker har vi vel knapt klaget på»

På den måten får kommunene gjøre de fleste avgjørelsene på eget ansvar, så lenge det ikke er i strid med regionale eller nasjonale interesser (representant Fylkesmannen 2018). Er tiltaket derimot i strid med regionale eller nasjonale interesser som vi skal bidra til å ivareta, da mener vi det er aktuelt å klage (ibid.). Det gjelder generelt, og ikke spesielt for akvakultur (ibid.). Representant fra Bremanger kommune kommer ikke på noen tilfeller hvor Fylkesmannen har klaget på kommunens vedtak om å innvilge dispensasjon. Det har vært tilfeller hvor de har vurdert å klage, men likevel ikke gjort det (ibid.). Representanten nevner et tilfelle hvor Fylkesmannen vurderte å klage på vedtaket på grunn av få dårlig kunnskapsgrunnlag til å gi dispensasjon. Tiltakshaver måtte da innhente mer informasjon om miljøforholdene, og på bakgrunn av det valgte Fylkesmannen å ikke klage på vedtaket. Representanten fra fylkeskommunen mener at Fylkesmannen i mange tilfeller fraråder kommunene å gi dispensasjon, særlig de to siste årene. Representanten opplever at det særlig gjelder endringer på eksisterende lokaliteter, hvor søker ønsker å justere anlegget for å bedre miljøforholdene. Fylkeskommunen mener det er feil å fraråde dispensasjon i den type saker, ettersom det ikke medfører endring i grad av utslipp. Videre peker representanten på utfordringer når det er kamp om lokalitetene:

«Når to selskap søker fylkeskommunen om tillatelse til akvakultur på samme lokalitet, men som i kommuneplanen går utenfor område avsatt til akvakultur, må begge søke dispensasjon fra planen. I en sak valgte kommunen å gi dispensasjon til det ene selskapet, men ikke det andre. Selskapet som fikk avslag valgte da å klage, klagen ble ikke tatt til følge, og Fylkesmannen behandlet klagen. Fylkesmannen omgjorde kommunens vedtak, slik at begge selskapene fikk dispensasjon, og vi sitter igjen med to søkere på samme lokalitet, og må avgjøre hvem som skal få akvakulturtillatelse, og hvem som får avslag. Det blir ekstremt tungvint og det skaper mye ekstraarbeid når vi ikke er helt sikre på hvor Fylkesmannen står når det gjelder klager på dispensasjoner»

Ettersom Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ikke har påklaget noen av dispensasjonssøknadene i perioden 2014-2018 er heller ingen saker avgjort av settefylkesmannen i Møre og Romsdal.

7.11 Miljøhensynet

Dokumentanalysen viser at naturmangfoldlovens prinsipper i kommunenes vurderinger kommer til anvendelse på ulike måter. Kvaliteten varierer også i stor grad. En del vurderinger gjengir kun innholdet i prinsippene §§ 8-12. i andre tilfeller viser kommunen til hvilke vurderinger som er gjort i forkant av vedtaket, av hensyn til naturmangfoldet, uten å koble vurderingene konkret til prinsippene, men der det legges til en setning i slutten av vurderingen: «*ut i fra dette vurderer en at kravet i naturmangfoldloven §§ 8-12 er oppfylt*». Mange vurderinger ender med et siste avsnitt kalt «naturmangfold» der det for eksempel uttrykkes: «*i forhold til naturmangfoldloven vurderer en at de miljørettslige prinsippene §§ 8-12 er ivaretatt ved saksbehandlingen, jf. saksomfang og*

vurderinger ovenfor». En slik vurdering fremkommer også i noen av dispensasjonsvedtakene til Bremanger kommune.

I følge representanten til Fylkesmannen legger Fylkesmannen «(...) *størst vekt på naturmiljø med anadrom fiske, eventuell smittefare og bærekraftig bruk i vurderingen om å klage*». Andre vurderingsmomenter er konflikter med sjøfuglreservat, særlig viktige områder for havørn, viktige hekke-lokaliteter, vassdrag, nasjonale laksefjorder, lakselver og ørretelver. Mine undersøkelser viser at i de tilfeller Fylkesmannen har frarådet kommunene å gi dispensasjon, påpekes særlig hensynet til laks og sjørret i Sognefjorden, mangel på miljøundersøkelser, hekkeplass for Hubro og mangel på vurdering av tiltakets samlede belastning jf. Naturmangfoldloven § 10. Informanten fra Bremanger kommune påpeker at Fylkesmannen ofte uttaler at kommunen mangler en vurdering av tiltakets samlede belastning. I følge kommunen er dette en vurdering de opplever som svært vanskelig, da kunnskapsgrunnlaget for å gjøre en slik vurdering er svært dårlig. I et tilfelle hvor kommunen sendte dispensasjonssøknaden på høring til Fylkesmannen gir kommunen uttrykk for at de ønsker innspill fra Fylkesmannen angående vurdering av tiltakets samlede belastning. I uttalelsen uttrykker derimot Fylkesmannen at de først ønsker å vurdere samlet belastning etter naturmangfoldloven når saken skal behandles etter akvakulturloven i etterkant.

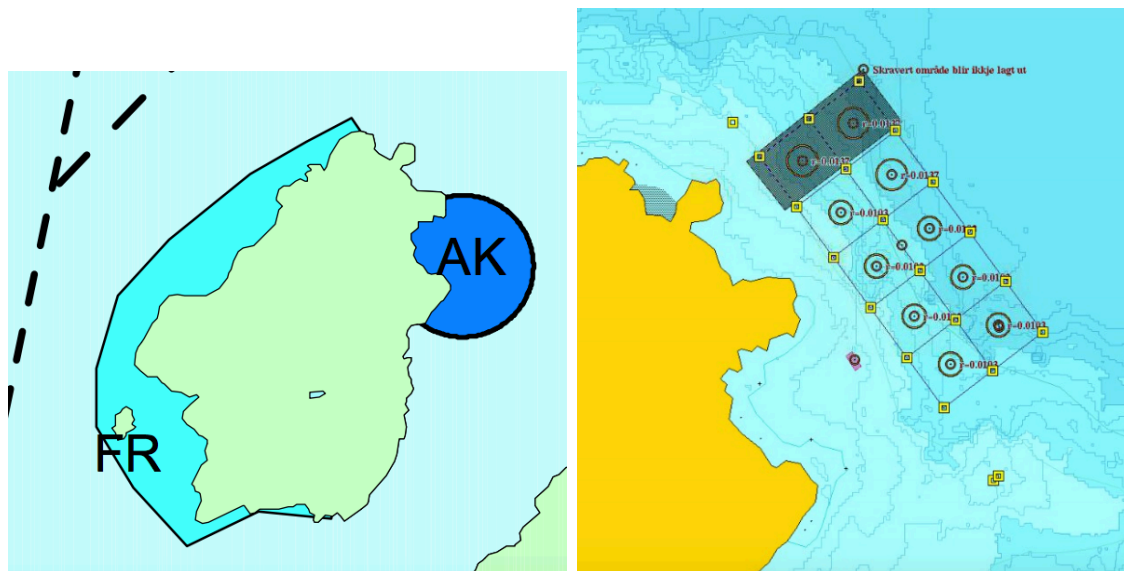
På spørsmål om hvilke hensyn som veier tyngst i vurderingen om å gi dispensasjon, påpeker representanten at de vurderer helheten i hver enkelt sak, avhengig av hvilke momenter som dukker opp, men at næringshensynene veier tungt. For å innhente kunnskap benytter Bremanger kommune hovedsakelig miljødirektoratets naturbase og Sogn og Fjordanes database fylkesatlas.no (representant Bremanger kommune 2018). Fremover vil de også benytte seg av marine grunnkart, som nettopp er ferdig utarbeidet, og vil utgjøre et særlig viktig grunnlag i utarbeidelse av den nye kommuneplanen.

7.12 Eksempelcase fra Bremanger kommune

Jeg vil nå fremstille en sak fra Bremanger kommune, for å vise hvordan prosessen ved behandling av dispensasjonssøknader kan foregå. Her vil jeg vise til relevante høringsuttalelser, og hvilke vurderinger kommunen og Fylkesmannen har gjort om sakens konfliktnivå. Som nevnt tidligere, har Fylkesmannen valgt å ikke klage på noen av vedtakene. Jeg velger derfor å presentere en av flere saker hvor Fylkesmannen vektlegger kommuneplanens verdi, og sterkt fraråder kommunen å innvilge søknaden.

Et oppdrettselskap søkte i 2015 dispensasjon fra FFNF- formålet (fiske, ferdsel, natur og friluftsliv) (lyseblått) i kommuneplanen. Dispensasjonen gjaldt flytting av anlegget lenger ut i fjorden, for å gi bedre strømforhold og vannutskifting ved lokaliteten. Det ble søkt om flytting av anlegget i forbindelse med omlegging fra stålanlegg til plastanlegg, som krever mer plass. Kartutsnittet vist i figur 7.8, er hentet fra arealplankartet til Bremanger kommune. Dette er ett av akvakultur-

områdene kommunen har avsatt i kommuneplanen, hvor søkers anlegg ligger plassert. Det andre kartutsnittet, figur 7.9, er hentet fra søkers dispensasjonssøknad, og viser hvor søker ønsker å flytte anlegget, i forhold til avsatt akvakulturområde.



Figur 7.8: Kartutsnittet viser lokaliteten/avsatt akvakulturområde i kommuneplanens arealplan-kart, hvor søkers anlegg opprinnelig lå plassert (mørk blå). Kilde: (Bremanger kommune 2004).
 Figur 7.9: Kartutsnittet viser tiltakshavers omsøkte plassering av anlegget, der merdene er plassert på to rekker, og trukket lenger ut i fjorden. Kilde: Søk i Bremanger kommunes postliste

Kommunen sendte søknaden på høring til Kystverket, Fylkesmannen og Fiskeridirektoratet. Kystverket uttalte at de ikke går imot en eventuell innvilgelse av dispensasjon, men hadde krav til mindre justeringer av anleggsutforminga. Fiskeridirektoratet uttalte at det var registrert nasjonalt viktig gyteområde for kysttorsk i området. Det ble videre nevnt at endring av akvakulturområder primært bør skje gjennom revisjon av kommuneplanen. Likevel mente Fiskeridirektoratet at kommunen burde gi dispensasjon på grunnlag av at arealplanen er over 10 år gammel, samtidig som det er en fordel at fiskehelsen og miljøforholdet ved anlegget bedres. Fylkesmannen påpekte at kommuneplanen er et resultat av en omfattende prosess med helhetlige vurderinger, og stor grad av medvirkning, som tilsier at det ikke skal være kurant å fravike en overordnet plan.

Videre la Fylkesmannen vekt på at dispensasjoner ikke skal undergrave kommuneplanen som overordnet styringsdokument, i arealforvaltningen. Fylkesmannen påpekte at behandling gjennom dispensasjon har mindre grad av demokratisk høring og innsyn, samtidig som det gir en mindre helhetlig vurdering av Nml. § 10, sammenlignet med behandling gjennom plan. Videre ble det pekt på manglende informasjon om tiltakets forurensning på naturmiljøet i sjø, og spredning av sykdom til vill anadrom fisk og andre arter. Dette er informasjon som ifølge Fylkesmannen skal danne grunnlaget for om vilkårene for å gi dispensasjon er tilstede. På grunnlag av dette kunne ikke Fylkesmannen se at fordelene med ny plassering av anlegget var klart større enn ulempene

for naturmiljøet, og bestandene av vill anadrom laksefisk. Fylkesmannens miljøvernavdeling rådet derfor sterkt ifra å gi dispensasjon til etablering. Avslutningsvis ble det påpekt at kommunen ikke hadde startet opp revidering av kommuneplanen, til tross for at dette sto på listen over prioriterte planer i kommunens planstrategi. Kommuneplanen har ikke vært revidert siden 2004, og Fylkesmannen minner om at kommunen kan velge å kun revidere sjøområdene i planen, fremfor å revidere hele planen på en gang.

