

10. Hva vil vi bruke sjøen til?

Om planlegging som verktøy i kystsonen

Ivar Svare Holand og Hans Wilhelm Thorsen

Sammendrag

I dette kapitlet diskuteres hvilke interesser og hensyn som vinner fram i kystsonen når kystsoneplaner lages, og hvilke arealmessige konsekvenser det får. Akvakulturnæringa står sentralt i diskusjonene fordi det er en ny og viktig næring, og fordi den krever eksklusiv tilgang til sjøarealer hvor flerbruk tidligere har vært normen. Plan- og bygningsloven tilstreber at konfliktavklaring og detaljert planlegging gjennomføres, slik at kystsoneplanene virkelig legger rammen for hvordan framtidig arealbruk i kystsonen skal være. Samtidig åpner loven for å begrense planleggingen til det som er strengt nødvendig. I stedet for å bestemme akkurat hvor oppdrettsanleggene skal lokaliseres, griper kommunene muligheten som plan- og bygningsloven gir til å begrense detaljnivået i planene, og åpner det meste av sine sjøarealer for etablering av akvakulturanlegg. En hovedårsak til at kommunene velger denne løsningen, er at det for det meste av kysten ikke eksisterer nok kunnskap og gode nok data til at kommunene er i stand til å bestemme hva som er de best egnede lokalitetene for forskjellige formål.

Innledning

Fra gammelt av har sjøen langs kysten i Norge vært allmenning, hvor fiske og ferdseil har vært de viktigste aktivitetene. De siste tiårene har presset på sjøarealene økt, ikke minst fordi akvakultur har blitt en viktig og plasskrevende næring. Der det er forskjellig bruk og interesser som ikke er forenelige med hverandre, knyttet til de samme sjøarealene, der er det også nødvendig å avklare hvor det skal være anledning til å utøve de forskjellige aktivitetene.

Gjennom kystzoneplanlegging regulerer kommunene sjøarealene til forskjellige typer bruk, enten ved at arealer blir reservert for en bestemt aktivitet, eller at flere forskjellige typer bruk kan skje i de samme områdene. Juridisk er dette i hovedsak regulert av plan- og bygningsloven (2008).¹ I prosessen fra arbeidet med en plan blir startet til planen er vedtatt, blir beslutningene fattet om hvordan våre omgivelser skal bli forandret i vår nære framtid, og hva som skal vernes og bevares. Den som vil være med å bestemme hva områdene rundt oss skal brukes til, og hvordan de skal bli seende ut, må søke innflytelse i planprosessen.

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å planlegge hvordan de vil disponere arealene innenfor sitt område. Dette gjelder også for sjøen ut til én nautisk mil utenfor grunnlinja. Arealplaner for sjøarealene omtaler vi gjerne som kystzoneplaner. Kystzoneplanlegging som kommunal aktivitet må regnes som en nykommer, og det letes fortsatt etter en enhetlig form på håndhevingen av regelverk og forskrifter.

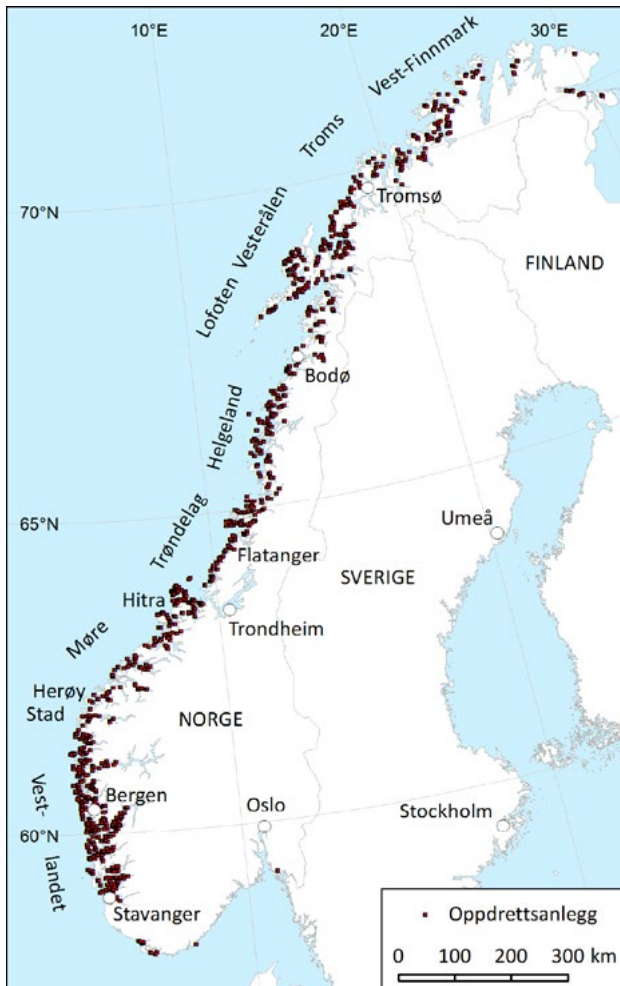
Nasjonale myndigheters målsetninger på området kommer til uttrykk i lovformål om bærekraftighet og langsiktighet, hvor både næringslivets interesser og mer generelle samfunnsinteresser skal ivaretas, samtidig som vi skal ta vare på naturen og miljøet.² Det er opplagt at det ikke er lett å oppfylle alle målsetningene med loven samtidig, for alle arealer. Også på sjøen vil det være nødvendig å gjøre avveininger mellom forskjellige og iblant ikke-kompatible aktiviteter. Loven er tydelig på at medvirkning i planprosessen fra alle som er berørt, skal finne sted, og den er detaljert om prosessen fram til endelig vedtak. Viktige spørsmål i sammenheng med planprosessen er hvilke interesser og hensyn det er som vinner fram, og hvilke arealmessige konsekvenser dette får. Arbeidet med å lage en kystzoneplan skal avgjøre hvilket rom det tradisjonelle kystfiske skal ha, hvor akvakulturnæringa skal lokaliseres, hvor turistnæringa eller lokalbefolkningens interesser skal ha førsteprioritet, og hvilke miljøhensyn kommunen skal ta.

¹ Det eksisterer andre lover som begrenser handlingsrommet i plan- og bygningsloven. I sjøområdene er for eksempel legging av oljeledninger og strømledninger ikke tiltak som omfattes av loven.

² Pbl. §§ 1-1 og 3-1.

Ferdige kystsoneplaner og saksdokumenter finnes det selvsagt mange av, og betydelige studier er gjort de siste årene av hvilke interesser som gjør seg gjeldende i planprosessene, og konflikter mellom interessene (Buanes et al. 2004, Hersoug og Johnsen 2012, Solås 2014, Sandersen og Kvalvik 2015) og praksiser i arbeidet med kystsoneplaner (Bennett 1996, Aalen et al. 2015, Sjørdahl et al. 2017). Det er behov for flere studier der man ser på selve planene og undersøker hvordan forskjellige typer data og informasjon anvendes i planprosessene, og hvilken innflytelse dette kunnskapsgrunnlaget har på de ferdige planene.

Vi går inn i disse problemstillingene ved å skaffe oss oversikt over den mest håndfaste delen av planleggingsprosessen: Hva er resultatet som kommer ut av planprosessene som gjennomføres i alle kommuner? Hvordan ser planene



Figur 1. Lokaliseringen av anlegg med kommersiell matfiskproduksjon langs kysten av Norge (Akvakulturregisteret 2017). Til sammen legger oppdrettsnæringas anlegg beslag på 420 km² eller litt under 0,5 prosent av et sjøareal på ca. 90 000 km² innenfor grunnlinja (Hersoug og Johnsen 2012). Kilde øvrige kart-data Kartverket (2017)

som lages for kystarealene ut? Er det likheter mellom kommunene i hvordan forskjellige formål og hensyn avgrensers arealmessig i forhold til hverandre. Er det like og gjenkjennelige mønstre fra kommune til kommune?

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av kystsoneplanene, vi belyser hvordan planlegging foregår og avdekker problemstillinger om hvilken autoritet og innflytelse forskjellige typer informasjon og data har i kystsoneplanlegging. Vi tar utgangspunkt i en gjennomgang av kommuneplanene og dataene som ligger bak planene i kommunene Herøy i Møre og Romsdal, Hitra og Flatanger i Trøndelag og samtaler med planleggere fra disse kommunene. I tillegg har vi i sammenheng med undervisning i arealplanlegging på Nord universitet gått gjennom kystsoneplanene på strekningen fra Osen til Bindal, kystsoneplaner som har blitt etablert i en interkommunal prosess i Midt- og Sør-Troms og forslag til planer for kommunene som er med i det interkommunale prosjektet Kystplan Helgeland.³

Strekningen Stad–Vest-Finnmark

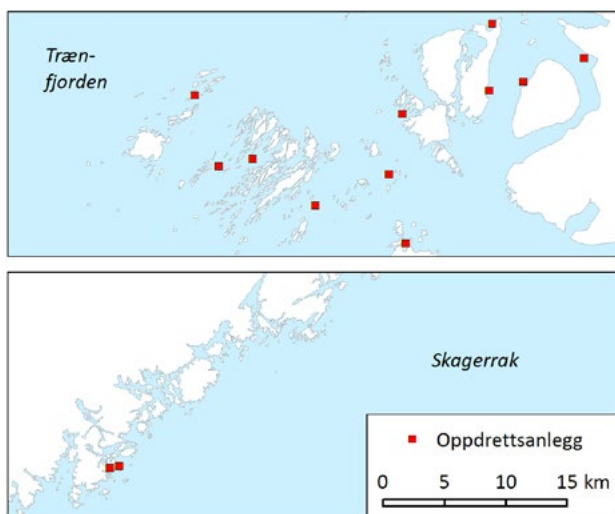
Med vår gjennomgang har vi et grunnlag for å si noe om situasjonen fra Stad til Vest-Finnmark (se figur 1), som naturgeografisk har en noenlunde enhetlig karakter, og som er annerledes enn kysten i resten av landet. Samtidig er drivkreftene bak endringene som skjer på kysten de samme innenfor området: Akvakulturnæringa utgjør allerede en stor del av økonomien og vokser, fiskerier er en viktig næringsvei, reiselivsnæringa er i vekst og kystens popularitet innenlands for friluftsliv og rekreasjon er økende. Det er en strekning med lange fjorder og i tillegg en bred sone på 20 til 50 kilometer med øyer og vær fra fastlandet til de ytterste øyene. Denne sonen er relativt sett, målt i forhold til det åpne havet, beskyttet mot sjø og vær. Der hvor kystsonen er aller bredest, i Vesterålen og Lofoten, er det over henholdsvis 80 og 90 km i luftlinje fra de ytterste værene og inn til fastlandet. Strekningen omfatter omtrent tre fjerdedeler av Norges indre farvann,⁴ som er de mest aktuelle områdene for akvakultur med dagens teknologi.

Kysten fra Stad til Stavanger har en smalere øy- og skjærgård enn områdene nordover og den har mer karakter av fjordlandskap enn øylandskap.

³ Arbeidet med kapitlet er finansiert av Regionalt forskningsfond Midt-Norge i prosjektet «Betydningen av forskjellige typer grunnlagsdata for tilordningen av areal til ulike formål i vedtatte kystsoneplaner».

⁴ Indre farvann er det av Norges sjøareal som er innenfor grunnlinja. Grunnlinja er en linje langs kysten trukket mellom de ytterste øyene. Indre farvann på strekningen Møre og Romsdal–Vest Finnmark omfatter omtrent 70 000 km² målt i havareal i Kartverkets N5000 kartdata.

Kysten fra Stavanger til svenskegrensen, altså hele Sørlandet og Viken, har igjen en annen karakter ved at de fleste fjordene er korte og kystsonen smale. Arealmessig utgjør denne strekningen et forsvinnende lite areal i forhold til kysten på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge (se figur 2). Samtidig som kystarealet på Sørlandet og i Viken er mindre, er befolkningspresset større enn i resten av landet. Derfor har også kystsoneplanene på denne strekningen preg av ønsket om å beskytte strand- og kystsonen mot utbygging og nedbygging. Fra Stavanger og nordover, hvor presset på arealene ikke er like intenst, har kystsoneplanene mer karakter av å være tiltaksplaner (Sandbæk 2003) med større fokus på tilrettelegging for arbeidsplasser og vekst enn på eventuelle negative konsekvenser av dette.



Figur 2. Eksempel på kyst på Helgeland (øverst), hvor større og mindre øyer avveksler hverandre og danner en bred sone med indre farvann før det åpne havet, og på Sørlandet, hvor en smal sone med øyer danner overgangen mellom fastlandet og havet. Kartene er i samme målestokk. Kilde for kartdata er Akvakulturregisteret (2017) og Kartverket (2017)

Vi har ikke undersøkt hvordan kystens naturgeografiske karakter påvirker utformingen av kystsoneplaner, men det er naturlig å tenke seg at planlegging i områder som for det meste har fjorder og sund, blir annerledes enn der kysten består av små øygrupper spredt utover i havet, og forskjellig igjen fra områder som er helt åpne. Derfor velger vi også å si at vi bare snakker om kysten fra Sunnmøre til Vest-Finnmark. Selv om vår undersøkelse ikke er representativ for hele kysten, så bidrar den til grunnetablering av kunnskap på et felt hvor det er lite litteratur.

Hvordan ser en kystsoneplan ut?

De aller fleste av de 275 kommunene langs kysten har laget kystsoneplaner. Formelt er ikke en kystsoneplan noe annet enn den delen av kommuneplanens arealdel som gjelder for sjøarealene og strandsonen, og mange kommuner lager da også planene for land og for sjøen i den samme prosessen. Andre gjennomfører kystsoneplanlegging i en egen prosess der kystsoneplanen har status som en kommunedelplan. Dette kan kommunen gjøre alene eller sammen med andre kommuner (Sørdahl et al. 2017).

Kommuneplanens arealdel består av tre deler: planbeskrivelse, arealdel og planbestemmelser⁵ (se figur 5). Plankartet er sammen med planbestemmelsene juridisk bindende, mens planbeskrivelsen er en klargjøring av premisene som ligger bak de juridiske dokumentene.

Planbeskrivelsen beskriver hvilke premisser som ligger til grunn for planen, hvilke retningslinjer som gjelder, og hva kommunen ønsker å oppnå, og ikke minst hva konsekvensene av planen er. I denne delen av planen skal også miljø- og risikoanalyser inngå, eller det skal vises til slike undersøkelser som er gjennomført.

Videre består planen av ett eller flere kart. Dette er planens arealdel. I kartet er arealene inndelt i forskjellige soner etter hva slags bruk kommunen vil tillate i de forskjellige områdene. Plan- og bygningsloven, forskriftene til loven og veiledere for hvordan loven skal anvendes, bestemmer til sammen i detalj hva det er anledning til å ha med i plankartene, og hvordan de forskjellige elementene som er med i kartene, skal utformes grafisk. Selv om innholdet i kommuneplanene selvsagt er forskjellig fra kommune til kommune, vil det på grunn av felles regler om grafisk utforming alltid være enkelt å identifisere kartene som inngår i planene som plankart.

Det er to typer arealer som kan legges inn i planen, arealformål og hensynssoner. Arealformål handler om hvilken bruk som skal være tillatt i et område mens hensynssoner legger begrensninger på hvordan bruk og aktivitet kan foregå. Kommunen bestemmer altså hvilken type bruk den vil tillate i et område ved å gi det et arealformål.⁶ Hele kommunen skal være inndelt i soner, og hver sone skal ha ett, og bare ett, arealformål. På land er det som regel ganske lett å identifisere hvilken arealbruk et område faktisk har. Det er for eksempel lett å se forskjell på et trafikkareal og et jordbruksareal. På sjøen

⁵ Pbl. § 11-5.

⁶ Pbl. § 11-7.

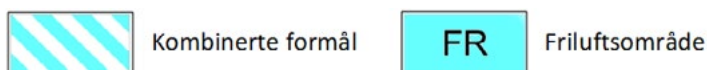
er situasjonen annerledes. Her kan mange forskjellige aktiviteter foregå i det samme området uten at det setter synlige spor. Det går ikke an å se på sjøen om det er en led hvor båtene pleier å gå, eller om det er en god fiskeplass.

Hvis vi ser bort fra de små arealene som er havnearealer, så er det bare ett hovedformål som det er anledning til å bruke for det meste av sjøarealene, og det er *bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner* (heretter forkortet til *bruk og vern*). *Bruk og vern* har imidlertid flere underformål som kommunen kan velge mellom.⁷

Tabell 1. Underformål av arealformålet bruk og vern med SOSI-koder

Ferdsel (6100)	Fiske (6300)	Naturområde (6600)
Farleder (6200)	Akvakultur (6400)	Friluftsområde (6700)

Med bakgrunn i at sjøområdene tradisjonelt har vært flerbruksområder, er det også tillatt at kommunene kan kombinere flere underformål i de samme arealene. Store deler av sjøarealene vil derfor ofte være markert med en skravering som vist til venstre i figur 3, som betyr at i dette området er flere underformål av bruk og vern tillatt. I tillegg vil som regel noen arealer være satt av til arealformålet havn.⁸

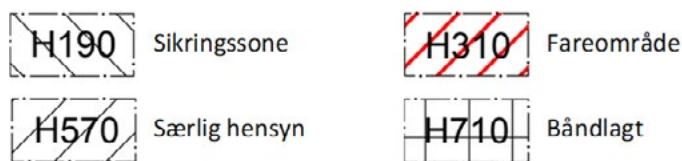


Figur 5. Kombinerte formål er markert med bred blå skraver på hvit bunn. Områder avsatt til ett bestemt formål, har én farge. Det blir brukt en mørkere farge for framtidig bruklaktivitet enn det som gjelder i dag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015)

⁷ Pbl. § 11-7.

⁸ Detaljert spesifisering av alle arealformål, hensynssoner og andre objekter som kan inngå i kommuneplaner og reguleringsplaner, og hvordan de skal se ut i kartet, er å finne i Nasjonal produktspesifisering for arealplan og digitalt planregister (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015) Den fullstendige tegnforklaringen finnes i Spesifisering for tegneregler, <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/npad/id2361191>.

Hensynssone er fellesbetegnelsen for forskjellige restriksjonsområder eller områder hvor det må utøves bestemte hensyn. For eksempel: I fareområder og områder båndlagt etter kulturminne- eller naturmangfoldloven, vil det i de fleste tilfeller være restriksjoner på anledningen til å ha faste anlegg som bygninger og akvakulturanlegg. I soner hvor det skal utvises særlig hensyn, kan det være snakk om å ikke forstyrre bestemte aktiviteter som reindrift, landbruk eller friluftsliv, eller å ikke gjøre noe som forringer verdien av et område. Flere hensynssoner kan dekke det samme området.



Figur 4. Eksempler på symboler for forskjellige typer hensynssoner. Hensynssoner er alltid angitt med svart eller rød smal skravor, og ligger som et lag ovenpå arealformålet (*ibid.*)

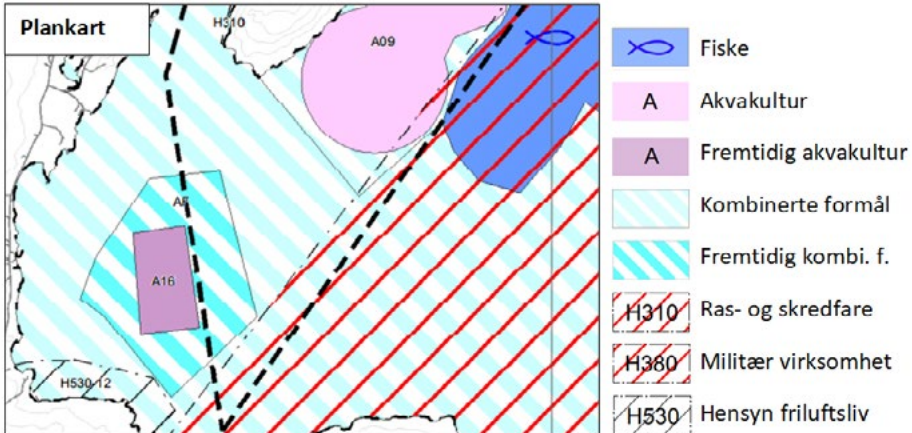
Til slutt vil planen inneholde skriftlige, juridisk bindende planbestemmelser som forteller mer utdypende hva hvert areal kan brukes til. Unike bokstav- og tallkoder for hvert areal knytter områdene i kartet sammen med den riktige bestemmelsen i planbestemmelsene. I figur 5 ser vi for eksempel at et areal er merket A16. Dette er akvakulturområde nummer 16. Vi finner igjen det samme nummeret i planbestemmelsene, hvor vi kan lese at dette er et område som kan brukes til oppdrett av alle arter.

Figur 5. Eksempel på hvordan en kystzoneplan er satt sammen (kystzoneplan = den delen av kommuneplanens arealdel som omfatter sjøområdene). Planbeskrivelsen legger premissene for planen. Plankartet viser den geografiske avgrensningen av områder for forskjellige typer bruk, og hvilke forhold en må ta hensyn til i de forskjellige områdene. Planbestemmelsene presiserer skriftlig hvordan hvert område kan brukes, og hvilke hensyn en må ta. I kartet er hvert område markert med en kode som er unik for hvert areal, og som brukes som nøkkel, slik at vi kan finne igjen planbestemmelsen som gjelder for hvert areal. Eksemplene i figuren er hentet fra Harstad kommune (2015).