Bremanger kommune vurderte det slik at en stor del av anlegget ville bli liggende utenfor avsatt akvakulturområde i arealplanen. Kommunen påpekte at de hadde hatt stort fokus på akvakultur ved utarbeidelse av arealplanen i 2004, og at det av den grunn var avsatt store arealer til dette formålet i planen. Likevel var det trolig bare satt av areal til anlegget på vannoverflaten, uten hensyn til fortøyninger. Fortøyninger under sjø ville derfor være i strid med formålet allmenn flerbruk i sjø. Kommunen la vekt på at dispensasjonen ikke gjaldt økt biomasse, men endring av anlegg for å fremme bedre fiskehelse og mindre forurensning. Bedre fiskehelse ville gi mindre bruk av medikamenter og kjemikalier, og derfor mindre miljøulemper, samtidig ville smittepress på vill anadrom fisk, og andre arter, reduseres. Kommunen vurderte at dette var tilstrekkelig opplyst i søknaden. Kommunen vurderte også anleggsendringen til å være mindre konfliktfylt ved den aktuelle lokaliteten sammenlignet med anlegg i bebygde landområder med fritidsferdsel, og andre ulemper for allmennheten. Kommunen mente i likhet med Fylkesmannen at det ville være en fordel å få på plass en revidert plan som styringsdokument for fremtidig saksbehandling ved akvakultur. Samtidig påpekte kommunen at utviklingen i akvakulturnæringen likevel hovedsakelig styres etter akvakulturloven i etterkant av kommunens dispensasjonsbehandling. Det ble videre lagt vekt på at det omsøkte tiltaket ville gi store fordeler for søker gjennom bedre produksjonsforhold som gir bedre fiskehelse og dybde. Ut fra opplysningene i saken vurderte kommunen at faren for forurensning, sykdomssmitte og lakselus ville reduseres ved anleggsendring, samtidig som tiltaket ikke hadde vesentlige ulemper for allmenne interesser, i form av ferdsel og fiskeriinteresser. Kommunen vurderte derfor at fordelene ved tiltaket var klart større enn ulempene. Ved vurdering av naturmangfoldloven mente kommunen at de miljørettslige prinsippene (§§ 8-12) var ivaretatt i saksbehandlingen. Anleggsendringen ble også vurdert til å ikke gi skade på naturmangfoldet. Kommunen mente den samlede belastningen på økosystemet ville reduseres ved tiltaket fordi søker ville legge opp til en miljømessig bedre drift.

Kapittel 8

Diskusjon

I dette kapitlet blir de viktigste funnene fra empirien sammenlignet og diskutert opp mot relevante lovbestemmelser, nasjonale mål og oppgavens teorigrunnlag. Kapitlet tar utgangspunkt i oppgavens problemstillinger og hypoteser, der funn og resultater diskuteres knyttet til de ulike problemstillingene.

8.1 Omfanget og forvaltningens oversikt over dispensasjoner

Under arbeidet med oppgaven kom det tydelig fram at forvaltningen ikke fører statistikk over dispensasjonssøknader ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Mindre oversikter er derimot laget ved publisering av avisartikler, eller på forespørsel fra Stortingets utredningsseksjon. Til sammenligning føres det statistikk på dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen jf. PBL § 1-8, der kommunene rapporterer antall saker til KOSTRA. I strandsonen er det et betydelig høyere antall saker, hvor det i 2016 var totalt 578 dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen i Hordaland (Fylkesmannen i Hordaland 2017).

Ved lokalitetsklarering etter akvakulturloven § 15 andre ledd, fremkommer det at tillatelse til akvakultur kan gis dersom det foreligger «samtykke» fra planmyndighetene. Samtykkeprinsippet er derimot ikke dukket opp som et tema gjennom denne oppgavens empiri, det ser derfor ikke ut til at samtykkeprinsippet vektlegges av forvaltningen i praksis. Mitt inntrykk er derfor at dispensasjon og samtykke i praksis er en og samme sak. Dette funnet støtter dermed ikke Winge (2016) som påpeker at det ligger noen føringer i et samtykke mer enn i en dispensasjonssøknad som legger et visst press på kommunen til å i ettetid fatte vedtak som samsvarer med søkers ønsker og behov.

Min oversikt over dispensasjonssøknader i Hordaland viste 39 søknader. Samlet oversikt fra Fyl-

kesmannen og fylkeskommunen i Hordaland viste henholdsvis 14 og 19 saker, og sammenfaller derfor i liten grad med mine funn. Manglende dokumenter, navne- og datoforvirring, har gjort at jeg gjennom oppgaven operer med totalt 34 saker. I Sogn og Fjordane fant jeg totalt 24 dispensasjonssøknader, som samsvarer med oversikten tilsendt fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Det er verdt å nevne at kommunene kan ha mottatt flere dispensasjonssøknader i etterkant av mine undersøkelser. Samtidig er det en mulighet for at noen saker er påklaget eller omgjort i ettertid, slik at oversikten ikke nødvendigvis stemmer i alle saker.

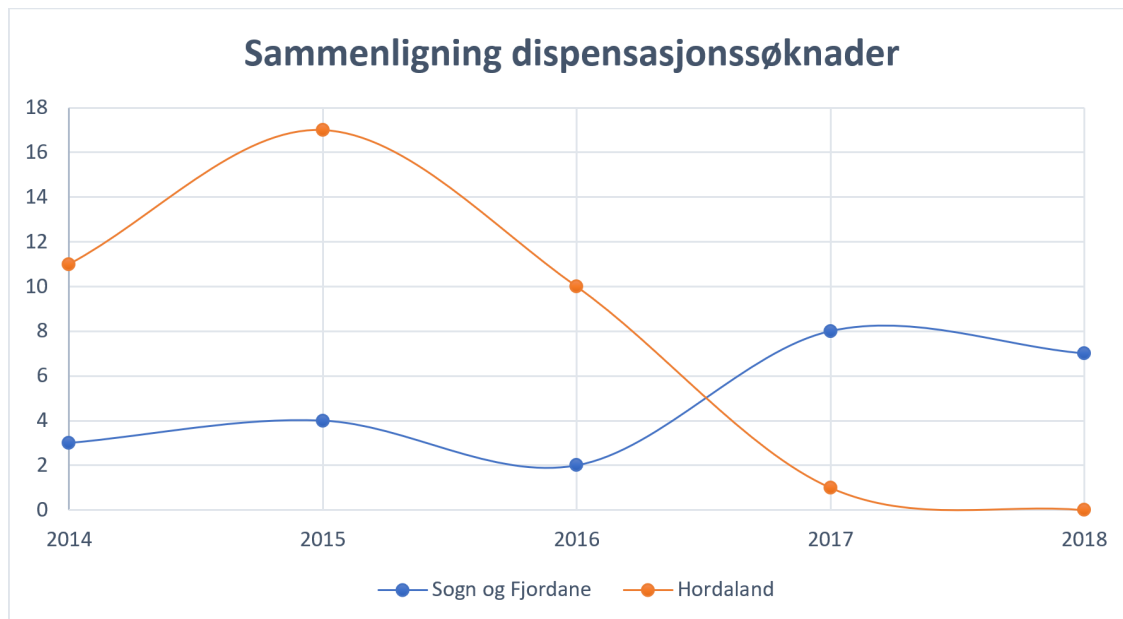
Ifølge mine undersøkelser er 22 av 34 dispensasjonssøknader i Hordaland, innvilget de siste fem årene. Andersson mfl. (2016) undersøkte antall dispensasjoner ved akvakultursaker i Hordaland i perioden 2010-2016, hvor det fremkommer at kommunene hadde gitt minst 44 dispensasjoner til opprettelse av nye anlegg, utvidelse av eksisterende eller flytting av akvakulturanlegg. Videre har ti av søknadene fått avslag, der mine undersøkelser viser 11 avslag. Fylkesmannen har påklaget ti av dispensasjonsvedtakene, der min oversikt viser 11 klager de siste fem årene. Der min oversikt viser at settefylkesmannen i Sogn og Fjordane har avgjort syv klagesaker i Hordaland, operer ikke Andersson mfl. (ibid.) med noen oversikt.

Det er ikke funnet lignende oversikt over dispensasjoner i Sogn og Fjordane. Min oversikt viser at kommunene i Sogn og Fjordane innvilget 17 dispensasjonssøknader, hvor fire fikk avslag. Ingen av sakene er påklaget av Fylkesmannen, derfor er heller ingen saker avgjort av settefylkesmannen i Møre og Romsdal, som vanligvis oppnevnes som settefylkesmann for saker i Sogn og Fjordane.

Figur 8.1 viser trenden over dispensasjonssøknader i begge fylkene, de siste fem årene. Det er tydelig at Hordaland og Sogn og Fjordane beveger seg i ulike retninger. Antall søknader i Sogn og Fjordane øker, der det i Hordaland er en nokså sterk nedgang. Under intervjuene fikk jeg inntrykk av at alle informantene hadde merket en endring de siste årene, særlig representanten fra Fylkesmannen i Hordaland som bekreftet at de ikke hadde hatt dispensasjonssøknader for akvakultursaker på høring, så langt i 2018. Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane ga uttrykk for en klar økning i akvakultursøknader de siste par årene, der flere av akvakultursøknadene krever dispensasjon.

Alle informantene i Hordaland trakk frem Fylkesmannens klagepraksis som en grunnleggende årsak til nedgangen i antall dispensasjonssøknader. Som et resultat av at Fylkesmannen i stor grad har klaget på vedtakene om å gi dispensasjon, har oppdrettsselskapene også gitt opp å søke, fordi de ikke regner med å få søknaden innfridd. Samtidig mener representanten fra Fylkesmannen i Hordaland at nedgangen kan være et resultat av at næringen har innsett at deres behov må fremmes i kommuneplanen, for å realiseres. Det er da igjen et resultat av at Fylkesmannen i klagen har påpekt at utviklingen av akvakulturnæringen skal skje gjennom plan, og ikke dispensasjon, som Fylkesmannen oppfatter som plan og bygningslovens klare anmodning.

Ifølge representanten fra fylkeskommunen i Sogn og Fjordane har et stort press på arealene i Hordaland medført at flere aktører søker seg til Sogn og Fjordane for å drive oppdrett. Samtidig



Figur 8.1: Sammenligning av antall dispensasjonssøknader i Sogn og Fjordane og Hordaland de siste fem årene. Det er tydelig at fylkene beveger seg i to ulike retninger. Kilde: (Karoline S. Bech 2018)

er store deler av akvakulturområdene i kommuneplanen i Sogn og Fjordane opptatt, noe som medfører et større behov for dispensasjon. Det samsvarer med mine undersøkelser som viser at en større del av dispensasjonssøknadene i Sogn og Fjordane gjelder opprettelse av nye anlegg. Dette til forskjell fra Hordaland hvor omtrent 90 prosent av dispensasjonene gjelder endring av eksisterende anlegg. Et annet moment er at næringen kan ha sett at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane knapt klager på dispensasjonene, til forskjell fra Hordaland. Sannsynligheten for å få innfridd en dispensasjonssøknad i Sogn og Fjordane synes derfor betydelig høyere.

Representanten fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane mener at økningen i dispensasjoner i Sogn og Fjordane kan skyldes sterk vekst i næringen, kombinert med at kommuneplanene sjelden revideres. Ettersom jeg ikke har vært i kontakt med oppdrettsnæringen under arbeidet med oppgaven er det likevel vanskelig å fastslå den faktiske årsaken til endringen i antall dispensasjonssøknader i fylkene.

8.2 Påstand: «Det er enklere å få dispensasjon fra gammel kommuneplan, sammenlignet med nyere»

Hypotesen hadde som formål å undersøke om det er enklere for søker å få dispensasjon fra gamle arealplaner sammenlignet med nyere planer, fordi akvakulturnæringen utvikler seg raskt, noe som gjør at kravene til egnede lokaliteter endrer seg. I den forbindelse har det vært sentralt å intervju

forvaltningsaktørene, og undersøke alderen på arealdelen til kommunene som har behandlet dispensasjonssøknader i perioden 2014-2018, for å se antallet dispensasjoner gitt fra planer vedtatt før 2008, som etter min definisjon er gamle planer. Bakgrunnen for denne definisjonen er at gjeldende PBL ble vedtatt i 2008. I dette delkapittelet vil funnene ses i sammenheng med gjeldende lovbestemmelser, tidligere forskning og statlige føringer.

Mine tall viser at det i Hordaland ble gitt 18 dispensasjoner fra ny plan (vedtatt etter 2008), og fire dispensasjoner fra gammel plan (18 prosent). I Sogn og Fjordane ble det gitt 10 dispensasjoner fra gammel plan (58 prosent), og syv fra ny plan. Det er likevel en del usikkerhet forbundet med tallene, lite tallmateriale gjør at hver enkelt dispensasjon får stor betydning. I oppgaven er gamle planer definert som planer vedtatt før 2008, da gjeldende PBL ved vedtatt. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt definisjonen er optimal, da arealplaner vedtatt i eksempelvis 2010 eller 2011 også regnes som gamle planer, særlig i 2018.

Samtidig må det nevnes at noen av planene er vesentlig eldre enn andre innenfor kategorien gamle planer. Blant annet gjelder det casekommunen Bremanger som utarbeidet sin plan på slutten av 1990-tallet, og vedtok planen i 2004, hvilket viser at utarbeidelsen av planen var en langvarig prosess, der store deler av kunnskapsgrunnlaget i gjeldende plan antagelig er fra 1990-tallet. I Hordaland ble en del arealplaner revidert i 2010-2011. Det vil si at dersom jeg hadde definert «gamle planer» som vedtatt til og med 2011 ville andelen dispensasjoner gitt fra gammel plan vært høyere. Hva som defineres som gamle planer, har derfor stor betydning. Av den grunn anser jeg intervjuene med informantene og tolkning av PBL lovbestemmelser som mer troverdig for å styrke eller svekke hypotesen.

Generelt har informantene gitt uttrykk for at det i teorien burde være lettere å gi dispensasjon fra gamle planer, fordi de bygger på gammel og utdatert kunnskap. Om det i praksis faktisk gis flere dispensasjoner fra gamle planer, var de derimot usikker på. Informantene fra Fylkesmannen og fylkeskommunen i begge fylker mener å ha sett at kommuner har gitt dispensasjon på grunnlag av at planen er gammel og utdatert. Derimot er ingen av dispensasjonsvedtakene i mine undersøkelser, begrunnet med at planen er gammel.

Representanten fra Fylkesmannen i Hordaland mente at alderen på arealplanen ikke var avgjørende i kommunens vurdering om å gi dispensasjon. Særlig, ifølge representanten, med bakgrunn i at kommunene viser en vilje til å dispensere fra helt nye planer, på linje med gamle. Mine studier viser at kommunene i to saker har gitt dispensasjon fra en kommuneplan vedtatt samme år. Det ene tilfelle var riktignok spesielt, ettersom oppdretter hadde bidratt med innspill i revideringen av planen, men der kommunen ved en feiltagelse ikke hadde tatt innspillet med i den reviderte planen. Oppdretter måtte derfor søke dispensasjon. Representanten fra Bømlo kommune mente at kommunen ville vurdert å gi dispensasjon fra helt ny plan, på lik linje med en gammel, særlig i tilfeller hvor det er snakk om å bedre miljøforholdene ved lokaliteten. Representanten fra Fylkesmannen i Hordaland mente at behovet eller trykket fra næringen var mer avgjørende, enn

alderen på planen. Min mening er at det også spiller en rolle hvilken innstilling kommunen har til næringen, ettersom kommunen selv skal foreta vurderingen av om det skal gis dispensasjon eller ikke, så lenge hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt og fordelene ved tiltaket er større enn ulempene, jf. dispensasjonsbestemmelsen § 19-2. Som f.eks. Bremanger og Bømlo, som begge beskriver seg selv som næringsvillige kommuner.

Etter mitt syn taler en gammel plan for å gi dispensasjon, nettopp fordi planen bygger på utdatert kunnskap, for eksempel når det gjelder konflikter med naturmangfold, friluftsliv og aktive interesser i området. Motsatt, bygger nyere planer på oppdatert kunnskap, som skal legge grunnlag for kommunens fremtidige arealbruk jf. 11-5, derfor bør det heller ikke være behov for dispensasjoner. På en annen side taler en gammel plan for at revisjon av kommuneplanen er påkrevd, da kommuneplanen styres etter PBL. Dermed gjelder også PBL lovbestemmelser fullt ut, og lovgivers utgangspunkt i PBL er veldig tydelig. I lovforarbeidene fremkommer det f.eks. at *«det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan»* (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242). Videre fremkommer det at det er viktig at betydelige endringer ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging (ibid.). Lovgivers ønske om revidering av plan er også tydelig gjennom PBL § 11-1 tredje ledd, der kommunene kan velge å foreta en full planprosess, men også gjøre mindre endringer dersom det ikke er behov for en full kommuneplanrevisjon. Det vil si at det også ved behov for mindre endringer av planen bør gjennomføres en revidering av planen, fremfor å gi dispensasjon, som for eksempel sjøområdene i kommunen, dersom man ser at kunnskapsgrunnlaget for sjøområdene bør oppdateres. PBL § 12-4 gjelder rettsvirkning av reguleringsplaner. Her fremkommer det at kommunene skal oppdatere planer som er eldre enn 10 år, ved utbyggingstiltak. Det utarbeides ikke mange reguleringsplaner for akvakultursaker, men bestemmelsen kan derimot tolkes som lovgivers generelle vilje, og ha en overføringsverdi også til kommuneplansammenheng, der kommunene skal påse at planen i nødvendig grad er oppdatert før det foretas en avgjørelse.

I gjeldende PBL er det opp til kommunen selv å vurdere om det er behov for revidering av kommuneplanen, i forbindelse med utarbeiding av planstrategi, minimum hvert fjerde år, jf. § 10-1. I tidligere plan og bygningslov fra 1985 var det derimot krav om revidering hvert fjerde år, jf. § 20-6. Da jeg ikke har funnet svar på hvorfor denne bestemmelsen er skiftet ut med vurdering av behovet for revidering av plan i gjeldende PBL, stiller jeg spørsmål ved hvorfor man valgte å fjerne denne lovbestemmelsen? Særlig av hensyn til planlegging av sjøområdene, hvor kunnskapsgrunnlaget er svært begrenset sammenlignet med landområdene, og fordi planlegging i sjøområdene fremdeles er et nokså nytt felt. I tilfeller hvor man har begrenset kunnskap, slik som for sjøområdene, er det etter min mening desto viktigere å stille krav til revidering av plan. Særlig nå som regjeringen har et mål om flerdobling av produksjonen i akvakulturnæringen. I henhold til de nylig vedtatte *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* (2018), ser det ut til at kravet om oppdaterte kommuneplaner er blitt strengere. Her fremkommer det at kommuneplanens arealdel skal brukes aktivt for å ivareta hensynet til et klima i endring,

og at kommunene av hensyn til et endret klima skal gjøre en vurdering av behovet for oppheving, eller revisjon av gjeldende planer (*Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* 2018). De nye planretningslinjene tyder etter min mening på at man ser behovet for strengere krav til revidering av planene, og at kravene etter hvert også vil skjerpes på andre områder, forhåpentligvis også for sjøområdene.

I forbindelse med forslag til lovendringer i PBL i 2017 ble det slått fast at grunnlaget for å gi dispensasjon skal betraktes som en sikkerhetsventil (Innst. 181 L (2016–2017)). Det vil si at man kun har mulighet for å gi dispensasjon i enkelte tilfeller hvor det er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik fra plan (ibid.). Dette viser tanken bak dispensasjonsbestemmelsen, der det fra lovgivers side er lite rom for kommunene til å gi dispensasjon, og etter min mening desto større grunn til å skjerpe kravene om revidering av arealplaner i PBL.

Også i forbindelse med nylig vedtatt rundskriv for planlegging og ressursutnyttning av sjøområdene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) trukket frem viktigheten av revidering av kommuneplaner. Her fremkommer det at kommunen er «forpliktet» til å ha en oppdatert kommuneplan, som samsvarer med kommunens faktiske behov. Det presiseres at kommunen «*skal ta stilling til om gjeldende plan eller deler av den skal revideres*» (ibid., s. 9) ved utarbeidelse av den kommunale planstrategien. Særlig fordi kunnskapsgrunnlaget for sjøområdene utvikles raskt, som innebærer at i områder med godt kunnskapsgrunnlag, er det flere forhold som kan avklares i plan (ibid.). Samtidig påpeker rundskrivet at oppdaterte planer gir mindre konflikter og behov for dispensasjon (ibid.). Likevel presiseres det at dispensasjoner kan være nødvendig for å utvide eller flytte eksisterende anlegg, i tilfeller hvor kommuneplanen har utdaterte planer for sjøområdene (ibid.). I dette delkapittelet har jeg vist at informantene er litt tvetydig når det gjelder gamle planers betydning i vurderingen om å gi dispensasjon. Informantenes uttalelser viser at alderen på planene har en innvirkning, men at det ikke nødvendigvis er en entydig sammenheng. Når det gjelder mine tall fra undersøkelsen er det derimot ingen klar sammenheng mellom gamle planer, og bruk av dispensasjoner. Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor tilsier PBL lovbestemmelser at gamle planer ikke er grunnlag for dispensasjon, men bør revideres.

8.3 Påstand: «Større akvakulturområder i kommuneplanen vil gi færre dispensasjonssaker»

Hypotesen gikk ut på å undersøke om større akvakulturområder i plan ville føre til færre dispensasjoner. Særlig med bakgrunn i at fortøyninger i mange tilfeller strekker seg langt utenfor avsatt akvakulturareal i planen, da fortøyning krever store arealer sammenlignet med selve anlegget som vises på overflaten. Dette har resultert i mange dispensasjoner. For å undersøke dette har det vært sentralt å se nærmere på kommunenes metode for planlegging av akvakultur.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en forutsigbar vekst i lakse- og ørretoppdrettsnæringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Det er derfor forventet at kommunene setter av nødvendig areal til fiskeri og havbruksnæringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). I Stokke, Hanssen mfl. (2006) fremkommer det nettopp at kommunene i større grad enn tidligere legger ut større akvakulturområder i plan, sammenlignet med tidligere hvor kommunene drev såkalt «frimerkeplanlegging», der selv mindre endringer krever dispensasjon (ibid.). Mine undersøkelser viser, i likhet med Stokke, Hanssen mfl. (ibid.) at det legges ut større akvakulturområder enn tidligere. Likevel er det tydelig at akvakulturområdene fremdeles er for små i forhold til behovene og trendene i akvakulturnæringen, både i Hordaland og Sogn og Fjordane. Dette blir også påpekt av informantene. Et tydelig eksempel er at dispensasjonene primært gjelder fortøyninger som havner utenfor akvakulturområdet, i forbindelse med omlegging fra stål til plastanlegg. Dette gjelder ifølge informantene særlig gamle arealplaner, som i stor grad er preget av «frimerkeplanlegging». I følge fylkeskommunen i Sogn og Fjordane er små akvakulturområder derimot et problem i de fleste kommuneplaner, og ikke spesielt i gamle planer.