KYSTSONEPLAN

Planbeskrivelse

Planen har som mål å være med på å legge til rette for at sjøretta næringer skal få mulighet til økt verdiskaping i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling slik at havet kan fortsette å gi grunnlag for bosetning og arbeidsplasser i fremtiden.



Planbestemmelser

A16

Forbeholdt oppdrett av alle arter jfr. PBL § 11-11, pkt. 7. Hele anlegget skal ligge innenfor områder hvor det tillates akvakultur jfr. PBL § 11-11, pkt. 3. Fortøyninger må ikke hindre fri ferdsel. Fortøyninger skal festes under laveste lavvann.

H530-12

Innenfor sonen skal friluftsliv gis prioritet. Det bør ikke tillates tiltak og inngrep som kan forringe områdets verdi som friluftsområde. I samråd med plan- og bygningsmyndigheten kan områdene tilrettelegges for allmennheten.

Figur 3. Kombinerte formål er markert med bred blå skravor på hvit bunn. Områder avsatt til ett bestemt formål, har én farge. Det blir brukt en mørkere farge for framtidig bruklaktivitet enn det som gjelder i dag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015)

Hva er fellestrekk fra plan til plan?

Noen forhold er felles for kommunene som er med i denne undersøkelsen.

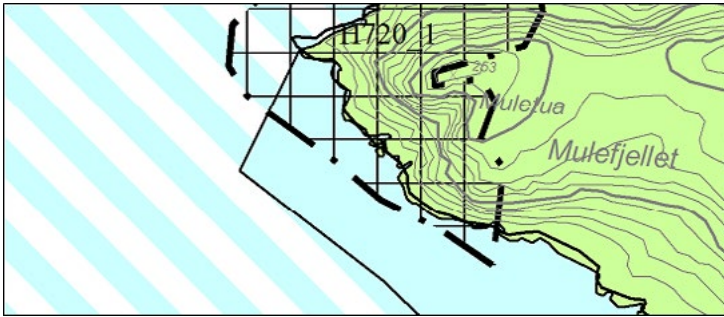
Klart skille mellom arealformål på sjøen og på land

Mange av de aktivitetene vi kan utøve på sjøen, kan vi ikke holde på med på land. Derfor synes det naturlig og nærmest selvsagt at det er et klart skille mellom sjø og land i arealplaner. Men plan- og bygningsloven legger faktisk opp til at strandsonen skal kunne planlegges integrert med sjøen. Hovedformålet for sjøarealene er bruk og vern av sjø og vassdrag, *med tilhørende strandsoner*⁹ [vår utheving]. Intensjonen med arealformålet er at det skal brukes for å planlegge sjøarealene og strandsonen sammen. Betydningen av tilhørende strandsoner er «områdene innover på land så langt arealbruken der står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken der» (Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov 2009, s. 94). Strandsonen er altså ikke avgrenset til 100-metersbeltet, hvor det gjelder spesielle restriksjoner på tiltak.¹⁰ Det vi ser i materialet vi har gjennomgått, er at arealformålet *bruk og vern* likevel bare brukes på sjøen, ikke i den tilhørende strandsonen. Det er altså ikke bare i landskapet det går et klart skille mellom sjøarealene og landarealene langs stranda, det er et klart skille også i arealplanene.

Vurdert ut fra kriteriet at integrert planlegging av sjøen og landområdene også innebærer at arealformålet *bruk og vern* i noen tilfeller strekker seg inn på land, er det tydelig at muligheten til å planlegge strandsonen i sammenheng med sjøarealene ikke blir utnyttet (se figur 6). Lovverket åpner for at sjøen og tilstøtende landområder kan ha samme arealformål, men ingen av de kommunene vi har undersøkt, har benyttet seg av det. Men vi bør kanskje ikke være overrasket over det. Fiske og ferdsel har til alle tider vært nøkkelaktiviteter i bruken av sjøen, og disse aktivitetene inngår nærmest alltid i det kombinerte arealformålet. Etersom fiske ikke kan overskride den naturlige grensa som strandlinja utgjør, og ferdsel må skje på en annen måte på land enn på sjøen, så er det vanskelig å la kombinerte arealformål som er tilpassa disse sjøaktivitetene fortsette innover land. Det er naturlig at grensa for områder hvor slike aktiviteter kan foregå, er strandlinja.

⁹ Pbl. 11-7 og 12-5

¹⁰ Pbl. § 1-8.



Figur 6. Kart som illustrerer normalen, at det er et klart skille mellom arealformål på sjøen og på land, men at hensynssoner ofte dekker både sjø og land. Fra Kommuneplan for Herøy kommune 2013–2025 (Herøy kommune 2014)

Det betyr ikke at land og sjø ikke blir sett i sammenheng i planleggingsprosessen. Det er for eksempel vanlig at det blir planlagt havnearealer i nærheten av akvakulturlokaliteter på sjøen, og at det i nærheten av havneområdet også er lagt næringsarealer. Grunnen til en slik kobling mellom forskjellige typer arealer er at kommunene ønsker at akvakulturnæringa skal gi aktivitet og arbeidsplasser lokalt. For å oppnå dette er det nødvendig at akvakulturnæringa finner havn i nærheten av produksjonslokalitetene og arealer hvor mottak, videreforedling og annen akvakulturorientert virksomhet kan lokaliseres. Et annet eksempel på at sjø og land blir sett i sammenheng, er at der det er tett befolket på land, der blir akvakultur vanligvis holdt unna. Hensynssoner, som ofte har bakgrunn i forhold som ligger utenfor kommunens myndighet, omfatter også ofte både sjø- og landområder. Dette gjelder særlig vern av natur og kulturminner. Alle kommunene vurderer strandsonen som nøkkelarealer som har stor betydning for utviklingen i kommunen, og at det er i strandsonen det er størst potensial for arealkonflikter, men dette er i hovedsak konflikter om arealene på land og som ikke er spesielt knyttet til havbruksnæringa.

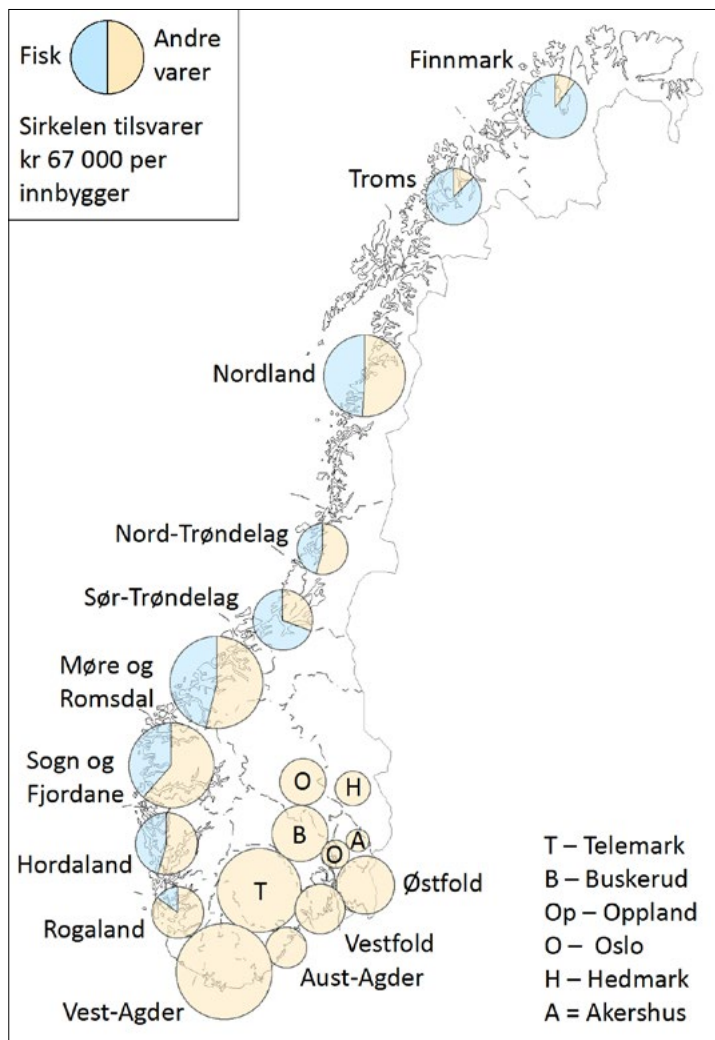
Kommunene legger vekt på å tilrettelegge for akvakulturnæring

Et viktig premiss for alle kommunene i deres arbeid med planene er at de ser for seg at videre næringsutvikling og arbeidsplasser er knyttet til sjøen, og det er ikke tvil om at akvakulturnæringene skjelldyrking og algedyrking, og aller mest fiskeoppdrett, er helt sentrale i denne sammenhengen. Tradisjonelt fiske og fiskeoppdrett utgjør til sammen en fjerdedel av Norges fastlandseksport når vi ser bort fra olje og gass og tilknyttede næringer. Kartet som viser hvor store eksportinntektene fra fisk og andre varer er per innbygger (figur 7), gjør det tydelig hvor viktig fiskeindustrien er for kystfylkene, men også for landet som helhet. Fisk er landets viktigste eksportartikkel, hvis vi ser bort fra gass/petroleum. I fylkene fra Møre og Romsdal og nordover utgjør fisk hele 57 prosent av eksportinntektene (Statistisk sentralbyrå 2017). Når det gjelder forholdet mellom oppdrettsfisk og villfisk, så har verdien av omsatt oppdrettsfisk for lengst passert verdien av villfisk, og regjeringen ønsker at oppdrettsnæringa skal fortsette å vokse (Norges Nærings- og fiskeridepartement 2015).

Havbruksnæringa er en vesentlig årsak til at kystzoneplanlegging har blitt viktig, først og fremst fordi det er en ny aktivitet på kysten som ikke passer inn i den tradisjonelt allmenningorienterte modellen. I motsetning til aktiviteter som ferdsel og fiske forutsetter akvakultur eksklusiv tilgang til arealer. Fordi fiskeoppdrett forutsetter at andre aktiviteter må vike, oppstår det et behov for planer som bestemmer hvilket spillerom den nye næringa skal ha. Dernest er det potensielt knyttet svært store verdier til den begrensede ressursen som gode lokaliteter for fiskeoppdrett er. De beste lokalitetene har fra naturens side tilstrekkelig dybde, strømforholdene er gode slik at det ikke hoper seg opp med avfall, og de er skjermet fra havet slik at belastningen fra vær og sjø ikke blir for stor. Samtidig er det en fordel om oppdrettslokalitetene har kort avstand til infrastruktur som havn, veg, elektrisitet og vann (Hersoug og Johnsen 2012).