Det har vist seg at de fleste kommunene benytter ulike varianter av detaljert planlegging ved planlegging av sjøområdene, for å sikre tilstrekkelig areal til oppdrettsnæringen. Stokke og Arnesen (2004) omtaler detaljert og fleksibel planlegging som to prinsipielt ulike tilnærminger å planlegge på. Detaljert planlegging innebærer at det planlegges for hvor oppdrett kan være ved å legge ut konkrete områder for oppdrett (markert med A). Fleksibel planlegging fokuserer på hvor oppdrett ikke kan finne sted av hensyn til viktige naturområder, fiskeområder, friluftsområder og ferdsel, hvor akvakultur ekskluderes. De resterende sjøområdene åpnet for natur, fiske, friluftsliv og ferdsel, og akvakultur (NFFFA). Stokke og Arnesen (ibid.) oppdaget at flere kommuner hadde planlagt på den fleksible måten, blant annet i Sør-Trøndelag og Bjugn kommune. I et senere prosjekt hvor Hovik og Stokke (2007) så på regionale planers påvirkning på kommunal kystsonerplanlegging kom det fram at den fleksible måten å planlegge på ble forfektet både i gammel fylkesdelplan for Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag, mens Hordaland forfektet en detaljert planstrategi. Som det kommer fram av empirikapittelet er det kun et fåtall av kommunene representert i denne oppgaven som benytter fleksibel planleggingsmetode (NFFFA). Den fleksible planstrategien ser ikke ut til å være ønsket verken i Hordaland eller Sogn og Fjordane, da Fylkesmannen uttalte at det fremmes innsigelse til den type planer. Dette står i kontrast til nevnte studier. Mine funn tilsier at man i Hordaland og Sogn og Fjordane favoriserer den detaljerte metoden over den fleksible. Det må presiseres at innsigelsen fra Fylkesmannen gjelder flerbruksområder med akvakultur som dekker store deler av sjøområdene, uten avklarende bestemmelser, og ikke generelt alle planer som velger en fleksibel planleggingsmetode. Ifølge Fylkesmannen i Hordaland fremmes det innsigelse fordi slike planer i mindre grad avklarer bruken av hensyn til andre interesser (f.eks. fiske, friluft, ferdsel) og gir derfor mindre styring av arealene. Hvorvidt Fylkesmannen i andre fylker retter innsigelse til planer legger opp til store flerbruksområder med akvakultur, kan ikke denne studien si noe om. Når Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Hordaland fremmer innsigelse til slike planer, kan likevel

tyde på at man nå er kommet så langt i næringsutviklingen, at det kreves en planleggingstype som i større grad avklarer arealene og hvor man i mindre grad overlater beslutningene til lokalitetsklareringen etter akvakulturloven, slik man gjør ved utstrakt bruk av fleksibel planlegging, hvor man i mindre grad foretar en avklaring.

Samtidig ser ut til at man i større grad kombinerer prinsippene, fremfor å velge fleksibelt eller detaljert. Man planlegger for hvor oppdrett kan finne sted, samtidig som man planlegger for hvor oppdrett ikke kan finne sted ved å peke på viktige friluftsområder, naturområder, fiskeområder osv. Det ser ut til at kommunene planlegger basert på tre mellomvarianter, der én variant er detaljert planlegging med akvakulturområder (A) av tilstrekkelig størrelse, med mulighet for mindre justeringer innenfor avsatt akvakulturområde. En annen variant er å legge en flerbrukssone med akvakultur (NFFFA) rundt A-området for å gi større fleksibilitet. Den tredje varianten, og ifølge mine undersøkelser, den mest brukte varianten er å legge en flerbrukssone uten akvakultur (NFFF) rundt akvakulturområdet (A), hvor det presiseres i bestemmelsene at fortøyningene kan plasseres. Åtte av kommunene i Hordaland og fire i Sogn og Fjordane har benyttet sistnevnte metode i sine planer. Blant annet gjelder det casekommunen Bømlo, som mente at det var den beste metoden for å sikre fleksibilitet til mindre endringer. Bremanger kommune er i gang med revidering av planen fra 2004. Planen fra 2004 benytter prinsippet om detaljert planlegging, men kommunen har erfart at akvakulturområdene i planen er for små, og fortalte under intervjuet at de vil gjøre akvakulturområdene større i den nye planen og vurderer flerbrukssone uten akvakultur (NFFF) rundt akvakulturområdet med bestemmelser om fortøyninger, for å skape mer fleksibilitet. Under intervjuet var det tydelig at alle informantene opplevde denne planleggingsmetoden som optimal fordi det gir en god planavklaring, sammenlignet med fleksibel planleggingsmetode. Etter min mening inngår man med denne metoden en form for kompromiss mellom Fylkesmannen og fylkeskommunene/kommunene, fordi Fylkesmannen ikke ønsker store flerbruksområder med akvakultur, hvorimot både kommunene og fylkeskommunene i større grad ønsker bruk av fleksibel planleggingsmetode (NFFFA). Ved bruk av denne varianten legges akvakultur ut som et konkret A-område, med flerbrukssone uten akvakultur for å oppnå fleksibilitet med hensyn til fortøyninger. Det bidrar til færre dispensasjoner, ettersom en stor del av dispensasjonene i dag gjelder for liten plass til fortøyninger.

I Norconsult (2015) fremkommer det at detaljert planlegging (A) er den beste metoden når det kommer til krav om konsekvensutredning etter PBL. NFFFA-områder (natur-, fiske-, friluftsliv, ferdsels- og akvakulturområder) har mange ulike formål innenfor samme område som strekker seg over store områder, som i praksis gjør det mer utfordrende å konsekvensutrede, sammenlignet med mindre akvakulturområder som konsentrerer seg om ett formål. Dette ble også påpekt av Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane. Det viser at valg av planleggingsmetode også burde ses i lys av konsekvensutredninger, og hvordan man kan oppnå gode vurderinger av et tiltaks konsekvenser.

Videre fremkommer det i Norconsult (2015), i likhet med mine funn, at mange av akvakulturområdene i gamle planer ikke bare er små, men også i mange tilfeller utilstrekkelig, sett i forhold til lokaliteter som egner seg til dagens oppdrettsanlegg. Plasseringen av akvakulturområder på plankartet samsvarer ikke med de behovene næringen har på nåværende tidspunkt. Problemet oppstår særlig i forbindelse med omlegging fra stål til plastanlegg, der anleggsstrukturen på plastanleggene krever plassering i strømrrike og eksponerte lokaliteter langs kysten (Fiskeridirektoratet 2016). Slike forhold oppnår man ikke i like stor grad i fjordene (ibid.). Det har sammenheng med at de gamle stålanleggene ikke tåler samme bølgeeksponering som plastanleggene. Derfor har det heller ikke vært vanlig blant kommunene å planlegge for oppdrett i åpne områder, men i områder skjermet for stor bølgeaktivitet. Det har resultert i at mange dispensasjoner gjelder flytting av anlegg til områder lenger ut i fjorden, ettersom lokalitetene kommuneplanene ikke egner seg for de nye plastanleggene. Dette illustrer hvor viktig det er at sjøområdene i kommuneplanen er oppdatert, men også hvor avgjørende det er at kommunene har kunnskapen som kreves for å kunne legge til rette for akvakultur på en måte som samsvarer med oppdretternes behov. I den forbindelse er det viktig at næringen selv kommer med innspill i revideringen av kommuneplanen, om egnede lokaliteter, da de sitter med mest kunnskap om temaet.

For å oppsummere funnene tilknyttet hypotesen, ser det ut til at problemet med for små akvakulturområder løses ved å benytte en flerbrukssone uten akvakultur (NFFF) rundt akvakulturområdene (A). Større areal til akvakultur er en forutsetning for å bidra til færre dispensasjoner, fordi dagens anlegg krever betydelig større areal. Det er derimot ikke nødvendig at selve akvakulturområdet (A) gjøres større, så lenge det legges til en sone på utsiden som åpner opp for fortøyninger, og gir rom for fleksibilitet. Det som i større grad ser ut til å være en utfordring, er kommunenes plassering av akvakulturlokaliteter i plankartet, som ikke samsvarer med behovene.

8.4 Hvordan er miljøhensynet ivaretatt i behandlingen av dispensasjonssøknader?

Gjennom denne problemstillingen har jeg undersøkt i hvilken grad miljøhensynet er tatt hensyn til i behandlingen av dispensasjonssøknader. Særlig viktig har det vært å fokusere på kommunenes vurderinger av naturmangfoldloven i vedtakene, og i hvilken grad Fylkesmannen har påklaget vedtakene som følge av vesentlige virkninger for miljøet.

En stor del av dispensasjonssakene gjelder flytting av akvakulturanlegg til strømrrike områder lenger ut i fjorden. Bakgrunnen for søknadene om flytting er å skape bedre produksjonsforhold og fiskevelferd. Kommunen begrunner i de fleste tilfeller dispensasjon med at flytting gir positive virkninger for miljøet fordi avfallsstoffer fra anlegget spres over et betydelig større område. Mitt inntrykk er at kommunene i denne type saker er utelukkende positive til dispensasjon, men i hvilken

grad er det positivt for spredning av lakselus og opphopning av avfallsstoffer? I siste risikorapport for norsk fiskeoppdrett utarbeidet av Grefsrud mfl. (2018) ser det ut til at flytting til strømrrike områder gir mindre lokale problemer med opphopning av avfallsstoffer. Det er derimot mer uklart om villaksen i større grad vil utsettes for smitte av lakselus, da villaksen hovedsakelig beveger seg i hovedstrømmen i strømfylte områder. Spredningspotensialet til lakselus er også betydelig større fordi lakselusen spres med overflatestrømmene. Om det vil lønne seg å flytte anlegget lenger ut i fjorden må likevel vurderes i konkret i hvert enkelt tilfelle, da terskler i fjorden har innvirkning på strømforholdene. Spørsmålet blir derfor om kommunene har kompetanse til å vurdere om flytting av anlegget gir bedre miljøforhold.

8.4.1 Fylkesmannens rolle

Gjennom Naturmangfoldloven og PBL bidrar staten til vertikal integrering av miljøhensynet i forvaltningen. De nasjonale forventningene legger også rammer for integrering av miljøhensynet på lokalt og regionalt nivå, men i svakere grad. Som presentert i teorikapittelet handler horisontal EPI (environmental policy integration) om integrering av miljøhensynet på tvers av sektorer (Lafferty og Hovden 2003). Vertikal EPI handler om hvordan statlige lover og føringer følges opp på regionalt og kommunalt nivå (ibid.). I den ordinære planprosessen opptrer Fylkesmannen som rådgivende miljømyndighet, for å bidra til at miljøhensynet integreres i planarbeidet på kommunalt nivå. Ved å veilede og følge opp kommunene bidrar derfor Fylkesmannen til horisontal EPI i kommunen.