I dag har 162 av 275 kystkommuner anlegg med tillatelse for oppdrett av laks eller regnbueørret (Akvakulturregisteret 2017). Vi kan si at fra Boknafjorden og nordover er det oppdrettsanlegg i nesten alle kommuner, mens det på strekningen Boknafjorden til svenskegrensa er få oppdrettskommuner. På kysten fra Rogaland og nordover er havbruksnæringa vesentlig for næringsutviklingen i Kyst-Norge i dag, og i flere områder har næringa avgjørende

betydning for sysselsettingen (Andreassen og Robertsen 2014). Derfor vil også de fleste kommuner strekke seg langt for å kunne tilfredsstille de areal-behovene som akvakulturnæringa og andre marine næringer har.



Figur 7. Inntekter per innbygger fra eksport av fisk og andre varer etter produksjonsfylke, januar–september 2017. Offshorenæringene og eksport av petroleumsprodukter er ikke inkludert (Statistisk sentralbyrå 2017)

Tabell 2. Arealer hvor det er åpnet for akvakultur, enten ved arealformålet Akvakultur (SOSI-kode 6400) eller som del av et kombinert formål (SOSI-kode 6001 eller 6800 med akvakultur som ett av flere formål). Absolutte tall og som prosent av det totale sjøarealet som omfattes av kommuneplanen, og som er gitt arealformål

	Herøy kommune		Hitra kommune		Flatanger kommune	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%
Akvakultur (6400)	0,16	0,04	1,72	0,25		
Bruk og vern (6001)			590,55	85,46		
Kombinerte formål (6800)	303,10	76,45			336,54	50,01
Totalt areal åpnet for akvakultur ¹¹	303,25	76,49	592,27	85,71	336,54	50,01 ¹²

Kombinerte formål dominerer

Sjøen har tradisjonelt vært et flerbruksareal, og dette videreføres i dagens kystzoneplaner. Det meste av sjøarealene i alle planer vi har gått inn i, er satt av til kombinerte formål, mens det bare er i forholdsvis små områder at én type bruk har eksklusive rettigheter i arealene framfor andre aktiviteter. Også plan- og bygningsloven¹³ har som utgangspunkt at sjøen, med unntak av havneområder, er et fellesareal. Dette reflekteres i det aktuelle arealformålet for sjøområdene, *bruk og vern*, som foreskriver at forskjellige typer bruk og vern skal kunne skje samtidig, på samme sted.

I *bruk og vern*-områdene er det anledning til å angi hvilke underformål det skal være anledning til å utøve (se tabell 1). Ett underformål kan være det eneste i et område og dermed ha eksklusiv forrang der, men slik planlegging praktiseres (og i tråd med tradisjonen), er det i de fleste områdene anledning til å utøve flere formål samtidig. Mange områder er i kystzoneplaner merket FFFNA, og det betyr at arealet er satt av til ferdsel, fiske, friluftsliv, natur og akvakultur. Det innebærer ikke at akvakultur kan utøves i hele dette arealet. Når A er kombinert med andre bokstaver, betyr det at mange typer bruk er

¹¹ Totalarealet av områder med et arealformål i kommuneplanene er ikke det samme som kommunens totale sjøareal, fordi områder hvor det er egne delplaner, eller hvor reguleringsplaner skal videreføres uendret, ikke er medregnet. Sjøarealet i slike områder er ikke tatt med i arealanalysene i dette kapitlet.

¹² Flatanger har den laveste andelen areal hvor det er åpnet for akvakultur, fordi en stor del av kommunens sjøarealer ligger ute på det åpne havet, hvor det med dagens teknologi er lite aktuelt med fiskeoppdrett, og her har kommunen heller ikke åpnet for akvakultur.

¹³ § 11-7.

tillatt, men at kommunen holder muligheten åpen for at det kan søkes om tillatelse for utøvelse av akvakultur i dette området. Hvis det står FFFN (uten A), er akvakultur utelukket. Det er egentlig kun akvakultur som medfører at andre typer bruk helt utelukkes fra et område. Utbygging av akvakultur innebærer bygging av faste installasjoner med en sikringssone rundt, noe som gjør at annen bruk er utelukket. Det kan virke merkelig at så lite areal er satt av til formål som *farled* og *friluftsområde*, men dette er formål som inngår i det generelle *bruk og vern* (se tabell 4), og behovet for å avgrense egne områder til dette er begrenset.

Miljøverndepartementet (og senere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) er i utgangspunktet tydelig i retningslinjene for hvordan kystsoner skal lages: Fordi akvakultur er ekskluderende i forhold til annen bruk, skal man være tilbakeholden med å inkludere denne typen aktivitet i flerbbruksområder, men heller sørge for at interesseavklaringer blir gjennomført i planprosessen, og at det blir avgrenset egne områder spesielt for akvakultur (Miljøverndepartementet 2012). Kommunens representanter i Flatanger¹⁴ hevder at det har vært en kamp å motstå kravene fra sentrale myndigheter om å skille ut spesielle områder for akvakultur og lage kystsoner på detaljnivå (jf. kapittel 9). Årsaken til at kommunen motsetter seg detaljplanlegging, er at den ikke har datagrunnlag som er godt nok om hva som er på havbunnen, og hva som er de naturgitte faktorene en kan planlegge ut fra. I tillegg er det usikkert hvordan driftsformene i akvakulturnæringa kommer til å være i framtida, hva slags utforming oppdrettsanlegg vil komme til å ha, og likeledes hvordan rammebetingelsene for næringa kommer til være. Å skille ut spesielle arealer for akvakultur er å planlegge ut fra forutsetninger som kommunen ikke har grunnlag for å vite noe om. Derfor har Flatanger laget planer for sine sjøarealer med utgangspunkt i at kommunen vil holde døra åpen for akvakultur i det meste av sjøarealene, og behandle spørsmålene om tillatelser etter hvert som de kommer, og så får kommunen heller være helt tydelig på hva som er områder hvor en ikke ønsker akvakultur.

¹⁴ Personlig kommunikasjon 19.05.2017.

Den samme profilen finner vi igjen i planene fra Herøy (Herøy kommune 2014) og Hitra (Hitra kommune 2017), hvor henholdsvis 76 og 85 prosent av sjøarealene er flerbruksområder hvor det er åpnet for akvakultur (tabell 3). I begge kommunene foretrekker de å bruke kombinerte arealformål der en varierer mellom å inkludere akvakultur eller ikke, fordi det gir den fleksibiliteten i kystzoneplanene som kommunene trenger. Det er vanskelig å øremerke områder til forskjellige formål når kunnskapsgrunnlaget om forholdene i sjøen er for dårlig til at det er mulig å identifisere hva som er de best egnede arealene til hvert formål (se kapittel 9).¹⁵

Selv om lovverk og veiledere, som omtalt over, oppfordrer til å ikke inkludere akvakultur i flerbruksområder, støtter de i neste øyeblikk kommunene i at nettopp det å la akvakultur være en del av kombinertarealene er en godkjent strategi. Plan- og bygningsloven § 3-1, tredje ledd, sier at en ikke skal planlegge mer enn nødvendig, og veilederen til loven følger opp med at der «akvakulturanlegg beslaglegger små arealer innenfor et større sjøområde, og ikke endrer områdets karakter av å være et flerbruksområde, vil det normalt ikke være behov for å legge ut akvakultur som eget underformål» (Miljøverndepartementet 2012, s. 89). Fra lovens side er altså kommunene fristilt til å bruke eget skjønn. Som planleggeren på Hitra sa, er akvakultur ikke bare oppdrettsmerder, men også tang- og tare dyrking.¹⁶ Det er vanskelig å sette av små områder til det ene eller andre formålet når kunnskapen om hva som finnes på sjøbunnen, ikke er tilstrekkelig til at det er mulig å avgjøre hva slags bruk som er forsvarlig på det ene eller det andre stedet. For å få til en mer spesifikk planlegging må kunnskapsgrunnlaget være bedre. Inntil kunnskapsgrunnlaget er på plass, må vi overlate til framtida å finne de riktige områdene for forskjellige typer akvakultur. Det er bedre enn å øremerke områder i dag med bakgrunn i mangelfull kunnskap. «Ellers kan det bli så krevende planlegging at en ikke kommer i mål. Det er jo kompleks!» Bruk av kombinertarealer med eller uten akvakultur som ett av de tillatte formålene, gir dermed kommunene den fleksibiliteten de trenger når datagrunnlaget er for dårlig til å planlegge i detalj.

¹⁵ Personlig kommunikasjon 29.05.2017 og 07.06.2017.

¹⁶ Personlig kommunikasjon 29.05.2017.

Tabell 3. Arealer satt av til de kombinerte formålene: bruk og vern (SOSI-kode 6001) og «kombinerte formål» (SOSI-kode 6800), til sammen. Absolutte tall og som prosent av det totale sjøarealet som omfattes av kommuneplanen, og som er gitt arealformål

Kombinerte formål	Herøy kommune		Hitra kommune		Flatanger kommune	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%
Fiske, Ferdsel, Friluftsliv og Natur (FFFN)	27,69	6,98	94,91	13,73	283,80	42,18
Fiske, Ferdsel, Friluftsliv, Natur og Akvakultur (FFFNA)	303,10	76,43	590,55	85,46	386,34	57,42
Totalt areal av kombinerte formål	330,79	83,41	685,46	99,20	672,63	99,59
Totalt sjøareal med arealformål i kommuneplanen	396,95	100	691,02	100	672,89	100

Hovedformålet til bruk for sjøarealene, *bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone* (SOSI-kode 6001), kan brukes på nærmest alle sjøarealer forutsatt at arealet merkes med bokstaver som indikerer de forskjellige typene av bruk og vern som skal være tillatt. Det er nærmest en kuriositet at samtidig som hovedformålet, SOSI-kode 6001, kan brukes til å kombinere flere underformål i de samme arealene, så eksisterer det også et underformål med nesten samme navn, *kombinerte formål i sjø og vassdrag med eller uten tilhørende strandsone* med SOSI-kode 6800, som kan brukes på akkurat samme måte som hovedformålet. I Hitra kommune (2017) er SOSI-kode 6001 brukt om kombinerte arealer hvor akvakultur er inkludert, mens SOSI-kode 6800 er brukt om de områdene hvor akvakultur er utelukket. I Herøy kommune (2014) har de gjort motsatt. I Flatanger er kode 6800 brukt om alle kombinertarealer, bare med bruk av forskjellige bokstavkoder, NFFF vs. NFFFA, for å skille mellom arealer hvor det er åpnet for akvakultur eller ikke (Flatanger kommune 2016).

Tabell 4. Arealer satt av til forskjellige arealformål i kommunene for arealformålene: havn og bruk og vern, og underformål av sistnevnte. SOSI-koder i parentes

Arealformål	Herøy kommune		Hitra kommune		Flatanger kommune	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%
Havn	0,80	0,20	0,09	0,01		
Bruk og vern (6001)	27,75	7,03	596,32	86,30		
- Farled (6200) ¹⁷					0,41	0,06
- Småbåthavn (6230)	0,15	0,04	1,04	0,15	0,14	0,02
- Fiske (6300)	64,19	16,19				
- Akvakultur (6400)	0,16	0,04	1,72	0,25		
- Naturområde (6600)					1,54	0,23
- Friluftsområde (6700)	0,31	0,08			0,67	0,10
- Kombinerte formål (6800) ¹⁸	303,10	76,43	91,85	13,29	670,14	99,59
Totalt	396,45	100	691,02	100	672,89	100

Om kommunene velger den ene eller andre måten å utforme sine planer på, har ikke stor betydning for selve planene, men kommunikasjonsmessig er det et minefelt fordi områder hvor det er valgt den ene løsningen, skal se annerledes ut i plankartet enn hvis den andre løsningen velges (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Vi skal ikke gå inn på betydningen av visuell kommunikasjon med kart her, men bare slå fast at når et areal i et kart eller en figur har en farge og/eller skravur som gjør at det skiller seg ut i forhold til et annet areal, så forstår vi intuitivt at disse arealene har forskjellige egenskaper, at de er forskjellige (se figur 8). Selv om det ikke ligger noe ønske fra myndighetene om å forvirre, men heller er et spørsmål om manglende strømlinjeforming av regelverket, så skaper det tolkningsproblemer for byråkrater og politikere så vel som for allmennheten når to forskjellige kartsymboler betyr det samme. Det er unødvendig at nøyaktig det samme skal kunne uttrykkes på to forskjellige måter, og det hadde gjort det lettere å forstå hva innholdet i en kystsoneplan virkelig betyr og å sammenligne forskjellige kystsoneplaner hvis kystsoneplanene hadde entydig symbolbruk.

¹⁷ Kombinerte formål i sjø og vassdrag med eller uten tilhørende strandsone.



Bruk og vern av sjø og vassdrag (6001)



Kombinerte formål i sjø og vassdrag (6800)

Figur 8. Visuell utforming av de kombinerte arealformålene for sjø og vassdrag med tilhørende strandzone (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015)

Innholdet i gamle planer videreføres i nye

Planene som er godkjent i løpet av de siste årene, har dype røtter i planer som ble etablert sent på 80-tallet og tidlig 90-tall. I organisasjonsteori bruker vi betegnelsen *stiavhengighet* om hvordan organisasjonsmønstre er sementerte og avhengige av fortida fordi det er lettere å følge oppgatte stier enn å trække nye (Pierson 2000). Vi kan se det samme i kystsoneplanene. Etersom mange av premissene for planene som ble laget for ti og tjue og helt opp i tretti år siden, ikke er så forskjellige fra det som gjelder i dag, er det naturlig at mange elementer fra gamle planer videreføres. Det ville ha vært mer oppsiktsvekkende hvis planene forandret seg mye fra revisjon til revisjon.

Det er ikke sikkert at den planen som finnes fra før, representerer den optimale løsningen, men den har fungert til i dag. Der det ikke er forhold som endrer på forutsetningene for planen, der er det også mest økonomisk å videreføre den som den er. Nok en gang er det verdt å kaste blikket på plan- og bygningsloven § 3-1 og formuleringene om at planene ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Det er mindre arbeid å kopiere eksisterende kartobjekter inn i et nytt kart enn å lage dem på nytt. Hvis det ikke fremkommer tungtveiende grunner for å endre på et områdes avgrensning, da blir det heller ikke gjort. Sandersen berører også (kapittel 9) andre situasjoner som gjør det mer hensiktsmessig å videreføre en plan enn å endre på den.

Konfliktnivået er lavt

Det er ikke tvil om at sjøareal er en begrenset ressurs som det er konkurranse om (Hersoug og Johnsen 2012), men ingen av informantene til denne artikkelen peker på tunge konflikter i sammenheng med utarbeidelsen av selve kystsoneplanene. Dette kan ha flere årsaker. Én er at det er stor grad av enighet i kystkommunene om at oppdrettsnæringa er sentral for næringsutvikling

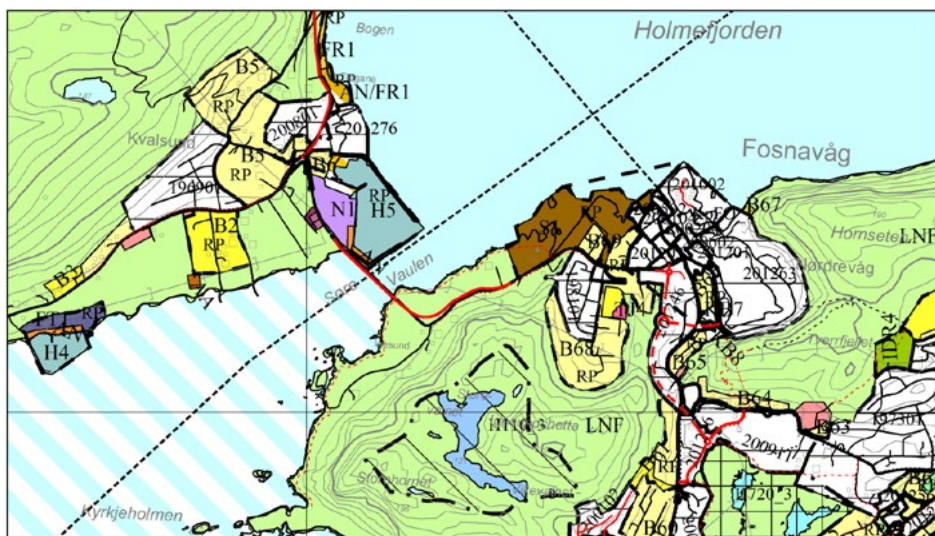
og sysselsetting (se kapittel 11). Dette reduserer opposisjonen mot å legge til rette for fiskeoppdrett. Konflikten mellom de to viktige kystnæringene fiske og fiskeoppdrett er dempet, fordi antallet oppdrettslokaliteter er redusert samtidig som antallet lokale fiskefartøy også har gått ned (se kapittel 9). Andre årsaker er knyttet til utøvelsen av planarbeidet i kommunene. Gode prosesser der alle interessegrupper føler at de er ivaretatt, hindrer framtidige konflikter, og innholdsmessig kontinuitet fra en plan til neste reviderte plan reduserer konfliktpotensialet i hver planrevisjon. Når mengden nye uavklarte saker som det går an å være uenige om, holdes på et lavt nivå, vil også antallet konflikter være lite. Det kan også hende at et kulturtrekk har betydning, nemlig det at det ikke er tradisjon for konflikt, men tradisjon for å komme til enighet. En god arealplan er en plan alle er litt misfornøyde med, men ikke mer misfornøyde enn at den kan godtas.

Offentlige organer kan påklage et planvedtak dersom det berører dets myndighetsområde. Dette kalles å fremme innsigelse og er en slags vetoett som offentlige organer har. For eksempel kan seksjon for kulturminner i Trøndelag fylkeskommune fremme innsigelse hvis et forslag til en kystsoneplan ikke tar tilstrekkelig hensyn til et skipsfunn. Kommunen har nok en følelse av avmakt i forhold til de organene som har innsigelsesmyndighet. Det er for eksempel lite diskusjon rundt naturvern og landskapsvern i sammenheng med kystsoneplanene, selv om vern innebærer at akvakultur stenges ute. Eventuelle konflikter om vern er unnagjort i prosessen fram til vernevedtak og er derfor ikke et tema i senere planprosesser. Når et vedtak om vern er fattet, da har kommunen allerede mistet myndighet, og kommunene bruker ikke planprosessene til å utfordre vernemyndighetene.

Det er nærmest normen at det er kommunal motstand mot vern innenfor sine arealer. Dette er ikke først og fremst fordi kommunene har et ønske om å bygge ned naturen eller på annen måte redusere naturkvaliteten, men fordi det reduserer kommunens selvråderett. I områder hvor det er fattet vedtak om vern, eller det på andre måter er lagt begrensninger fra statlig hold på hvordan sjøarealene kan brukes, der har kommunen allerede mistet sin innflytelse. Det blir ikke tatt omkamper om dette når nye kystsoneplaner skal lages.

Friluftsliv som aktivitet som utøves av hytteeiere og lokalbefolkning, er bra ivaretatt i den strandnære sonen. Dette gjelder både tilrettelegging for småbåter og friluftsområder. Arealer blir satt av til slik bruk gjennom statlige retningslinjer og statlig sikring av friluftsområder og gjennom kommunale planvedtak. Det er tydelig at kommunene velger å skåne områder med tett bebyggelse for akvakultur. Kommuneplanen for Herøy (se figur 9) er et godt

eksempel (Herøy kommune 2014). Tettstedet Fosnavåg ligger ved Holme-fjorden, og fjorden er også ellers omkranset av bebyggelse. Derfor er denne fjorden skånet for akvakultur. I de mindre belastede områdene vest for Søre Vaulen er det derimot åpnet for akvakultur.



Figur 9. Utsnitt fra kommuneplanen i Herøy (Herøy kommune 2014). Sjøområder som har fått tilordnet arealformål friluftsområde eller naturområde, har fått det i egenskap av å grense til områder på land som har spesielle egenskaper, for eksempel attraksjoner eller verneverdier, et forhold som også er påpekt av Aalen et al. (2015)

Oppsummering av fellestrekk

For å oppsummere fellestrekkene mellom kommunene er det 1) et klart skille mellom arealformål på sjøen og på land. 2) Kommunene legger videre stor vekt på å tilrettelegge for akvakulturnæringa, men 3) fordi de fleste kommunene ikke har godt nok datagrunnlag om sjøområdene til å identifisere de best egnede lokalitetene for akvakultur, lar de heller akvakultur inngå som ett av flere arealformål i kombinerte arealformål. Kommunene lar dermed også muligheten stå åpen for at det kan søkes om tillatelse til å drive med akvakultur i det meste av arealene. 4) Store deler av innholdet i gamle kyst-soneplaner videreføres når det lages nye planer, 5) og sist, men ikke minst er konfliktnivået om kystsonerplanene lavt, og vern av natur og landskap er lite kontroversielt.