I dispensasjonssaker krever Fylkesmannen at miljøhensynet blir tatt hensyn til i vurderingen ved å fraråde kommunene å gi dispensasjon under høringsperioden, eller påklage vedtak i ettertid. På den måten sørger Fylkesmannen for en vertikal integrering av miljøhensynet. Rollen som veileder i planprosessen og klagemyndighet i dispensasjonsprosessen viser at Fylkesmannen kan agere på horisontalt og vertikalt nivå for å sikre integrering av miljøhensynet på lokalt nivå. Gjennom denne dobbeltrollen er Fylkesmannen en viktig aktør i gjennomføringen av horisontal og vertikal integrering av miljøhensynet.

Gjennom empirikapittelet er det kommet tydelig fram at Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane operer med forskjellig definisjon av det de begge omtaler som «høy terskel» for å klage. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vektlegger særlig hensynet til det lokale selvstyret, og klager på saker de anser som «verst», særlig av hensyn til villaks og sjøørret. Fylkesmannen i Hordaland legger også stor vekt på hensynet til villaks og sjøørret, og har klaget i større grad. Det kan stilles spørsmål ved hva Fylkesmannen i Sogn og Fjordane definerer som «de verste sakene» når ingen av dispensasjonsvedtakene er påklaget, til tross for fraråding i halvparten av sakene.

Som nevnt tidligere i kapittelet ser det ut til Fylkesmannens klagepraksis har resultert i at flere kommuner har revidert sine kommuneplaner ettersom Fylkesmannen har hatt flere kommuneplaner på høring de siste årene, samtidig som antall dispensasjoner i fylket er kraftig redusert. Det betyr

at Fylkesmannen gjennom sin vertikale integreringsrolle har tvunget kommunene til å behandle akvakultursaker i den ordinære planprosessen, og dermed bidratt til større horisontal EPI.

8.4.2 Implementering av naturmangfoldlovens prinsipper

Representanten fra Bremanger kommune påpekte at det var svært utfordrende å vurdere et tiltaks samlede belastning (nml § 10) i dispensasjonsavgjørelsen, særlig grunnet manglende kunnskapsgrunnlag. Det ble videre påpekt av Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane at manglende eller mangelfull vurdering av § 10 også er gjenstand for klage fra Fylkesmannen, særlig av hensyn til villaks og sjørret. Ifølge mine undersøkelser er det likevel bare Fylkesmannen i Hordaland som klager. Det betyr at Fylkesmannen i Hordaland følger opp naturmangfoldloven bestemmelser gjennom sin vertikale integreringsrolle, i motsetning til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som ikke klager.

I likhet med mine funn, fremgår det i Multiconsult (2014) at kommunene opplever §§ 8, 9 og 10 som særlig utfordrende å bruke i praksis. Som følge av Multiconsults undersøkelse reviderte klima- og miljødepartementet naturmangfoldlovens veileder i 2016 for å i større grad klargjøre bruken av prinsippene (Klima- og miljødepartementet 2016). Veilederen påpeker at prinsippene skal *«trekkes inn tidlig i saksgangen og integreres i vurderingene»* (Klima- og miljødepartementet 2016, s. 18), samt at prinsippene ikke bør legges til i slutten av drøftelsen (ibid.). Videre skal vurderingen av prinsippene fremkomme i beslutningen, der manglende vurdering av prinsippene kan medføre saksbehandlingsfeil jf. § 7. Mine undersøkelser viser at vurderingen av prinsippene ofte kommer i slutten av vedtaket, hvor kommunen allerede har fattet en beslutning. I noen saker er det imidlertid ikke foretatt noen vurdering. Dette gir et inntrykk av at naturmangfoldlovens prinsipper får lav prioritet i kommunenes saksbehandling, fordi kommunene synes det er vanskelig å foreta en vurdering av prinsippene, som påpekt av representanten fra Bremanger kommune.

Bremanger kommune etterlyste innspill fra Fylkesmannen i vurdering av § 10 i høringsbrev til Fylkesmannen. Fylkesmannen sa i høringsuttalelsen at de først ønsket å vurdere samlet belastning ved lokalitetsklareringen etter akvakulturloven, i etterkant av dispensasjonen. Dette kan vitne om usikkerhet forbundet med hvem som skal vurdere prinsippene og når i prosessen de skal vurderes. Samtidig kan tyde på manglende veiledning fra Fylkesmannen omkring vurdering av miljøhensynet, siden kommunen etterlyser hjelp i første omgang.

Flere av kommunenes vurderinger viser til at en dispensasjon kun behandler arealspørsmål, og at en vurdering av miljøkonsekvensene vil foretas i etterkant ved lokalitetsklareringen etter akvakulturloven, og brukes derfor som et argument for å gjøre en mindre grundig vurdering av prinsippene. Mitt inntrykk er at prinsippene ikke vurderes i tilstrekkelig grad, fordi kommunene og fylkeskommunene antar at en grundig vurdering av miljøkonsekvensene er gjort, eller vil bli gjort etter annet lovverk, noe som resulterer i at verken fylkeskommunen eller kommunen egentlig vurderer

prinsippene fullt ut.

Myklebust (2013) etterlyser en tydelig ansvarsfordeling mellom ulike forvaltningsorganer for å sikre god vurdering av miljøhensynet. Hun påpeker at miljøhensynet er stadfestet som viktige hensyn i Grunnloven, naturmangfoldloven og akvakulturloven, men der det mangler en konkretisering av ansvarsfordelingen mellom organene (ibid.). Gjennom mine undersøkelser er jeg av samme oppfatning. For å sikre integrering av miljøhensynet i beslutningene vil det være en fordel med tydeligere fordeling av hvilket organ som skal utføre ulike oppgaver, særlig når det gjelder vurderingen av naturmangfoldloven.

Som nevnt benytter de fleste kommunene en detaljert planleggingsmetode, der man planlegger for hvor oppdrettsanlegg kan plasseres. Mitt inntrykk er at en detaljert planleggingsmetode i større grad enn fleksibel tar hensyn til miljøaspekter, fordi en detaljert plan avgrenser hvor akvakultur kan drives, der man i en fleksibel plan åpner for flere hensyn (natur, friluftsliv, fiske, ferdsel og akvakultur), som gjør det utfordrende å balansere miljøhensynet mellom interessene. Ved å benytte en detaljert metode vil man derfor i større grad integrere miljøhensynet på horisontalt nivå, sammenlignet med en fleksibel plan.

Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor, mener jeg miljøhensynet i Sogn og Fjordane i mindre grad integreres på vertikalt nivå, da kommunene i liten grad tar Fylkesmannens negative uttalelser til følge, samtidig som Fylkesmannen ikke følger opp med en klage. Etttersom kommunene i Sogn og Fjordane i liten grad reviderer kommuneplanene, får Fylkesmannen heller ikke spilt sin rolle som veileder i planprosessen og bidra til integrering av miljøhensynet på horisontalt nivå. I Hordaland har Fylkesmannen i større grad utspilt sin vertikale rolle ved å følge opp negative uttalelser med å klage. Det kan se ut til at dette har resultert i større grad av horisontal integrering av EPI, ettersom flere kommuner de siste årene har revidert sine planer, der Fylkesmannen har bidratt med veiledning og oppfølging av kommunene på horisontalt nivå. Dette er i tråd med Lafferty og Hovden (2003) sin teori hvor det fremkommer at miljøhensynet må integreres både på horisontalt og vertikalt nivå for å trumfe andre hensyn. Det at Fylkesmannen i Hordaland har påklaget dispensasjoner grunnet vesentlige miljøvirkninger, og samtidig fått medhold av settfylkesmannen, sammenfaller med det Aall mfl. (2015) beskriver som en sterk EPI, der miljøhensynet gis prioritet over økonomiske og sosiale hensyn.

Kapittel 9

Konklusjon

Ut i fra oppgavens problemstillinger har jeg kommet fram til seks hovedfunn som kort forklares nedenfor. Deretter følger noen anbefalinger til forvaltningen.

Hovedfunn:

- Miljøhensynets integrering i forvaltningen er sårbart.
- Ingen klar sammenheng mellom gamle arealplaner og antall dispensasjoner.
- Sammenheng mellom størrelsen på akvakulturområder i arealplaner og antall dispensasjoner.
- Omfanget av dispensasjoner i Hordaland og Sogn og Fjordane beveger seg i ulike retninger.
- Det er vesentlig forskjell i Fylkesmannens klagepraksis i Hordaland og Sogn og Fjordane.
- Forvaltningen fører ikke statistikk over dispensasjoner i akvakultursaker.

Når det gjelder integrering av miljøhensynet tilsier mine funn at miljøhensynets rolle i behandlingen av dispensasjonssøknader er sårbart. Miljøhensynet har lett for å «falle mellom to stoler», særlig fordi naturmangfoldloven skal vurderes både i dispensasjonshandlingen i kommunen etter PBL, og lokalitetsklareringen etter akvakulturloven hos fylkeskommunen. Det innebærer at både fylkeskommunen og kommunen antar at naturmangfoldloven er/blir vurdert, som resulterer i mindre gode vurderinger. Det sterkeste virkemiddelet for å få miljøhensynet implementert i behandlingen ser derfor ut til å være Fylkesmannens vertikale styringsstruktur i EPI-systemet, ved å påklage de vedtak som Fylkesmannen mener har mangelfull vurdering av naturmangfoldloven. Miljøhensynet integreres i større grad i Hordaland hvor Fylkesmannen klager, i motsetning til Sogn og Fjordane hvor Fylkesmannen ikke har klaget.

Når det gjelder hypotesene finner oppgaven vesentlig sterkere støtte for hypotesen om at «*større akvakulturområder vil gi færre dispensasjoner*», og mindre støtte for hypotesen som påstår at det er «*større sannsynlighet for å få dispensasjon fra gammel arealplan, sammenlignet med nyere*

planer». Sett i forhold til alder på plan, er dette litt tvetydig basert på informantenes uttalelser og tolkning av PBL. Størrelsen på A-områdene ser ut til å ha større betydning enn alder på planene. All type planlegging står i et motsetningsforhold mellom å skape forutsigbarhet i planene og der man gir rom for fleksibilitet. Utfordringen er å finne en god balanse mellom disse, der en variant er å legge ut akvakulturområder av tilstrekkelig størrelse. Den andre varianten er flerbrukssone med akvakultur (NFFFA) rundt A-området for å gi større fleksibilitet. Tredje og mest brukte varianten er en flerbrukssone uten akvakultur (NFFF) rundt akvakulturområdet (A), med bestemmelser om fortøyning. Planlegging med større akvakulturområder gir mindre behov for dispensasjon, men samtidig også mindre styring, og gjør at områdene ikke kan være for stor. Med utgangspunkt i nylig vedtatt rundskriv (H-6/18) er det fra nasjonalt nivå ønske om at man i større grad foretar en planavklaring, noe som begrenser hvor fleksibel en plan kan være.