Hva sier kystsoneplanene ikke noe om?

I arbeidet med alle planer må en gjøre en vurdering av hva som skal være med i planen, og hva som ikke behøver å være med. Noen tema som er viktige for kysten, og som en ville forvente at inngår i en kommuneplan, er likevel ofte ikke tatt med.

Reiselivsnæringa er en viktig næring på kysten og en viktig aktør i kystsonen. Fisketurisme alene har blitt en milliardnæring (Borch et al. 2011, Hersoug og Johnsen 2012). En forvaltning av kysten og sjøområdene som ikke reduserer kvaliteten landskapsmessig eller økologisk, har derfor stor betydning for reiselivsnæringa. Likevel er reiselivsnæringa så godt som usynlig i kystsoneplanene i dag. Reiselivsnæringa er forventet å gi uttalelser til planlegginga gjennom kontakter mot de lokale næringsforeningene, men næringa kommer sjelden med direkte innspill. Reiselivsbedriftene er viktige brukere av natur og friluftsområder, og hensynet til reiselivsnæringa oppfattes av kommunene som en del av det å ta hensyn til rekreasjon og friluftsliv generelt.

Allmenn bruk av naturen på kysten til friluftsliv, fiske, padling, seiling og annen rekreasjon, for fastboende og hyttefolk og andre tilreisende, har til nå vært lite synlig i kommuneplaner generelt og i kystsoneplanene så å si ikkeeksisterende. Kartlegging av friluftsområder pågår (Miljødirektoratet 2013) og kan gi friluftssinteressene en tyngde i planprosesser som de ikke har i dag. En svakhet ved denne kartlegginga er at den ikke viser virkelig bruk. Automatisk identifikasjonssystem for skip (AIS) gjør det nå mulig å få oversikt over hvor større lystfartøyer ferdes på kysten, men noen tilsvarende trafikktegninger for vannscootere, mindre båter og kajakkpadlere og andre utøvere av enkelt friluftsliv finnes ikke.

Farleder er kommunikasjonsnettene på sjøen. Dette er arealene hvor båttrafikken er konsentrert, og hvor Kystverket legger ned størst innsats i merking for å gjøre ferdselen så trygg som mulig. Felles for kommunene i denne undersøkelsen er at farled ikke er satt av som et eget formål i kystsoneplanene, selv om nettopp *farled* er en av de få helt spesifikke underformålene av *bruk og vern* som er nevnt i plan- og bygningsloven.¹⁸ At farledene ikke er tatt med som areal, betyr ikke at det ikke er tatt hensyn til dem, men heller at farleder er et underliggende tema med sterk hjemmel (havne- og farvannsløven 2009), som det uansett vil bli tatt hensyn til i konkrete saker. I stedet for at arealer til farleder er merket av spesielt, er farled ett av flere formål som

¹⁸ I Flatanger er noen områder satt av til farled, mens det i virkeligheten er havneområder.

et areal kan brukes til. Ferdsel setter ikke spor, og så lenge trafikken ikke er for stor, så er dette et formål som egner seg til flerbruk. Farleder lagt inn i kystsoneplanen, vil bli veldig dominerende i plankartet, og det vil gi mindre rom for diskusjon med håndhevende myndighet på feltet sjøvegs kommunikasjon om hvilke typer aktiviteter som kan utøves her. En ulempe med å ikke legge det inn er at helt spesifikke interesser som er knyttet til arealene, ikke blir gjort synlige.

De viktigste forholdene som ikke er representert i kystsoneplanene, er altså 1) reiselivsnæringas arealinteresser og 2) arealer som er viktige for utøvere av fritidsfiske, friluftsliv og andre rekreasjonsaktiviteter. 3) I tillegg er arealer til farleder konsekvent utelatt. Kommunene kan utelate forhold fra kystsoneplanene som opplagt hører hjemme der, men som de vurderer at er unødvendig å ha med fordi det dreier seg om avklarte forhold med klar hjemmel.

Forskjeller mellom kommunene

Forskjellige måter å representere kombinerte arealer på

Forskrifter og veiledere om hvordan kartlegging etter pbl. skal skje, åpner for at flerbruksarealer for forskjellige formål kan vises på kartet og registreres i kartdataene på forskjellige måter. Dette gjør at to områder hvor nøyaktig samme bruk er tillatt, kan se forskjellig ut i kartet, og at opplysningene i kartdatabasen er forskjellig.

Tidligere i kapitlet beskrev vi hvordan Herøy, Hitra og Flatanger har valgt tre forskjellige løsninger for hvordan de koder sine arealer med kombinerte arealformål i kartdataene – alle løsningene er innenfor rammene av regelverket. Dermed får arealer som har like arealformål i de tre kommunene også forskjellig utseende i de ferdige plankartene.

For den enkelte kommune er ikke dette et problem, men det skaper unødvendig forvirring for utenforstående som forsøker å forstå planene. Plankart er i utgangspunktet vanskelige å forstå, og når regelverket i tillegg er slik at kartene i datakodning og symbolbruk ikke er entydige, da skaper vi unødvendige tilleggsterskjer som gjør det vanskeligere å lese planer og forstå planer, og sammenligne planer over kommunegrensene.

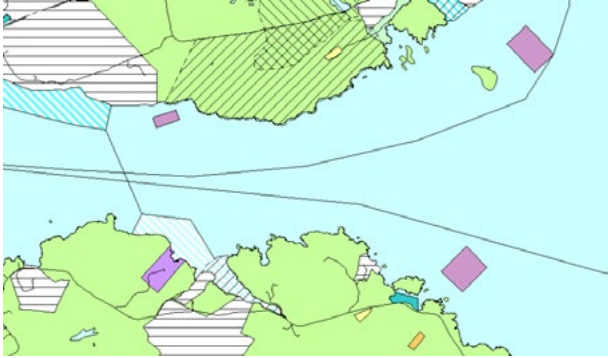
To forskjellige praksiser i hvordan det planlegges for akvakultur

Vi kan skille mellom to forskjellige hovedpraksiser i hvordan kommunene velger ut arealer hvor akvakultur kan lokaliseres. Den ene metoden går ut på å velge de områdene hvor det skal være anledning til å drive med akvakultur og skille disse ut i planen som områder spesielt for akvakultur. Den andre og nærmest omvendte metoden går ut på å skille ut de arealene hvor akvakultur ikke skal forekomme, og deretter åpne for akvakultur i alle de andre områdene. I planleggingsteori betegnes disse hovedpraksisene som henholdsvis synoptisk planlegging og inkrementell planlegging (Lindblom 1973).

Det første alternativet, å planlegge for eksklusive akvakulturområder, krever at kommunen gjør en analyse av hvilke områder som egner seg for akvakultur. Deretter må kommunen i planprosessen avklare om det er konflikter med andre interesser om disse områdene før de kan legges inn i kystsoneplanen. I kystsoneplanene som vi har undersøkt, er denne praksisen mest tydelig i Sør-Troms, hvor både eksisterende og framtidige akvakulturlokaliteter er skilt ut som egne områder som er synlige i kartet (se områder merket med A i figur 5). Her er konfliktavklaringene gjennomført, og arealer hvor det er åpnet for å søke om tillatelse for akvakultur, er valgt ut og merket av spesielt i kartet (Harstad kommune 2015).

Arealer hvor det eksisterer tillatelser, er vanligvis synlige som små frimerkelignende rektangulære områder i plankartet (se figur 9), og dette er bakgrunnen for at praksisen med å lage planer hvor det er øremerket små områder for akvakultur, negativt blir betegnet som frimerkeplanlegging (Stokke 2017). Akvakulturnæringa har så langt vært lite villig til å flagge hvilke områder næringa ønsker at skal settes av til sin virksomhet: Årsaken er at det vil sette oppdrettsselskapene i en tvangssituasjon der de må konkurrere om tillatelser innenfor begrensede arealer når en kystsoneplan er vedtatt, og fordi et «omvendt planprinsipp» (Sørdahl et al. 2017, s. 33) er mer fordelaktig for næringa.

Det som blir betegnet som *det omvendte planprinsippet*, innebærer at kommunene i stedet for å planlegge hvor de ønsker at akvakultur skal lokaliseres, heller er nøye med å velge ut hvor kommunen bestemt ikke ønsker at det skal etableres akvakultur, eller vernehensyn tilsier at det ikke skal være akvakulturaktivitet i området. Når områdene hvor akvakultur ikke skal forekomme, er skilt ut og avgrenset spesielt, da åpner kommunen deretter for at det er



Figur 10. Frimerkearealer i Hitra kommune. Arealer som det er gitt konsesjoner for, er markert som lilla frimerkelignende rektangler. I dette tilfellet er det ikke snakk om planlegging av nye oppdrettslokaliteter, men å vise hva som er gjeldende arealbruk (Hitra kommune 2017)

mulig å søke om akvakulturtillatelser i alle de andre arealene. Resultatet, når en kommune følger dette omvendte prinsippet, ser ut til å være at ca. en femtedel av arealene blir skånet for etablering av akvakultur. Det åpnes da for oppdrett, skjell- og algedyrking i de resterende fire femtedelene av sjøarealene i de kommunene vi har undersøkt.

Om hvilket prinsipp som skal anvendes, er det ulike meninger. Miljømyndighetene ønsker at kommunene skal ta klart stilling til hva som er ønsket utvikling i kystsonen, og gjennomføre en helhetlig analyse og konfliktavklaringer som munner ut i en ferdig plan «en gang for alle». For akvakulturnæringa derimot gir omvendt planlegging fleksibilitet slik at det er mulig å søke om tillatelser på de stedene som en etter hvert finner ut at er mest gunstige for etablering av akvakultur. Hva som er gunstig, har både å gjøre med hva som er gunstige lokaliteter fra naturens side, og hva som til enhver tid er rammebetingelsene for akvakulturnæringa. For kommunene er det, så lenge det ikke eksisterer tilstrekkelig kunnskap og data om sjøområdene til at en er i stand til å skille ut de lokalitetene som egner seg best for akvakultur, mest realistisk å planlegge etter det omvendte prinsippet. Ulempen er at en større del av beslutningsprosessen om hvor akvakultur skal lokaliseres, flyttes ut av kommunen.

I kommunene Herøy, Hitra og Flatanger er det tydelig tre forskjellige praksiser, men alle er varianter av det omvendte prinsippet. Flatanger setter ikke av arealer spesielt for akvakulturnæringa, men er konsekvent i å anvende kombinerte arealformål hvor enten akvakultur inngår som ett av formålene som er tillatt, eller ikke. Flatanger viser heller ikke eksisterende akvakulturanlegg i plankartene. Hitra og Herøy har eksisterende akvakulturtillatelser med i kystsoneplanen, men framtidige potensielle lokaliteter er ikke identifisert utenom ved at akvakultur er inkludert som en av flere anvendelser i flerbruksområder. På Hitra er arealene hvor det allerede eksisterer akvakulturtillatelser,

lagt inn i kartet, men på samme måte som i Flatanger er det ikke tatt stilling til hvor nye tillatelser skal lokaliseres. Områder hvor det potensielt kan bli etablert akvakultur, inngår i arealer med kombinerte formål. I Herøy er områder som i tidligere planprosesser ble vurdert som velegnet, fortsatt satt av til akvakultur i den gjeldende planen, selv om lokalitetene ut fra dagens driftsformer ikke er like aktuelle. Bare en av akvakulturlokalitetene som inngikk i den foregående kommuneplanen (Herøy kommune 2004), er i bruk til oppdrett i dag. Det omvendte prinsippet er også anvendt i Alta (Sørdahl et al. 2017) og i Kystplan Helgeland (Robertsen og Andreassen 2014), men fordi det er åpnet for akvakultur i 83 prosent av arealet, har Fylkesmannen i Nordland levert innsigelse på omfanget i sistnevnte (Fylkesmannen i Nordland 2016).

Kommuneplanens arealdel skal vise både arealbruk i dag og framtidig arealbruk. Ettersom det meste av de forskjellige typene arealbruk som eksisterer på sjøen, er usynlige, selv om de kan sette spor økologisk gjennom forurensning og endringer av forholdene på sjøbunnen, er det ikke unaturlig at det som faktisk eksisterer av synlige inngrep, blir vist i plankartet. Ettersom plankart er juridiske dokumenter, er det mulig å argumentere for at så lenge kartet er i henhold til regelverkets minimumsstandarder, er kartet bra nok. Men fordi plankartet er utgitt av et offentlig organ, står også argumentet om at kartet må tilfredsstille vanlige kart-etiske regler sterkt.

Et viktig etisk premiss er at kart skal fremme informasjon, ikke skjule informasjon (Rød 2009). Derfor kan en argumentere for at elementer i landskapet som er like synlige i virkeligheten, også er like synlige i kartet. Når områder hvor hyttebebyggelse dominerer, blir synliggjort som fritidsbebyggelse i plankartet, og områder med industri på land er representert som arealer for råstoffutvinning eller næringsbebyggelse, da bør vi kunne forvente at også oppdrettsanlegg som er det mest iøynefallende, vanlige fysiske inngrepet i sjøarealene, også er synlig i plankartet. I en kommuneplan i målestokk 1: 50 000 vil et akvakulturanlegg på 400 x 200 m dekke et areal på 8 x 4 mm, og dette er et godt synlig objekt i et kart (se figur 5 og 10).

Siden et etablert akvakulturanlegg utelukker annen bruk av et sjøareal, er det unaturlig at et område for akvakultur kan beholde arealformålet for flerbruk. Med bakgrunn i at akvakultur og da spesielt fiskeoppdrett er den viktigste årsaken til at avklaring av arealbruk på sjøen er viktig, kan det også synes unaturlig at slik avklaring ikke blir gjennomført når kommunene gjennomfører en prosess hvor framtidig bruk av sjøarealene skal avklares.

Men som nevnt tidligere, er det opp til kommunens eget skjønn om den vil prioritere tydelighet eller fleksibilitet i planene. I tillegg kommer elemen-

tet at kommunene, ifølge plan- og bygningsloven paragraf 3-1, ikke skal planlegge mer enn nødvendig. Kommunen kan etter at et akvakulturreal er gått ut av bruk gjøre det om til flerbruksformål. Fordi det ikke strider mot lover og regler, er det likevel enklere å beholde bruken av kombinerte arealformål, inkludert formålet akvakultur, permanent, i stedet for å kjøre planprosessen to ganger.

Inkludering av fiskeridata i kommuneplanene

Det er forskjeller mellom kommunene i hvordan de tar hensyn til fiskeridata. I Hitra og Herøy tar de data fra fiskeridirektoratet om gyteområder og fiskeområder inn i planene, nærmest uten å gjøre endringer. De ser det slik at fisk og fiskerier er et viktig tema i kystzoneplanlegging, og kommunene har ikke kompetanse til å bestride innholdet i eksisterende registreringer. Kommunene har heller ikke fått innspill som tyder på at det er uenighet om innholdet i disse registreringene.

I Flatanger er synet at fiskeridataene inneholder både registreringer som er riktige og uriktige. Flatanger velger da å ikke ta fiskeridataene inn i sin kystzoneplan fordi fiskeriinteressene, både det som gjelder fiskeriene, og det som er viktige gyte- og leveområder, er momenter som likevel blir ivaretatt av fiskeriforvaltningen i sammenheng med eventuelle konsesjonssøknader. Nok en gang er paragraf 3-1 et argument for at også dette er riktig måte å gjennomføre kystzoneplanlegginga på.

Oppsummering av forskjeller

Oppsummert så er den visuelt mest slående forskjellen mellom kommunenes kystzoneplaner ikke egentlig knyttet til kommunenes planlegging, men til regelverket for hvordan kystzoneplaner skal utformes. Flerbruksarealer på sjøen kan være representert på forskjellige måter både i den digitale kodingen av data og i plankartet, og kommunene velger også forskjellige løsninger. Derfor kan det være unødvendig vanskelig å tolke kystzoneplaner og sammenlignbare planer over kommunegrensene.

Den mest substansielle forskjellen mellom kommunene har bakgrunn i motsatte måter å planlegge på. Den første måten går ut på å gjennomføre en analyse av naturforhold, bruk og interesser i et område, for deretter å utforme

planen slik at den optimaliserer nytten for alle, og viser hvor forskjellige aktiviteter skal lokaliseres. Når det planlegges på denne måten, så blir konflikter avklart i planleggingsprosessen. Alle involverte kan, når planen er vedtatt, vite hvordan det framtidige landskapet skal bli, og har forutsigbare arealmessige rammer å forholde seg til. Den andre måten, også kalt det omvendte planprinsippet, går ut på å begrense detaljrikdommen i kystzoneplanene og heller holde muligheten åpen for forskjellige typer bruk av arealene. Da tar en diskusjonen om hver konkrete sak etter hvert som de fremmes i stedet for å gjennomføre konfliktavklaringene i planprosessen.

Med sistnevnte metode bestemmer man i hvilke områder det skal tas spesielle hensyn, og skiller ut disse som egne soner, og lar døra stå åpen for at alle typer aktiviteter kan utøves i de resterende arealene. For akvakulturnæringa er dette fordelaktig fordi næringsaktørene ikke behøver å flagge hvilke arealer de er interessert i å ta i bruk i framtida, men de kan likevel prospektere for gode lokaliteter. For andre aktører i de samme områdene skaper denne praksisen selvsagt tilsvarende usikkerhet om hvor akvakulturanlegg kommer til å være lokalisert i framtida. Vi antar at dette reduserer viljen til å investere i anlegg og aktiviteter som ikke er knyttet til akvakulturnæringa, og dermed legger en demper på annen næringsaktivitet.

De viktigste argumentene blant kommunene for å planlegge etter det omvendte planprinsippet er at de ikke har tilstrekkelig kunnskap og data om sjøområdene til at det lar seg gjøre å identifisere hvilke områder som egner seg best til forskjellig bruk. Deretter gjør det arbeidet med å lage planen enklere, og det holder døra åpen for næringsutvikling i sjøarealene.

Til slutt er det forskjeller i hvordan områder settes av til *fiske* fra kommune til kommune, men vi har ikke grunnlag for å si om dette har bakgrunn i forskjellige holdninger til hvordan fiske som næring skal behandles, eller om det har grunnlag i forskjellig kvalitet på data om gyte- og fiskeområder i de forskjellige kommunene.

Hva betyr dette?

Innledningsvis spurte vi hvilke interesser og hensyn det er som vinner fram i planprosessene, og hvilke arealmessige konsekvenser det får. Når vi snakker om kysten og sjøarealene, så handler diskusjonene mye om akvakulturnæringa, fordi denne næringa på kort tid har ekspandert til å bli en av landets viktigste. Den krever eksklusiv tilgang til sjøarealer i områder hvor flerbruk

har vært normen fra gammelt av. Derfor er også akvakulturnæringa hoveddrivkraften bak behovet for kystzoneplanlegging. I forlengelsen av spørsmålet om hvem som vinner fram, og hvilke konsekvenser det har, er det mange problemstillinger om forholdet mellom lokalsamfunn, landskap, miljø og næringsliv som vi i denne artikkelen ikke har berørt: Hvilke miljøhensyn skal kommunene ta når de planlegger bruken av kystsonen? Hvilket spillerom skal det tradisjonelle kystfisket ha? Hvor skal akvakulturnæringa lokaliseres, og hvor skal turistnæringa eller lokalbefolkningens interesser ha førsteprioritet?

Vi har konsentrert oss om hva kystzoneplaner konkret inneholder og forsøkt å belyse fellestrekk og forskjeller mellom dem fra kommune til kommune. Dette inkluderer hvordan kystzoneplanene presenteres, hvordan forskjellige formål og hensyn avgrenses arealmessig i forhold til hverandre, og om det er like og gjenkjennelige mønstre fra kommune til kommune. Vi har svart på spørsmålene med en hovedsakelig deskriptiv gjennomgang av hva som er planleggingspraksis i noen kystkommuner, men med et øye på kystzoneplanene i et større område, slik at vi mener at det vi skriver, er gyldig i hvert fall for områdene fra Stad til Vest-Finnmark.

Hvis vi skal kåre en vinner i planprosessene, så er det akvakulturnæringa, men også det vi kan kalle natur- og kulturmiljøinteresser er en betinget vinner. Akvakultur er en vinner fordi kommunene har stor vilje til å la næringa vokse. Gjennom bruken av kombinerte arealformål avsetter kommunene tilstrekkelige områder for en framtidig vekst i næringa. Natur- og kulturmiljø er en vinner fordi mange områder som er av interesse, allerede er vernet gjennom særlovgivning, og kommunene har ikke har makt til å overprøve statlige myndigheter med innsigelsesrett. Vi sier «betinget vinner» fordi det i sjøarealene er snakk om ganske små områder, og vi ser at registreringer av natur- og miljøverdier som ikke er støttet i en hjemmel om vern, har vanskelig for å nå fram i de kommunale planprosessene. Det tradisjonelle kystfisket avgir arealer til akvakulturnæringa, men det utgjør en svært liten andel av sjøarealene, så rent arealmessig er endringene ikke store.