Mine funn viser en sterk nedgang i dispensasjoner i Hordaland, til forskjell fra Sogn og Fjordane hvor antall saker øker. Det ser ut til at Fylkesmannens klagepraksis har resultert i at flere kommuner har revidert sine kommuneplaner og færre dispensasjonssaker. En økning i saker i Sogn og Fjordane ser ut til å være et resultat av at Fylkesmannen ikke klager, samtidig som stort press på sjøarealene i Hordaland resulterer i at flere aktører søker seg til Sogn og Fjordane. Det viser seg også gjennom bakgrunnen for dispensasjonene, der flere dispensasjoner i Sogn og Fjordane gjelder opprettelse av nye anlegg, sammenlignet med Hordaland hvor 90 prosent gjelder endring av eksisterende anlegg. Verken fylkeskommunen eller Fylkesmannen i Hordaland og Sogn og Fjordane fører statistikk over dispensasjoner i forbindelse med lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Mitt inntrykk er at representantene ønsker en slik oversikt, men da det ikke stilles formelle krav om slik oversikt, er det heller ikke noe som prioriteres i forvaltningen.

9.1 Anbefalinger

Med bakgrunn i diskusjonen vil jeg legge frem mine anbefalinger, som bidrag til bedre integrering av miljøhensynet.

Jeg mener forvaltningen bør føre statistikk over dispensasjoner ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg. Det føres statistikk over dispensasjoner i strandsonen gjennom KOSTRA, som utgjør et betydelig omfang, sammenlignet med dispensasjoner i akvakultursaker. Det bør derfor ikke være spesielt ressurskrevende å ha oversikt over tilsvarende saker for akvakultur.

Fylkesmannen bør følge opp med klage i tilfeller hvor de har frarådet dispensasjon, og kommunen likevel gir dispensasjon. Det er viktig at Fylkesmannen bruker sin mulighet til å klage for å sikre at miljøhensynet ivaretas på lokalt nivå, særlig ettersom det fremkommer i denne oppgaven at Fylkesmannen er det sterkeste virkemiddelet for å få integrert miljøhensynet. Spesielt viktig er det i Sogn og Fjordane og Hordaland som de eneste fylkene som befinner seg i rød sone i trafikklø-

systemet, basert på risiko for dødelighet på villaks fra lakselus (Nærings- og fiskeridepartementet 2017).

Det er behov for strengere krav til revidering av sjøområdene i kommuneplanen, for å sikre at videre utvikling av akvakulturnæringen bygger på oppdatert kunnskap, og tar hensyn til miljøet og aktive interesser i området. Samtidig er akvakulturnæringen fremdeles en relativt ny næring, som innebærer at vi har begrenset med kunnskap om sjøområdene, sammenlignet med landområdene. Krav om revidering er særlig viktig sett i forhold til de enorme arealene som anleggene dekker, og det politiske målet om en femdobling av produksjonen av laks og ørret innen 2050.

Det er også behov for at Fylkesmannen i større grad veileder kommunene i vurderingen av naturmangfoldlovens prinsipper, nå som man ser en klar økning i dispensasjoner i oppdrettssaker. Særlig når det gjelder vurdering av et tiltaks samlede belastning jf. § 10. Forøvrig tenker jeg at Fylkesmannens miljøvernavdeling burde foreta vurderingen av naturmangfoldlovens prinsipper både i behandlingen av dispensasjoner og lokalitetsklareringsen for å hindre at miljøhensynet havner «mellom to stoler». Mitt inntrykk er at Fylkesmannen sitter på den nødvendige kunnskapen og burde derfor også foreta vurderingen.

Senere studier bør undersøke hvorvidt Fylkesmannens klagepraksis i oppdrettssaker er så forskjellig som det fremstår i denne oppgaven, for å se om mine funn gjenspeiles i andre fylker. Særlig interessant vil det være å se på Nordland som er landets største oppdrettsfylke. Det bør også undersøkes i hvilken grad miljøhensynet integreres i dispensasjonsbehandlingen i andre fylker. Videre vil det være interessant å se hvor stor andel av akvakultursøknadene som krever dispensasjon fra plan. Å finne andelen dispensasjonssaker er et omfattende arbeid ettersom forvaltningen ikke fører statistikk over dispensasjoner i akvakultursaker. Det er derfor ikke undersøkt i denne oppgaven. Som nevnt i oppgavens avgrensning har jeg ikke vært i kontakt med oppdrettsnæringen, hvilket kan ses som en svakhet ved mine undersøkelser.

Referanser

- Akvakulturloven (2005). *Lov om akvakultur (akvakulturloven) av 17. juni 2005 nr. 79.*
- Akvator (2015). *Akvakulturanalyse for Sunnhordland og ytre Hardanger med fokus på laks og regnbogeaure. Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger.* For Hordaland fylkeskommune.
- Andersson, A., A. G. Eriksen, E. Aarre og L. Lambrechts (2016). *Har du laks, får du lov.* URL: <https://www.bt.no/btmagasinet/i/QJJ5P/Har-du-laks-far-du-lov> (sjekket 09.03.2018).
- «Ansvaret for lakselus ved lokalitetsklarering etter akvakulturloven» (2017). Masteroppg. Universitetet i Bergen.
- Bømlo kommune (2013). *Kommuneplan for Bømlo kommune 2013-2025.* URL: <https://www.bomlo.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=11795&FilId=3845> (sjekket 09.08.2018).
- Bømlo kommune (2015). *Fiske og akvakultur.* URL: <https://www.bomlo.kommune.no/tenester/naring-natur-og-miljo/fiske-og-akvakultur/> (sjekket 13.10.2018).
- Bremanger kommune (2004). *Kommuneplan for Bremanger. Planinnhold, arealbrukskategorier og føresegner.* URL: https://bremanger.kommune.no/_f/p2/id244f119-5944-4e2b-a133-da6718fdb832/kp_foresegner.pdf (sjekket 11.10.2018).
- Bremanger kommune (2014). *Strategisk næringsplan 2015-2020.* URL: https://bremanger.kommune.no/_f/p2/i512f6a9d-c0fd-4976-8cb4-a15c3579f2b4/strategisk_naeringsplan_2015-2020.pdf (sjekket 13.10.2018).
- Bugge, H.C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett.* nor. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN: 9788215019185.
- Everett, E. L. og I. Furseth (2012). *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre.* nor. 2. utg. Oslo: Universitetsforl. ISBN: 978-82-15-01949-9.
- Aall, C., R. Dodds, I. Sælensminde og E. Brendehaug (2015). «Introducing the concept of environmental policy integration into the discourse on sustainable tourism: a way to improve policy-making and implementation?» I: *Journal of Sustainable Tourism* 23.7, s. 977-989.
- Fiskeridirktoratet (2015a). *Hovedprosessen.* URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/3.-Akvakultur-og-plansaker/3.4.-Hovedprosessen> (sjekket 12.06.2018).

- Fiskeridirektoratet (2015b). *Kommunal behandling*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/3.-Akvakultur-og-plansaker/3.6.-Spesielt-om-saksbehandling/3.6.1.-Faser-i-lokalitetsklarering/3.6.1.4.-Kommunal-behandling> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2015c). *Offentlig utlegging*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/3.-Akvakultur-og-plansaker/3.6.-Spesielt-om-saksbehandling/3.6.1.-Faser-i-lokalitetsklarering/3.6.1.3.-Offentlig-utlegging> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2015d). *Statlig behandling*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/3.-Akvakultur-og-plansaker/3.6.-Spesielt-om-saksbehandling/3.6.1.-Faser-i-lokalitetsklarering/3.6.1.5.-Statlig-behandling> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2015e). *Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg*. URL: <https://www.fiskeridir.no/content/download/7274/91158/version/4/file/veileder-landbaserte-flytende-anlegg-bm.pdf> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2016). *Overvåkingen i 2015 bekrefter gode miljøforhold ved oppdrettsanleggene*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2016/0416/Overvåkingen-i-2015-bekrefter-gode-miljøforhold-ved-oppdrettsanleggene> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2017). *Tildelingsprosessen*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2018a). *Antall tillatelser i drift 1994-2017*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Totalt-hele-naeringen> (sjekket 12.06.2018).
- Fiskeridirektoratet (2018b). *Auksjon over akvakulturtillatelser*. URL: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-juni-2018> (sjekket 12.06.2018).
- Fylkesmannen i Hordaland (2012). «Ny organisering av arbeidet etter plan- og bygningslova og endra praksis i dispensasjonssakene frå 01.03.2012». Brev til kommunane i Hordaland, datert 31.01.2012.
- Fylkesmannen i Hordaland (2016). *Framtidig utvikling i oppdrettsnæringa må skje gjennom plan, ikkje gjennom dispensasjon*. URL: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Hordaland/Plan-og-bygg/Arealforvaltning/Akvakultur-og-planlegging/> (sjekket 12.06.2018).
- Fylkesmannen i Hordaland (2017). *Kommunane har ansvar for å ikkje byggje ned strandsona*. URL: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Hordaland/Plan-og-bygg/Arealforvaltning/Kommunane-har-ansvar-for-a-ikkje-byggje-ned-strandsona/> (sjekket 02.12.2018).
- Fylkesmannen i Hordaland (2018). *Delkapittel til FylkesROS Hordaland- Oppdrett av laks og regnbueørret*. URL: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-hordaland/dokument->

- fmho/samfunnstryggleik/fylkesros---delkapitler/11-fylkesros-hordaland---delkapittel---oppdrett-av-laks-og-regnbogeaure-versjon-1---11092018.pdf (sjekket 12.06.2018).
- Gjærde, I. (2018). *Vil at fleire departement skal vurdere Kystsonenplanen*. URL: <http://www.tysnesbladet.no/article/20180104/ARTICLE/180109987> (sjekket 20.10.2018).
- Grefsrud, E. S. mfl. (2018). «Risikorapport norsk fiskeoppdrett-2018». I: *Fisken og havet, særnr. 1*.
- Hay, I. (2010). *Qualitative research methods in human geography*. eng. Oxford.
- Hersoug, B. og P. Johnsen (2012). *Kampen om plass på kysten : interesser og utviklingstrekk i kystsonenplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN: 9788215020242.
- Hordaland fylkeskommune (2017). *Regional kystsonenplan for Sunnhordland og ytre Hardanger*. URL: <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar-under-arbeid/regional-kystsonenplan/til-vedtak-fylkestinget/plandokument--kystsonenplan-til-vedtak.-31.08.17.pdf> (sjekket 13.10.2018).
- Hovik, S. og K. B. Stokke (2007). «Fylkeskommunen som tilrettelegger eller pådriver for integrert kystsonenforvaltning». I: *Plan 39.03-04*, s. 68–72.
- Innst. 181 L (2016–2017). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningensloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*
- Johannessen, A., L. Christoffersen og P. A. Tuft (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. nor. 3. utg. Oslo: Abstrakt forl. ISBN: 9788279353195.
- Kiland-Langeland, T. C., K. Morvik, L. C. Furu, J. Bentsen og F. Jacobsen (2013). *Retningslinjer for arbeid med kystsonenplanlegging i Fiskeridirektoratet*. Utarbeidet for Fiskeridirektoratet.
- Klima- og miljødepartementet (2016). *Naturmangfoldloven kapittel II - Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. URL: <http://www.miljodirektoratet.no/Global/dokumenter/Publikasjoner/Annet/t-1554.pdf> (sjekket 23.08.2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009a). *§11-11. Bestemmelser til arealformål etter §11-7 nr.5 og 6*. URL: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-11-bestemmelser-til-arealformal-ette/id556787/ (sjekket 05.07.2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009b). *§11-7 Arealformål i kommuneplanens areal-del*. URL: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-7-arealformal-i-kommuneplanens-areal/id556792/ (sjekket 05.07.2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf (sjekket 19.06.2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Departementet sitt arbeid med nytt rundskriv og ny veileder om planlegging i sjø*. Lysbilder fra presentasjon 19. januar Bergen. Holdt av V. Stusdal og K. Nordli. URL: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-hordaland/>