Taperne i planprosessene ser ut til å være reiselivsnæringa og utøvelse av friluftsliv, som det bare tas marginalt hensyn til. For reiselivsnæringas del er nok en viktig årsak at næringa i liten grad er med i planprosessene, og næringa har heller ikke noen dokumentasjon av sine arealmessige interesser. Den som ikke kommer med innspill, blir ikke hørt.

Når friluftsliv kommer dårlig ut, er en del av årsaken at friluftaktivitet på sjøen ikke blir registrert noe sted. Derfor har heller ikke friluftsfolket data

å slå i bordet med når beslutningene om hvilke formål som skal ha prioritet, fattes. En skal selvsagt være klar over at bruken av kombinerte arealformål ikke utestenger friluftsliv og andre rekreasjonsaktiviteter, men det gir ingen sikring mot å bli utestengt i framtida.

Oppsummering

Det er fire forhold som vi vil gjenta til slutt, og som også åpner for videre diskusjoner. Det ene dreier seg om forholdet mellom akvakulturnæringa og andre næringer og interesser, det andre handler om at noen interesser faller utenfor i planprosessene, mens de to siste gjelder spesifikasjonene for hvordan planer skal utformes og kvaliteten på grunnlagsdata for kystzoneplanlegginga.

Plan- og bygningsloven har et tvisyn på hvordan planer skal utformes ved på den ene side å legge opp til at det i planprosessen skal gjennomføres konfliktavklaring og bestemmes hvilke arealer som skal settes av til akvakultur. På den andre siden ansføres kommunene til å begrense omfanget av planene til det som er strengt nødvendig. Kommunene griper muligheten loven gir dem til å redusere kompleksiteten i planene ved utstrakt bruk av kombinerte arealformål der akvakultur er ett av underformålene. Akvakulturnæringa blir vurdert som den viktigste vekstnæringa på kysten. Praksisen med bruk av kombinerte arealformål gir næringa mulighet til å søke om tillatelser for akvakultur i det meste av de kystnære arealene og ekspandere videre. Videre gir det kommunene stor fleksibilitet og åpner for inkrementelle løsninger. En ulempe er at det kan hemme investering i andre typer virksomheter hvor natur og u-industrialiserte omgivelser er viktig. Når planprosessen ikke løser arealkonfliktene, og ikke viser hvordan det framtidige landskapet blir, kan heller ikke en potensiell investor vite om det kommer til å bli utbygd oppdrettsanlegg i nærheten. Dette kan ta bort investeringslysten. Etablering av akvakultur nær boligbebyggelse kan også ødelegge for bolyst, og anlegg nær fritidsboliger kan gjøre disse mindre attraktive. Dette har ikke vært et tema i undersøkelsene vi har gjennomført. Vi vet derfor ikke hvor stor betydning det har, men vi tror det kan være verdt å undersøke om akvakultur fortrenger annen virksomhet.

Et annet forhold som vi vil trekke fram spesielt, er at noen interesser ikke er representert i kystzoneplanene. Reiselivsnæringa er helt usynlig. Friluftsliv

og rekreasjon er representert ved at noen spesielle strandområder er satt av til slike aktiviteter, men omfanget av slik aktivitet generelt i kystsonen finnes det ikke registreringer av. Derfor er det også vanskelig å skille ut hvilke som er de viktige områdene for rekreasjon. Det eksisterer ordninger for å kartlegge friluftsområder av varierende betydning, men disse er foreløpig i liten grad basert på registreringer av virkelig utøvelse av friluftsliv.

Det er en utfordring for samarbeid og sammenligning mellom kommunene at retningslinjene for hvordan planer skal utformes, er upresise. Flerbruksområder er den mest vanlige bruken av arealene på sjøen, og det er flere måter å representere slike arealer på visuelt i et plankart. Dette kan gjøre det vanskelig å forstå kartet og skaper unødvendig forvirring. I tillegg, ved at den samme typen bruk kan være representert på forskjellig måte i kartdata, blir det unødvendig vanskelig å sammenligne kommuner med hverandre.

Kvaliteten på kystsoneplaner er betinget av mange ting, men ett forhold som vi ser er viktig, er kvaliteten på data og informasjon som kommunene har tilgjengelig når de skal lage kystsoneplaner. Hvis kommunene har gode data om de forskjellige interessene som er knyttet til arealene, inkludert interesser som i dag ikke er representert, har de også muligheten til å gjennomføre konfliktavklaring mellom dem i kommende planprosesser. Hvis kommunene likeledes har detaljerte data om naturforholdene på sjøen, i vannmassene og på sjøbunnen, da har de også grunnlag for å avgjøre hvor det er natur- og leveområder som andre aktiviteter bør vike for, og hvor det er områder som egner seg spesielt godt for akvakultur fordi det der er riktig havdybde, riktige strømforhold osv. Slike marine grunndata finnes det bare for noen få områder på kysten i dag, inkludert i Sør- og Midt-Troms og i Herøy og flere av nabokommunene på Sunnmøre. Med bakgrunn i detaljerte marine grunnkart har kommunene i Troms gjennomført kystsoneplanlegging hvor de har gått bort fra den inkrementelle flerbruksplanlegginga og heller skilt ut spesielle arealer hvor akvakulturnæringa skal få vokse. På Sunnmøre er de i gang med å revidere kystsoneplanene med bakgrunn i nylig etablerte marine grunnkart. Det skal bli spennende å se om også kommunene her da ser seg i stand til å bevege seg bort fra inkrementelle løsninger og planlegge mer detaljert. På det meste av kysten gjør mangelfull kunnskap og usikre data det i dag, om ikke umulig, så i alle fall vanskelig og kostbart å gjennomføre detaljert kystsoneplanlegging.

Litteratur

- Akvakulturregisteret (2017). Akvakulturtillatelser pr. 18.12.2017. Hentet 18. desember 2017 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Akvakulturregisteret>.
- Andreassen, O., og R. Robertsen, (2014). *Nasjonale ringvirkninger av havbruksnæringen*. Tromsø: Nofima. Hentet 13. november 2018 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/283153/Rapport%2B49-2014.pdf?sequence=3>.
- Bennet, R. G. (1996). Challenges in Norwegian coastal zone planning. *GeoJournal*, Vol. 39(2), 153–165. <https://doi.org/10.1007/BF00172697>
- Borch, T., F. Olsen, og M. Moilanen (2011). *Sjøfisketurisme i Norge. Debatter, regulering, struktur og ringvirkninger*. Tromsø: Norut.
- Buanes, A., S. Jentoft, G.R. Karlsen, A. Maurstad og S. Søreng (2004). In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning. *Ocean & Coastal Management*, Vol. 47(5–6), 207–223.
- Flatanger kommune (2016). Kommuneplanens arealdel Flatanger kommune. Hentet 19. november 2018 fra <http://www.flatanger.kommune.no/getfile.php/3712882.1198.udsvvtbqsd/Kommuneplanens+arealdel+2016++2026.pdf>.
- Fylkesmannen i Nordland (2016). Samordnet uttalelse med innsigelse – Kystplan Helgeland – Sømna. Hentet 19. november 2018 fra <https://www.fylkesmannen.no/Nordland/Plan-og-bygg/Arealforvaltning/Innsigelser-til-Kystplan-Helgeland/>.
- Harstad kommune (2015). Kommuneplan for Harstad kommune – kommunens sjøareal (2016). Hentet 19. november 2018 fra <http://www.harstad.kommune.no/getfile.php/3457256.1878.bbspvptdfq/Plankart+vedtatt+04.02.16.pdf>.
- Havne- og farvannsloven (2009). Lov om havner og farvann. Hentet 19. november 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-04-17-19>.
- Hersoug, B., og J. P. Johnsen (2012). *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215050966-2012>
- Herøy kommune (2004). Arealdelen av kommuneplanen – 2004. Hentet 12. oktober 2017 fra <https://www.heroy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=17&FilId=281>.
- Herøy kommune (2014). Kommuneplan for Herøy 2013–2025. Hentet 10. januar 2018 fra <https://www.heroy.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=17&FilId=445>.
- Hitra kommune (2017). Kommuneplanens arealdel, 2016–2028. Hentet 19. november 2018 fra <https://www.hitra.kommune.no/wp-content/uploads/sites/28/2017/10/KOMPLAN-september-2017-002.pdf>.
- Kartverket (2017). Norge digitalt. Hentet 12. oktober 2017 fra <https://kartkatalog.geonorge.no/>.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2015). *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 2 – Spesifikasjon for tegneregler*. Hentet 19. november 2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/15bbfb35271b4f0d8839e32e-bea37132/master_plan_prodspek_del2_tegneregler010715.pdf.
- Lindblom, C. E. (1973). The science of «Muddling Through». I A. Faludi (red.), *A Reader in Planning Theory* (s. 151–169). Oxford: Pergamon Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-017066-4.50015-1>

- Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov (2009). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Oslo: Miljøverndepartementet. Hentet 19. november 2018 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting-.pdf.
- Miljødirektoratet (2014). Kartlegging og verdsetting av friluftsområder. Veileder. Trondheim: Miljødirektoratet. Hentet 19. november 2018 fra <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M98/M98.pdf>.
- Miljøverndepartementet (2012). Kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold. Veileder. Hentet 19. november 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanensarealdel/id676377/>.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, Vol. 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Hentet 19. november 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Robertsen, R., og O. Andreassen (2014). *Interkommunal kystsonerplanlegging – kunnskap om samfunnsøkonomiske ringvirkninger fra havbruksnæring*. Tromsø: Nofima.
- Rød, J. K. (2009). *Verktøy for å beskrive verden: statistikk, kart og bilder*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Sandbæk, R. (2003). *Kystsonerplanlegging. Premisser–planlegging–prosess*. Rykkinn: Juul forlag.
- Sandersen, H. T., og I. Kvalvik (2015). Access to aquaculture sites: A wicked problem in Norwegian aquaculture development. *Maritime Studies*, Vol. 14(1), 10.
- Solås, A.-M. (2014). *En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsonerplanlegging*. Troms: UiT Norges arktiske universitet. Hentet 19. november 2018 fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/6304/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Sørdahl, P. B., A.-M. Solås, I. Kvalvik og B. Hersoug (2015). *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene*. Tromsø: Nofima. Hentet 19. november 2018 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2452169/Rapport+15-2017.pdf?sequence=1>.
- Statistisk sentralbyrå (2017). Fastlandseksport, etter produksjonsfylke og varegruppe, januar–september 2017. Hentet 25. oktober 2017 fra <https://www.ssb.no/tabell/08817>.
- Stokke, K. B. (2017). Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett. *Kart og plan*, Vol. 77, 219–230.
- Aalen, A. (2015). *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder. Utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet*. Bergen: Norconsult.