- dokument-fmho/miljo-og-klima/naturmangfold/kurs-i-naturmangfold-i-sjo-2016/vigleik-stusdal-og-kristin-norli_-kommunal--og-moderniseringsdepartementet.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a). *11 fylkesmannsembeter fra 2019*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/11-fylkesmannsembeter-fra-2019/id2542700/> (sjekket 13.10.2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b). *Nye kommune- og fylkesnummer fra 2020*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-kommune--og-fylkesnummer-fra-2020/id2576659/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Rundskriv H-6/18 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-618-lover-og-retningslinjer-for-planlegging-og-ressursutnytting-i-kystnare-sjoomrader/id2616581/> (sjekket 05.07.2018).
- Krogh, E. V. (2016). «Teknologiutvikling og politiske reguleringer innen lakseoppdrettsnæringen». Masteroppg. Univeristet i Oslo og Høgskolen i Bergen.
- Kystverket (2011). *Akvakulturanlegg*. URL: <http://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/Akvakultur/> (sjekket 07.12.2018).
- Lafferty, W. og E. Hovden (2003). «Environmental policy integration: towards an analytical framework». I: *Environmental Politics* 12.3, s. 1–22.
- Lenschow, A. (2002). *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*. London: Routledge.
- Mattilsynet (2013). *Saksgangen i etablering og utvidelse av akvakulturanlegg*. URL: <http://www.miljostatus.no/tema/hav-og-kyst/overgjodsling/utslipp-av-naringssalter-fra-fiskeoppdrett/> (sjekket 07.12.2018).
- Meld. St. 16 (2014–2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*.
- Miljødirektoratet (2016). *Utslipp av næringssalter fra fiskeoppdrett*. URL: <http://www.miljostatus.no/tema/hav-og-kyst/overgjodsling/utslipp-av-naringssalter-fra-fiskeoppdrett/> (sjekket 07.12.2018).
- Miljøverndepartementet (2012). *Veileder Kommuneplanens arealdel*. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf.
- Movik, S. og K. B. Stokke (2015). «Contested knowledges, contested responsibilities: The EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway». I: *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* 69.4, s. 242–255.
- Multiconsult (2014). *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven*. For Klima-og miljødepartementet. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/e5c0a87769ef4f119444bb4c722e3024/gjennomgang_av_praktisering_av_naturmangfoldloven_2014.pdf.

- Myklebust, I. E. (2013). «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur». I: *Tidsskrift for eiendomsrett* 9.02, s. 100–125.
- Myklebust, I. E. (2018). «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur». I: *Kart og Plan* 78, s. 174–187.
- Naturmangfoldloven – nml (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017). *Regjeringen skrur på trafikklyset*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/> (sjekket 27.03.2018).
- Nofima (2015a). *Handlet for 8,5 milliarder på Vestlandet*. URL: <https://nofima.no/nyhet/2015/11/handlet-for-85-milliarder-pa-vestlandet/> (sjekket 20.10.2018).
- Nofima (2015b). *Ringvirkningsanalyse for havbruk i Rogaland og Hordaland*. URL: https://nofima.no/wp-content/uploads/2015/11/Rapport_43-2015_-_Ringvirkningsanalyse_havbruk_for-Rogaland_og-Hordaland.pdf (sjekket 20.10.2018).
- Norconsult (2015). *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*. For Kommunal- og moderniseringsdepartementet. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/d6687c31ecca4b998b81b3b07c4a0aac/5146293_analyse_planlegging-i-sjo.pdf.
- Ot.prp. nr. 10 (2008–2009). *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)*.
- Ot.prp. nr. 61 (2004–2005). *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*.
- Plan- og bygningsloven (1985). *Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77*.
- Plan- og bygningsloven – pbl (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71*.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2015). *Sal av matfisk. Per fiskeslag*. URL: <https://statistikk.fylkesatlas.no/statistikk/7a4ff33b-f916-46c3-b739-ad05da771431> (sjekket 13.10.2018).
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2018). *Regional strategisk plan for kysten Sogn og Fjordane 2018-2029*. URL: <https://sfjfk.custompublish.com/getfile.php/4191459.2344.qztqm7q7j1qzm/Regional%20strategisk%20plan%20for%20kysten%20-%20%20Vedteke%20i%20fylkestinget%20juni%202018.pdf> (sjekket 13.10.2018).
- Solvoll, G., S.T. Hanssen, T. A. Mathisen og S. Nerdal (2015). *Norge er verdens største produsent av laks og ørret*. URL: <https://www.nord.no/en/news-events/research-news/Pages/Norge-er-verdens-storste-produsent-av-laks-og-orret.aspx> (sjekket 12.06.2018).
- Starheim O. (2011). *Fiskeoppdrett i Bremanger*. URL: <https://www.allkunne.no/framside/fylkesleksikon-sogn-og-fjordane/samfunn/industri-naring-og-bedrifter/fiskeoppdrett-i-bremanger/1900/81210/> (sjekket 13.10.2018).

- Starheim O. (2015). *Oppdrettsnæringa i Sogn og Fjordane*. URL: <https://www.allkunne.no/framside/fylkesleksikon-sogn-og-fjordane/samfunn/industri-naring-og-bedrifter/oppdrettsnaringa-i-sogn-og-fjordane/1900/82650/> (sjekket 13.10.2018).
- Statistisk sentralbyrå (2018). *Akvakultur, foreløpige tall, Matfisk (tonn) i alt 2017*. URL: <https://www.ssb.no/fiskeoppdrett> (sjekket 16.06.2018).
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018). URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>.
- Stokke, K. B. (2017). «Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett». I: *Kart og Plan* 77, s. 219–230.
- Stokke, K. B. og O. E. Arnesen (2004). «Oppdrett og kommunal kystsoneplanlegging—endring i planmetodik». I: *Regionale trender* 1, s. 38–43.
- Stokke, K. B., M. Hanssen og S. Hovik (2006). *Kommunal kystsoneplanlegging: et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17.
- Store norske leksikon (2018a). *Bømlo*. URL: <https://snl.no/B%C3%B8mlo> (sjekket 13.10.2018).
- Store norske leksikon (2018b). *Bremanger*. URL: <https://snl.no/Bremanger> (sjekket 13.10.2018).
- Store norske leksikon (2018c). *Gyldighet*. URL: <https://snl.no/gyldighet> (sjekket 02.10.2018).
- Store norske leksikon (2018d). *Hordaland*. URL: <https://snl.no/hordaland> (sjekket 13.10.2018).
- Store norske leksikon (2018e). *Konsesjon*. URL: <https://snl.no/konsesjon> (sjekket 07.12.2018).
- Store norske leksikon (2018f). *Merd*. URL: <https://snl.no/merd> (sjekket 07.12.2018).
- Store norske leksikon (2018g). *Sogn og Fjordane*. URL: https://snl.no/Sogn_og_Fjordane (sjekket 13.10.2018).
- Sveio kommune (2011). *Kommuneplan Sveio kommune 2011-2023 – plankart*. URL: <https://www.sveio.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=166&FilId=28> (sjekket 27.09.2018).
- Winge, N.K. (2016). «Miljørettens evolusjon; veien mot et grønt skifte i jussen». nob. I: *Praktisk økonomi & finans* 32.3, s. 282–291. ISSN: 1501-0074.
- Winge, N.K. (2017). «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?» nob. I: *Kart og Plan* 77, s. 7–20. ISSN: 0047-3278.

Vedlegg

Appendix A

Intervjuguide fylkesmannen planavdelingen

Generelle spørsmål

1. Hva er den stilling hos fylkesmannen og hva er dine arbeidsoppgaver? Hvilken rolle har du i behandlingen av akvakultur?
2. Hva er de største utfordringene ved behandling av akvakultursøknader, etter din mening?
 - (a) mener du omfanget dispensasjon fra kommunale planer er et problem? (utdyp)
3. Kan du beskrive saksgangen ved behandling av dispensasjonssøknader?
4. Hva synes dere om bruk av dispensasjon?
5. Hvordan er praksis ved behandling av akvakultursøknader gjennom planavklaring, sammenlignet med dispensasjon?

Uttalelse under høringsperiode

1. I hvilke tilfeller velger fylkesmannen å uttale seg/fraråde under høringsperioden av dispensasjonssøknaden?
2. Tas uttalelsene til følge av kommunen? Hvordan?

Klage

1. Klager fylkesmannen på mange dispensasjonsvedtak? Hva er mange?
 - (a) Flere nå enn tidligere? Hvorfor?
2. Hvilke faktorer vektlegger dere i vurderingen om å klage på kommunens vedtak?
3. Hva klager fylkesmannen på?
4. Er det utfordrende å klage på dispensasjonsvedtak?
 - (a) Hvis ja, på hvilken måte?
5. Hvor tungt veier følgende argumenter i klagevurderingen?
 - (a) Vekst i kommunen

- (b) Miljøhensyn
 - (c) Innspill fra naboer, interesseorganisasjoner eller andre som kan blir berørt
 - (d) Andre avgjørende argumenter?
6. Hvis du tenker på den siste/en sak du husker, hva var avgjørende for at fylkesmannen valgte å klage?
7. I hvilke tilfeller avgjøres saken av settefylkesmann?
- (a) Hva er inntrykket av settefylkesmannens vurderinger sammenlignet med fylkesmannen?

Om dispensasjonssøknadene

1. Hva er bakgrunnen for (de fleste) dispensasjonssøknadene?
- (a) Nytt anlegg/utvidelse-fortøyning? For små A-områder? Gamle planer? Andre?
2. Er inntrykket færre/flere dispensasjonssøknader de siste årene? Hva er mange dispensasjonssøknader for dere?
3. I følge mine undersøkelser har der vært en økning i antall dispensasjonssøknader i 2017-2018 sammenlignet med 2014-2016, hva tror du dette kan skyldes?

Gamle vs. nye arealplaner

1. Hvor oppdaterte er kommunens arealplaner for sjøområdene i deres fylke?
- (a) Oppdatert med tanke på næringens krav?
2. Er det forskjell i dispensasjonspraksis ved gamle planer mot nye?
- (a) Lavere terskel for dispensasjon?
3. Hvordan er dispensasjonspraksis hos kommunen ved gamle planer mot nye?
4. Stiller fylkesmannen seg annerledes ved søk om dispensasjon fra gammel plan sammenlignet med ny?
- (a) Hvis ja, på hvilken måte? Hvis nei, hvorfor ikke?

Flerbruk og enbruk

1. Planlegger kommunene for akvakultur som flerbruk eller enbruk? Hva slags planlegging fungerer best, etter din mening? Blant annet sett i forhold til behovet for dispensasjoner?

Store og små akvakulturområder

1. Er kommunenes akvakulturområder store nok?
2. Tenker dere størrelsen på akvakulturområdet i kommunenes arealplaner har noe å si for antall dispensasjonssøknader?

Forholdet til kommunene og fylkeskommunen

1. Hvordan fungerer dialogen med fylkeskommunen og kommunen?

Forholdet til kommunene

1. Hva synes fylkesmannen om kommunenes planlegging for akvakultur?
2. Hva tenker dere om kommunenes dispensasjonspraksis?
 - (a) Innvilges det mange/få søknader f.eks.?
3. Er det noe fylkesmannen ønsker at kommunene skal gjøres annerledes ved behandlingen av dispensasjonssøknader?
4. Hvilke krav stilles til kommunens utredning av miljø/samfunnskonsekvenser før vedtak?
5. I hvilke tilfeller råder dere kommunene til å sette vilkår ved innvilgelse av søknad?
 - (a) Hvilke vilkår er det snakk om?
6. Blir fylkesmannens råd om vilkår tatt til følge av kommunen?
 - (a) Hvorfor/hvorfor ikke?
7. Hva synes fylkesmannen om kommunenes planlegging for akvakultur i kommuneplanen?
 - (a) Hva bør eventuelt gjøres annerledes?

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i dispensasjonssaker?

1. Hva slags miljøhensyn blir vektlagt?
2. Kommer naturmangfoldlovens utredningskrav til anvendelse?
3. Hva slags kunnskapsgrunnlag bygger man på? (databaser hos fiskeridir, marin naturbase hos miljødir, lokal kunnskap, bl.a. fra fiskere, annet?)
4. Hva tenker du om innføringen av trafikklysystemet?
5. Påvirker trafikklysystemet dispensasjonssøknadene? I så tilfelle, hvorfor?

Har du noe du ønsker å tilføye?

Appendix B

Intervjuguide fylkeskommunen - saksbehandler

1. Hva er den stilling hos fylkesmannen og hva er dine arbeidsoppgaver? Hvilken rolle har du i behandlingen av akvakultur?
2. Hva er de største utfordringene ved behandling av akvakultursøknader, etter din mening? Mener du omfanget av disp fra kommunale planer er et problem? Utdyp.
3. Kan du beskrive saksgangen ved behandling av dispensasjonssøknader?
4. Hva synes dere om bruk av dispensasjon?
5. Hvordan er praksis ved behandling av akvakultursøknader gjennom planavklaring, sammenlignet med dispensasjon?

Om søknadene

1. Mottar dere mange akvakultursøknader? Hva er mange?
 - (a) Flere eller færre enn tidligere?
2. Omtrent hvor mange av akvakultursøknadene krever dispensasjon fra plan?
3. Har det vært noen endring i antall dispensasjonssøknader?
4. Hva er bakgrunnen for de fleste dispensasjonssøknadene?
 - (a) Nye anlegg/utvidelse-fortøyning? For små A-områder? Gamle planer? Andre?
5. Hvilke miljøkrav/undersøkelser kreves ved innsending av akvakultursøknad?
 - (a) Hva slags kunnskapsgrunnlag vises det til i akvakultursøknadene?
 - i. Hvem gjennomfører strømforhold undersøkelser osv?
6. I følge mine undersøkelser har det vært en nedgang i antall dispensasjonssøknader i 2017-2018 sammenlignet med 2014-2016, hva tror du dette kan skyldes?

Behandling av søknader

1. Hvordan er praksis ved behandling av akvakultursøknader gjennom planavklaring, sammenlignet med dispensasjon?
2. Hva er avgjørende/viktig for at en akvakultursøknad skal innvilges?
3. Hvor tungt veier følgende argumenter i avgjørelsen om å innvilge/avslå søknad?
 - (a) Vekst i kommunen
 - (b) Miljøhensyn
 - (c) Innspill fra naboer, interesseorganisasjoner eller andre som kan bli berørt
 - (d) Andre avgjørende argumenter?
4. Hvis du tenker på den siste/en sak dere behandlet, hva var det avgjørende argumentet for om søknaden ble avslått eller innvilget?

Flerbruk og enbruk

1. Planlegger kommunene for akvakultur som flerbruk eller enbruk? Hva slags planlegging fungerer best, etter din mening? Bl.a. sett i forhold til behovet for dispensasjoner?

Store og små akvakulturområder

1. Er kommunenes akvakulturområder store nok?
2. Tenker dere størrelsen på akvakulturområdet i kommunenes arealplaner har noe å si for antall dispensasjonssøknader?

Gamle og nye planer

1. Hvor oppdaterte er kommunenes arealplaner for sjøområdene i deres fylke?
 - (a) Oppdatert med tanke på næringens krav?
2. er det forskjeller i dispensasjonspraksis ved gamle arealplaner sammenlignet med nye?
 - (a) Lavere terskel for dispensasjon?
3. Hvordan er dispensasjonspraksis hos kommunen ved gamle arealplaner vs. nye?

Om forholdet til kommunene

1. Hva synes fylkeskommunen om kommunenes planlegging for akvakultur i kommuneplanen?
2. Hva tenker dere om kommunenes dispensasjonspraksis?
 - (a) Innvilges det mange/få søknader f.eks.?
3. Er det noe fylkeskommunen ønsker at kommunene skal gjøres annerledes ved behandlingen av dispensasjonssøknader?
4. Hvilke krav stilles til kommunens utredning av miljø/samfunnskonsekvenser før vedtak?

Om forholdet til andre fylkeskommuner

1. Hvilke krav stilles til kommunens utredning av miljø/samfunnskonsekvenser før vedtak?

Om forholdet til fylkesmannen

1. Hva synes fylkeskommunen om fylkesmannens klagepraksis ved dispensasjonssaker?
 - (a) Klages det i stor/liten grad?
 - (b) Noe som burde gjøres annerledes?

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i dispensasjonssaker?

1. Hva slags miljøhensyn blir vektlagt?
2. Kommer naturmangfoldlovens utredningskrav til anvendelse?
3. Hva slags kunnskapsgrunnlag bygger man på? (databaser hos fiskeridir, marin naturbase hos miljødir, lokal kunnskap, bl.a. fra fiskere, annet?)
4. Hva tenker du om innføringen av trafikklysystemet?
5. Påvirker trafikklysystemet dispensasjonssøknadene? I så tilfelle, hvorfor?

Har du noe du ønsker å tilføye?

Appendix C

Intervjuguide kommunen planavdelingen

1. Hva er den stilling i kommunen og hva er dine arbeidsoppgaver? Hvilken rolle har du i behandlingen av akvakultur?
2. Hva er de største utfordringene ved behandling av dispensasjonssøknader, etter din mening? Mener du omfanget av dispensasjoner fra kommunale planer er et problem? utdyp
3. kan du beskrive saksgangen ved behandling av dispensasjonssøknader?
 - (a) tar søker først kontakt med kommunen for å få dispensasjon, eller sender de først akvakultursøknad til fylkeskommunen?
4. Hva synes dere om bruk av dispensasjon?

Planlegging og akvakultur

1. Hvordan planlegger dere for akvakultur i kommuneplanen?
2. Hva er kunnskapsgrunnet bak de områdene som kommunene har lagt ut som akvakulturområder i kommuneplanen? oppdretterne som kommer med ønsker? Fjerner utgåtte akvakulturområder?
3. Er det utfordrende å planlegge for akvakultur i kommuneplanen?
 - (a) På hvilken måte? Konflikt med andre interesser?

Gamle vs. nye arealplaner

1. Hvor oppdatert er arealplanen, for sjøområdene?
2. Mener dere den er oppdatert med tanke på hva næringen krever?
3. Hva avgjør om arealdelen til kommuneplanen skal revideres?
4. Er det forskjell i dispensasjonspraksis ved gamle plan vs ny plan i kommunen?
5. Stiller fylkesmannen seg annerledes ved søknad om disp fra gammel plan, sammenlignet med ny?
 - (a) Hvis ja, på hvilken måte? Positiv til disp fra gamle planer

Behandling av dispensasjonssøknader

1. Hvordan er praksis ved behandling av akvakultursøknader gjennom planavklaring, sammenlignet med dispensasjon?
2. Behandler dere mange dispensasjonssøknader?
3. Hva er bakgrunnen for de fleste dispensasjonssøknadene?
 - (a) Nytt anlegg/utvidelse-fortøyning? For små områder? GAMLE planer? Andre?
4. Får kommunen flere/færre dispensasjonssøknader til behandling enn tidligere?
5. Hvem behandler dispensasjonssøknadene?
 - (a) Hva avgjør om saken behandles politisk eller administrativt?
6. Er det vanligvis enighet/uenighet ved dispensasjonsvedtakene?
 - (a) Enighet mellom administrasjonen og politikerne?
 - (b) Hva vektlegger politikerne/administrasjonen annerledes?
7. Hvor viktig er arealplanen i behandlingen av dispensasjonssøknader?
8. Er det noe som er avgjørende for om en søknad innvilges/avslås?
9. Hvor tungt veier følgende argumenter ved avgjørelse av dispensasjonssøknadene?
 - (a) Vekst i kommunen
 - (b) Miljøhensyn
 - (c) Innspill fra naboer, interesseorganisasjoner eller andre som kan bli berørt
10. Hvordan er bruken av vilkår ved innvilgelse av søknad?
 - (a) I hvilke tilfeller setter dere vilkår?
 - (b) Hvorfor blir det evt. Ikke satt vilkår?
11. Hvis du tenker på den siste/en sak dere behandlet, hva var det avgjørende argumentet for om søknaden ble avslått eller innvilget?

Flerbruk og enbruk

1. Planlegger kommunen for akvakultur som flerbruk eller enbruk?
 - (a) Hvorfor?
2. Hva slags planlegging fungerer best etter din mening? Blant annet sett i forhold til behovet for dispensasjoner?
3. Hvis flerbruk, hvilke avveininger gjøres ved søknad om dispensasjon fra flerbruksområder som NFFF?

- (a) Hvordan står f.eks. N i forhold til Akvakultur? Hva med miljøhensynet?

Store og små akvakulturområder

1. Mener dere kommunens akvakulturområder er store nok?
2. Tenker du størrelsen på akvakulturområdet i kommunens arealplaner har noe å si for antall dispensasjonssøknader?

Forholdet til overordnede myndigheter

1. Hvordan er dialogen med fylkesmannen og fylkeskommunen i dispensasjonsbehandlingen?
Deler erfaringer med andre kommuner?

Forholdet til fylkesmannen

1. Henter kommunen alltid inn uttalelse fra fylkesmannen ved en dispensasjonssøknad?
(a) Evt. Hvorfor ikke?
2. Stiller fylkesmannen krav til vilkår? Evt hvilke?
3. Hvordan behandler dere fylkesmannens råd/forslag til vilkår?
4. Hva synes dere om fylkesmannens klagepraksis i dispensasjonssakene?
5. Hva klager fylkesmannen på?
6. Har fylkesmannens klagepraksis endret seg over tid? Færre/flere
7. Har fylkesmannen uttalt til dere at de ønsker akvakulturområder av mindre størrelse? Eller ikke akvakultur med flerbruk?

Hvordan blir miljøhensyn ivaretatt i dispensasjonssaker?

1. Hva slags miljøhensyn blir vektlagt?
2. Kommer naturmangfoldlovens utredningskrav til anvendelse i kommunens vurdering/tiltakshavers søknadsbrev?
3. Hva slags kunnskapsgrunnlag bygger kommunen på i vurderingen av dispøknader? Databaser hos fiskeridir, marin naturdatabase, lokal kunnskap som fiskere, annet? Fylkesatlas?
(a) Er kunnskapsgrunnlaget godt nok?
(b) Er det klart hva som kreves at kommunen skal foreta av undersøkelser?

Har du noe mer du ønsker å tilføye?

Appendix D

Kvittering NSD

Knut Bjørn Stokke

1432 ÅS

Vår dato: 27.06.2018

Vår ref: 61180 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 19.06.2018.

Meldingen gjelder prosjektet:

<i>61180</i>	<i>Omfang av dispensasjoner fra kommunens arealplan ved lokalitetsklarering av akvakultur</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Knut Bjørn Stokke</i>
<i>Student</i>	<i>Karoline Bech</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Norges miljø- og biovitenskapelige universitet er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway