KONKURRERENDE BRUK AV KYSTSONEN
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING, UMB
COASTAL ZONE CONFLICT MANAGEMENT
DEPARTMENT OF LANDSCAPE ARCHITECTURE AND SPATIAL PLANNING
THE NORWEGIAN UNIVERSITY OF LIFE SCIENCES

RAPPORT NR 1

OM KYSTSONEPLANLEGGING

AV

TORGEIR AUSTENÅ & AL.

UMB 2005

FORORD TIL SERIEN

Detl første initiativ for tverrfaglig analyse av kystsoneproblemer ble tatt av Norges Allmennvitenskapelig forskningsråd (NAVF) i 1979 ved drøfting av arbeidsoppgaver for NAVFs nye fagråd (Rådet for samfunnsforskning, RFSP, senere avløst av NORAS) . Premissene for forskningen om og for kystsonen ble lagt i to perspektiv-notater av henholdsvis Norsk Institutt for vannforskning (NIVA) og Institutt for landskapsplanlegging, UMB (instituttet het dengang Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH)
De to institutter sto i mange år sammen om et felles forskningsprosjekt, "Konkurrerende bruk av kystsonen" og utga i prosjektet i årene 1982- 1992 i alt 23 rapporter.
Mange av rapportene tok opp forhold som ikke tidligere var særlig utredet, så som eksempelvis eiendomsrettslige spørsmål i sjø. Mange av rapportene har derfor vært sterkt etterspurt, nærmere 20 år etter. Ved instituttet var det i første rekke flere etterfølgende vitenskapelige assistenter og stipendiater som holdt liv i forskningen og utviklingsarbeidet om kystsonen, med sterk støtte og inspirasjon fra professorene Torgeir Austenå, Hans Sevatdal og Erik Langdalen.
Den siste rapporten i den samnmenhengende serien, ble skrevet av forskningsassistent Tor Henning Jørgensen. i november 1992. Instituttets aktivitet innen området var på et lavbluss, inntil Torgeir Austenå og Morten Edvardsen tok et initiativ i 1998 til å få rapport-serien opp igjen, denne gang med instituttet alene om ansvaret.

De mest etterspurte rapportene fra den gamle serien blir nå publisert på web. Samtidig med publisering av enkelte av de eldre rapportene og utgivelse av nye rapporter, har hele serien blitt omredigert til "Arbeidsnotater'' og "Rapporter" for å få en korrekt nummerering, samt å skille noe bedre mellom arbeidsnotater og større arbeider.

EDITOR'S NOTE

The first initiative to analyze the complex problems in the coastal zone in Norway was undertaken by the Norwegian Research Council for Science and the Humanities (NAVF) and its committee for Societal Planning in 1979. Many of the pre-conditions were drawn in two reports separately produced by the Norwegian Institute for Water
Resources (NIVA) in Oslo, and the Department of Landscape Planning ans Spatial Planning at the Norwegian University for Life Sciences (UMB) (former NLH), at Aas.
The two institutions collaborated for about ten years, in training and education of public agencies along the Norwegian coastline and in establishing a series of scientific papers and reports under the heading of "Competing uses of coastal zone resources".
23 papers and reports were published in the series during the years 1982 to 1992. Several papers discussed at that time very currently matters, such as the questions of littoral and property rights along the coastline, as well as in the sea areas.
Quite a few of these papers are still in demand some 20 years after their first publishing.
At the Department a long succession of teaching and research assistants that kept the activity going in this field, with encouragement and support from the professors Torgeir Austenaa, Hans Sevatdal, and Erik Langdalen.
The last report in the series published in a continuous sequence, was written by Tor Henning Jørgensen in 1992. After that year the activities in this field has been low, until 1998 when

Torgeir Austenå and Morten Edvardsen initiated a second printing of the reports most demanded, reorganizing the series, and invited new papers.
Now the series are published on the internet by the Department alone and under a new heading of "Coastal zone conflict management".

Aas, August 10, 2005.

Morten Edvardsen, editor

NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE - INSTITUTT FOR JORDSKIFTE OG AREALPLANLEGGING
POSTBOKS 29 1432 ÅS-NLH TLF (02) 94 98 70
RETTSLÆRE - EIENDOMSUTFORMING - AREALFORVALTNING - LOKAL OG REGIONAL PLANLEGGING

TA/KAK 21.12.83

KONKURRERENDE BRUK AV KYSTSONEN

Prosjektnotat nr. 1

Fra flere kanter er det kommet ønsker om å få tilsendt prosjektnotat nr. 1 "Om kystplanlegging". I den anledning finner styringsgruppen for prosjektet det nødvendig å komme med følgende bemerkninger:

Notatet er skrevet som et ledd i det pågående forskningsarbeidet med prosjektet og er ikke primært tiltenkt offentligheten. I notatet er det, ut fra sitt formål, skrevet enkelte avsnitt som bygger på fremlagte lovutkast. Det vil si at disse avsnittene ikke uten videre kan antas å gi uttrykk for gjeldende rett. Dette gjelder de deler av notatet som er basert på foreliggende forslag til ny havnelov og ny planlov. Forslaget til havnelov ligger til behandling i Stortinget, mens planloven fremdeles behandles i departementet. Det endelige resultat av disse, i denne sammenheng, sentrale lovene, kjennes derfor ikke. De nevnte deler av notatet må følgelig ikke brukes som bakgrunn og hjemmel for konkrete styringsvedtak i strandsoneområdet.

For prosjektutvalget

Torgeir Austenå
professor i rettslære

I N N H O L D

		Side
0	OM BEGREPENE "KYSTSONEN" OG "KYSTSONEPLANLEGGING". H a n s S e v a t d a l	1
1	FYLKESPLANLEGGING I KYSTSONEN. J o h n M. R a a h e i m	5
	1.1 Formål	5
	1.2 Organisering av arbeidet	6
	1.3 De enkelte etapper i arbeidet	6
	1.3.1 Registrering og kartlegging	6
	1.3.2 Identifisering av problemer og mål for arbeidet	8
	1.3.3 Holdninger og handlinger	9
	1.4 Fylkesplanlegging etter utkastet til ny planlov	9
2	REGIONPLANLEGGING OG KOMMUNAL PLANLEGGING I KYSTSONEN. E r i k L a n g d a l e n	11
	2.1 Bakgrunn	11
	2.2 Kystsoneproblemer i regionplan og generalplan	12
	2.3 Regional planlegging etter utkastet til ny planlov	12
	2.4 Kommunal planlegging etter utkastet til ny planlov	14
	2.5 Generalplanens/kommuneplanens geografiske avgrensning	15
	2.6 Generalplanens/kommuneplanens planformål	15
3	REGULERINGSPLANER FOR SJØOMRÅDER OG SAMMENHENGENDE SJØ- OG LANDOMRÅDER. J o a k i m L y s t a d	17
	3.1 Lovgrunnlag for reguleringsplanlegging i sjø	17
	3.2 Avgrensning av planområdet	18
	3.2.1 Juridisk avgrensning	18
	3.2.2 Funksjonell avgrensning	19
	3.3 Reguleringsformål i kystsonen	20
	3.4 Reguleringsbestemmelser i kystsonen	24
4	BRUKSFORMER OG PLANLEGGING I KYSTSONEN. E i n a r L a g s e t	26
	4.1 En modell	26
	4.2 Klassifikasjon av eksisterende arealbruk	28
	4.3 Vurdering av arealbruksformer	31
	4.3.1 Krav til areal	31
	4.3.2 Behov for tilrettelegging	31
	4.3.3 Påvirkning	32
	4.3.4 Sambruk	32

Side

5 EIENDOMSFORHOLD. Erik Neergaard 34
5.1 Eiendoms- og bruksrettshaverers stilling i planprosessen 34
5.2 Eiendomsrett og bruksretter som problem ved planlegging og forvaltning i strandsona. 37
5.3 Rett til sjøen 39
5.3.1 Eiendomsrett 39
5.3.2 Strandretten 39
5.3.3 Bruksretten 40
5.4 Klarlegging og fastlegging av eiendoms- og rettsforhold 41
5.4.1 Kilder 41
5.4.2 Oppklaring og fastlegging av eiendoms- og rettsforhold 42
5.4.3 Endring av eiendoms- og rettsforhold 43

6 FORVALTNING AV KYSTSONEN - KONSESJONSSYSTEMENE OG FORVALTNINGSORGANENE. John M. Raaheim 45
6.1 Innledning 45
6.2 Vern og fredning i kystsonen 45
6.3 Regulering av havne- og transportsektoren 47
6.4 Regulering av fiske og akvakultur 49
6.5 Regulering av petroleumsvirksomheten 52
6.6 Forholdet mellom plan- og konsesjonssystemet 53

7 ØKONOMI OG NÆRINGER I KYSTSONEN. Kjell Baalsrud 55
7.1 En nasjonal vurdering 55
7.2 De enkelte næringskategorier 55
7.3 Investeringer i kystsonen 58
7.4 Forholdet mellom oversiktsplanlegging og næringer 58
7.5 Oversiktsplanen må være realistisk 60
7.6 Oppsummering 61

8 KLASSIFISERINGSSYSTEM FOR EGNETHET. Siri Elvestad 62
8.1 Innledning 62
8.2 Arealbruksformer i kystsonen 64
8.3 Systemmodell for egnethetsvurderinger 65
8.3.1 Identifisering av egenskaper 65
8.3.2 Tilpassing til geografisk nivå 66
8.3.3 Evaluering, kobling og vekting av egenskaper 66
8.3.4 Metoder og teknikker for måling av egenskaper, datafangst og kartlegging 68
8.3.5 Fremstilling av egnethetskart - temakart 69

9 MOMENTER TIL ET INFORMASJONSSYSTEM FOR PLANLEGGING I KYSTSONEN. Siri Elvestad 70
9.1 Innledning 70
9.2 Databehov 72
9.3 Systemer for innsamling, lagring og bearbeiding av data 73
9.4 Kommunens planlegging nå og i fremtiden 75

VEDLEGG

ENGLISH SUMMARY

The first report in the series "Om kystsoneplanlegging" (Coastal zone planning) was prepared as a background paper for a seminar on coastal zone planning held at Hankø in November-December 1983. There were several contributors to this report.

Hans Sevatdal is writing about the basic concepts involved in the coastal zone. *John M Raaheim* is writing about the links to the County Plan (fylkesplan), while *Erik Langdalen* is discussing the coastal zone in the Commune Master Plan and District plans (kommuneplaner og "regionplaner"). *Joakim Lystad* considers how the coastal sea area might be controlled by formal Detailed Zoning Plans (reguleringsplaner).

Einar Langset is looking into methods of land use classifications, while *Erik Neergaard* takes on users'and property owners` rights in the coastal zone. Then *John M Raaheim* follows with a discussion of public control of natural resource utilization, covering elements of public harbors, sea transportation, fisheries and sea farming, offshore oil exploitation, the relationship between the Planning and Building Act and the Concession Act. *Kjell Baalsrud* continues with other commercial interests in the coastal zone. *Siir Elvestad* is finally describing a model for classification of land use, properties, and land inventories.

At the time of the first publication the editor gave a warning about the degree of uncertainty concerning the legal status of ownership and control measures in the coastal zone.
Many ministerial white papers were in preparation, including proposals for new acts and major act revisions, This report therefore has to be read with caution, even more so today 20 years later.

0 OM BEGREPENE "KYSTSONEN" OG "KYSTSONEPLANLEGGING".

H a n s S e v a t d a l

Havet har til alle tider vært av sentral betydning for mennesket. Aktivitetene på havet har sitt utspring i kystsonen, som er overgangsområdet mellom land og hav. Kystområdene hører til de mest spesielle og mest konfliktfylte områder i verden generelt.

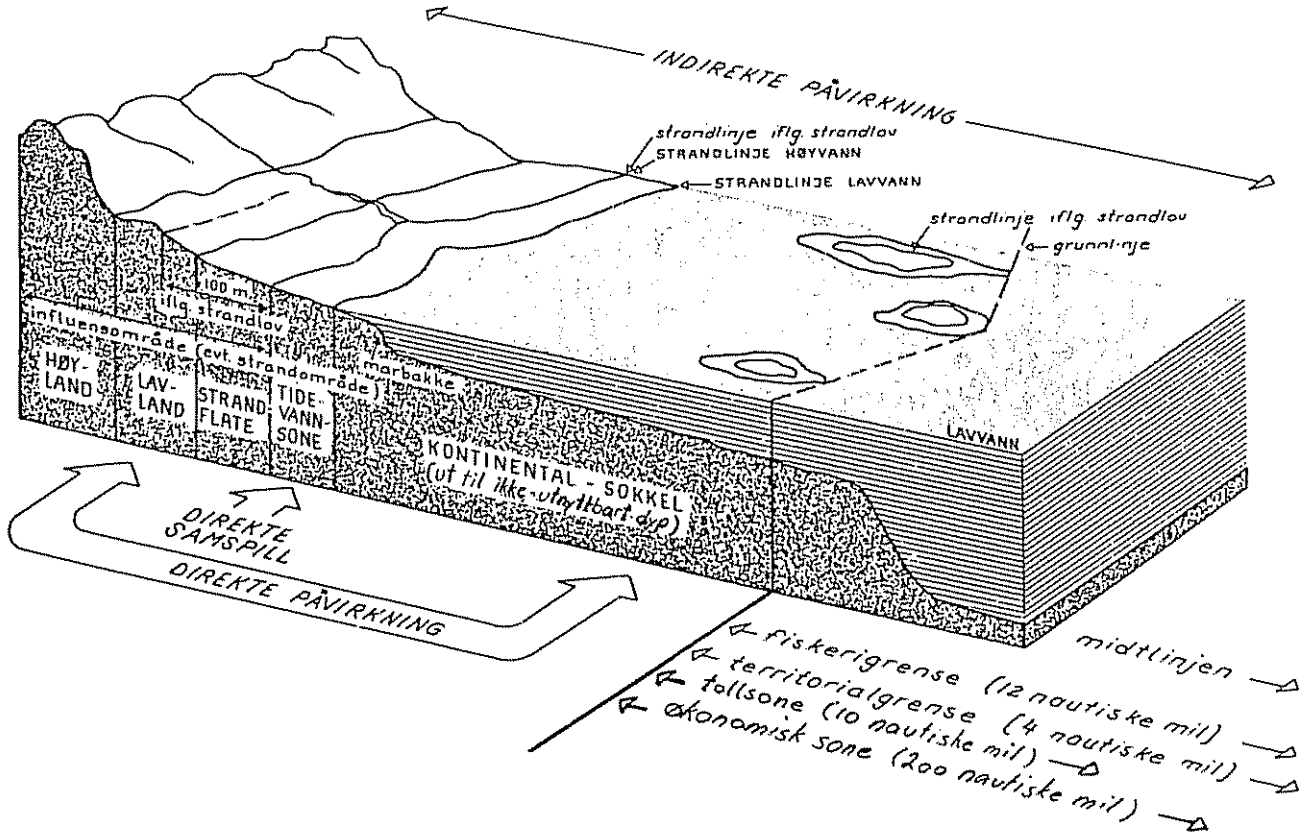
Kystområdene har en nøkkelstilling for livet i havet. En stor del av den biologiske produksjonen foregår her, og mange fiskearter har sine reproduksjons- og oppvekstområder i kystsonen. Områdene produserer nesten halvparten av all fisk som tas opp. Viktige natur- og kulturverninteresser er også knyttet til kysten.

Kystsonen er altså overgangsområdet mellom hav og land. En kan tenke seg flere ulike sett av kriterier for videre presisering og avgrensning av kystsonebegrepet; økologiske forhold, sosioøkonomiske forhold og juridisk-administrative forhold. Noe av dette er forsøkt illustrert i fig. 1 nedenfor.

Begrepet kystsone kan lett oppfattes å ha et homogent geografisk innhold. Realiteten varierer imidlertid langs flere akser. Langs den økologiske aksen er det variasjon fra solfylt skjærgårdskyst på Sørlandet til værhard ishavskyst i Finnmark; langs den sosioøkonomiske aksen varierer kystsonen fra Oslo byhavn til

nedlagte fiskevær på Vestlandet og langs den juridisk-administrative aksen finnes f.eks. både presist definerte havnedistriktsgrenser og vage formuleringer om utstrekning av privat eiendomsrett ut i sjø.

Slik kan man ramse opp ulikheter og bli mer og mer oppmerksom på hvilke ulike meningsinnhold kystsonebegrepet skal fange opp.



Figur 1. Skjematisk skisse av kystsonen med ulike avgrensninger.

Kilde: LANGDALEN og DALE 1981.

I takt med den teknologiske utvikling har utnyttelsen av kystområdene øket kraftig. Nesten 70% av verdens produserbare olje og gass ligger i kystområder, mye industri og store befolkningskonsentrasjoner ligger langs kysten, kystfarvanene er viktige transportveier, og store mengder avfall tømmes her. Kystområdene er direkte resipient for kystbyer, og via elver fungerer områdene som den endelige resipient for aktivtiteter inne i landet. Bruken av strandområder og kystnære farvann til rekreasjon og friluftsliv er sterkt økende.

Mange av de interesser som knytter seg til kystsonen, vil stå i konflikt med hverandre. Konflikter blir stadig vanligere i takt med økt utnyttelse og større bevissthet om verdien av kystområdene. Typisk for konfliktbildet er at "bevaringsinteresser", som naturvern, friluftsliv og fiske, kommer i motsetningsforhold til "utnyttingsinteresser", som anleggsvirksomhet, utvinning av olje og mineraler og bruk av kystfarvannene som resipient.

Også i Norge opptrer disse konfliktene sterkere, hyppigere og over stadig større områder. Dette har aksentuert behovet for en mer planmessig bruk av kystsonen, m.a.o. en mer samlet kystsoneforvaltning. Et sentralt redskap vil her være kystsoneplanlegging - et begrep som kom inn i norsk språk ved slutten av 70-årene. Det er få som tenker seg dette som en selvstendig planlegging med tilhørende planformer, uavhengig av vårt plansystem på land. Poenget er at kystsonen i økologisk, sosioøkonomisk og juridisk-administrativ forstand, blir fokusert i planleggingen.

Planleggingen må integrere vann- og landspørsmål. Det er nær sammenheng mellom aktivitetene på land og i sjøen, idet sjøen er direkte næringsgrunnlag for deler av befolkningen i kystkommunene. Det dreier seg ofte om en kombinert brukt av ressurser i sjøen og på land. Endringer i bruken av ressurser får konsekvenser for bosetting og næringsgrunnlag i kystkommunene. De problemer som oppstår, har likhet med dem en står overfor i arealplanleggingen i overgangen land/ferskvann. Sammenhengen land-vann er imidlertid ennå mer betydningsfull ved kysten enn i innlandet, hvor næringsvirksomhet sjelden er direkte knyttet til selve vannressursen.

Det spesielle med denne kystsoneplanleggingen ligger dels i samspillet mellom sjø og land, dels i sjøen (vannets) egenskaper sammenlignet med jord.

- sjøen er en masse i bevegelse. På land planlegger vi stort sett for en overflate i ro, i sjøen må vi i mye større grad tenke volum i bevegelse.

- sjøen har stor evne til å ta opp i seg og skjule, uten at det krever stor innsats fra menneskets side. Dette preger vår holdning - ute av syne er ute av sinn.

- de tradisjonelle aktiviteter på sjøen setter ikke synlige spor etter seg i særlig stor grad.

Til tross for disse ulikhetene mellom jord og vann som medium og til tross for behovet for å se funksjoner i vann og på land i sammenheng, er man i dag i ferd med statisk å overføre hele vårt plansystem fra land over i sjøen. Dette skjer gjennom forslagene til ny havnelov og til ny planlov hvor plansystemets virkeområde utvides, uten at det i lovgivningssammenheng skjer endringer i prinsipper og metoder. Det synes derfor nødvendig å arbeide med de spesielle problem dette reiser.

Litteratur:

NIVA 1980. Konkurrerende bruk av kystsonen. Problemnotat.

LANGDALEN, E. og E. DALE. Konkurrerende bruk av kystsonen i Norge. Perspektivnotat. Inst. jordsk. eiendomsutf., NLH.

1 FYLKESPLANLEGGING I KYSTSONEN. J o h n M. R a a h e i m

1.1 Formål

Fylkesplanarbeidet er i dag grovt sett organisert i fire etapper:

i) Utarbeiding av overordnede mål (felles planforutsetninger)
ii) Utarbeiding av sektorbidrag
iii) Sammenstilling og avveining
iv) Utarbeiding av utkast til fylkesplan

De elementer som inngår i fylkesplanarbeidet som sektor- og samordningsbidrag er bestemt av Miljøverndepartementets veiledningsmateriale for fylkesplanarbeidet og lokale "tradisjoner". Så langt har ikke kystsonen som sådan fått noen egen plass i dette systemet. Aktiviteter i kystsonen behandles enkeltvis gjennom de ulike sektorplanene (for fisk og fiskerinæring, petroleumsvirksomhet, bygge- og anleggsvirksomhet, samferdsel, tiltak mot forurensning, naturvern og friluftsliv m.fl.) og samlet gjennom den samordning av arealbruk man søker å fremme gjennom planarbeidet. Kystsonen er imidlertid på mange måter en spesielt knapp "ressurs". En særlig vurdering som omfatter kystsonen eksplisitt kan derfor i flere fylker være aktuelt. Et arbeid med slik innretning kan f.eks. ha som formål og innhold:

- å dokumentere problemer som knytter seg til bruken av kystsonen
- å foreslå mål for arbeidet med å ta opp hvert av de dokumenterte problemer
- å foreslå hvordan arbeidet med å løse problemene skal organiseres.

I det følgende er det gitt en grov skisse av mulig innhold i et arbeid spesielt rettet mot kystsonen i et fylke. Det vil være mulig å tenke seg et slikt arbeid som en del av arbeidet med å samordne og sammenstille de ulike sektorenes planlegging i fylkesplanarbeidet.

1.2 Organisering av arbeidet

En eventuell kystsoneutredning som del av fylkesplanarbeidet bør trolig ledes av en egen spesielt oppnevnt arbeidsgruppe med representanter fra Fylkesmannens og fylkeskommunens etater og viktige andre interesser, avhengig av situasjonen i hvert enkelt fylke. Sekretariatet for arbeidet bør ligge hos fylkeskommunens fylkesplansekretariat, alternativt i Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Arbeidsgruppens mandat kan være som antydet ovenfor, å dokumentere problemer og å foreslå mål og tiltak for løsning av disse i tilknytning til fylkesplanarbeidet.

Innholdsmessig kan arbeidet f.eks. deles i følgende tre etapper:

i) Registrering/kartlegging
ii) Problemer og mål
iii) Holdninger og handlinger

Nedenfor har vi forsøkt å gi en grov beskrivelse av mulig innhold i de ulike etapper av arbeidet med kystsonen i fylkesplanleggingen.

1.3 De enkelte etapper i arbeidet

1.3.1 Registrering og kartlegging

De fleste og viktigste (landbaserte) aktiviteter og arealbruksformer i kystsonene vil i de fleste fylker alt være registrert og kartlagt gjennom general- og fylkesplanarbeid. En egen registreringsfase for arbeid med planlegging i kystsonen kan derfor synes unødvendig, og vil vel også ofte være det i forste omgang.

En særlig kartlegging av natur og ressursgrunnlag i kystsonen (land og sjøområder) vil man imidlertid bare ha de færreste

steder. Slik registrering og kartlegging kan det være naturlig å ta opp etterhvert. Arbeidet kan f.eks. dels i tre etapper:

i) Identifisering og klassifisering av økosystemer i kyst-sonen

ii) Identifisering av kritisk viktige områder

iii) Beskrivelse av viktige områder

Tabell 1.3.1 nedenfor antyder kort innholdet i de enkelte etapper i kartleggingsarbeidet.

Tabell 1.3.1 Kartlegging av natur og ressursgrunnlag i kystsonen

ETAPPE	INNHOLD
Identifisering og klassifisering av økosysemter i kystsonen	Typer av systemer Strandlinjesystemer Eksponert strandlinje/beskyttet strandlinje Bergstrand (brattberg, svaberg, abrasjonsstrand) løsmassestrand (blokk-, stein-, sand-, leirstrand) Estuarsystemer Bukter og fjorder, elvemunninger, laguner, dammer og strandsjøer Havområdesystemer Åpne kystfarvann, åpne sund og fjorder
Identifisering av kritisk viktige områder	Typer av kritiske områder/ressurser Klekkeområder, fugel og oppvekst-områder, høyproduktive våtmarks-områder, tang og tare-områder m.v.
Beskrivelse av viktige områder	Stikkordsliste Generell beskrivelse Beliggenhet, utstrekning, karakteristika (Et av mange/få slike områder) Fysisk beskrivelse Geologi Hydrografi Kjemi Viktige biotiske komponenter Primærprodusenter og dekomponenter Konsumenter Næringskjeder/sykluser Sammenheng mellom fysisk og biologisk miljø Koplinger til større kystøkosystemer Hensyn som må tas ved forvaltning av området Behov for videre undersøkelser

1.3.2 Identifisering av problemer og mål for arbeidet

Kystsonen stiller oss overfor en rekke særlige problemstillnger som det kan være aktuelt å sette fingeren på gjennom fylkesplanarbeidet. Tabellen nedenfor (tabell 1.3.2) gir noen eksempler på aktuelle problemstillinger i norske kystfylker.

Her er også antydet hvilke målsettinger man kan ha for arbeidet, når man tar opp de enkelte problemstillinger.

Tabell 1.3.2 PROBLEMSTILLINGER OG MÅL FOR ARBEIDET MED PLANLEGGING I KYSTSONEN

PROBLEMFELT	PROBLEMSTILLING (EKSEMPLER)	MALSETTING FOR ARBEIDET (EKSEMPLER)
Grunntvannsområder	Oppvekstområder for fisk, nærings- og hvile-områder for vannfugler, alternativt inn-vinningsareal for jordbruk, industriutbygging søppelfyllplasser, småbåthavner m.v.	Verne de viktigste våtmarksområder mot utbyggingstiltak
Uttak av ressurser fra sjøbunnen	Grusuttak - innvirkning på gyteområder. Grusuttak fra terksler - endrede utskiftnings-forhold i innenforliggende fjord Tang og tare-høsting i konflikt med fisket	A verne gyteområder og fiskeplasser
Uttak av biologiske ressurser	Konflikter mellom fritidsfiske og nærings-fiske. Tyveri og tap av redskap for næringsutøvere	Skjerme og stimulere lokalt nærings-fiske
Sjøfugl	Sjøfugl - fanges i fiskeredskap og oljesøl. Forstyrres av fritidsbåter og båtturister	A effektivisere vernet av sjøfugl
Hytter og fritidshus	Mangel på tomter for hyttebygging Stengsler for adkomst til sjøen og for tilflot til land Permanente campingvogn-kolonier som estetisk problem	Sikre områder for hyttebygging Sikre adkomst til sjøen og til land Sikre badeplasser og friluftsområder Bevare synsinntrykket fritt for estetisk forstyrrelse
Småbåter og fritidsbåter	Støyproblemer i småbåthavner Forurensning/forsøpling i gjestehavner Forstyrrelser av fuglereservater Tilfeldig opplag og senking av kondemnerte fritidsbåter (et framtidig problem)	A redusere støy og forurensings-problemene
"Varig" flytende virksomhet	Fiskeoppdrett - forurensning, lukt og støy-problemer, ferdselshindringer. Skip i opplag - utsiktsforstyrrelser	Unngå problematisk lokalisering med hensyn til foruresning, ferdsels-hindringer og utsiktsforstyrrelser
Utslipp av avløpsvann	Utslipp til terskelfjorder med dårlig vann-utskiftning, tilslamming, algeoppblomstring, forgiftning av fisk	Badevann i fjorden
Oljeforurensning	Oljeforurensning av strand- og gruntvanns-områder	Redusere skadeomfanget gjennom bedre beredskap

1.3.3 Holdninger og handlinger

Mangelen på virkemidler til direkte oppfølging av fylkesplanarbeidet gjør at arbeidet i første omgang må rettes inn mot resultater i form av vedtaksforslag. I prinsippet kan vi tenke oss to typer av slike vedtak:

i) Holdningsvedtak

ii) Handlingsvedtak

Holdningsvedtakene gis form av anbefalinger med hensyn til innholdet i planer og vedtak på alle nivåer (stat, fylke, kommune)

Handlingsvedtakene beskriver konkret initiativ som arbeidsgruppen mener planleggingsmyndighetene bør ta selv, eller via andre instanser, overfor sentrale og/eller lokale myndigheter. Handlingsvedtakene rettes mot konkret bruk av allerede eksisterende institusjoner og virkemidler eller mot etablering av nye slike.

1.4 Fylkesplanlegging etter utkastet til ny planlov

Etter § 15 i utkastet skal fylkesplanen bl.a. omfatte:

- mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket.
- samordnet handlingsprogram for statlige, fylkeskommunale og i en viss grad kommunale sektorer.
- retningslinjer for bruken av areal og naturressurser, for så vidt gjelder spørsmål som får virkninger ut over kommunegrenser, eller som gjelder flere kommuner.

Fylkesplanleggingen skal være rullerende og har først og fremst samordnende funksjon for statlig, fylkeskommunal og kommunal virkshomhet. Den skal "legges til grunn" for fylkeskommunal virksomhet, og være "retningsgivende" for kommunal og statlig

virksomhet (§ 20). Planvedtakene er altså ikke bindende i konkrete saker, de har mer karakter av tilrådninger eller premisser. Spesielt når det gjelder arealbruk kan en merke seg at reglene om fylkesplanvedtekt i § 17b i gjeldende bygningslov, som kan fastlegge arealbruken med bindende virkning faller bort. Fylkesplanlegging synes derfor å være lite egnet for direkte styring av arealbruken. Dette også fordi fylkesplanen ikke skal gi retningslinjer for arealbruken generelt i fylket, bare i "interkommunale" tilfeller. Arealplanlegging blir i alt vesentlig en kommunal sak, men i kystsonen vil det rimeligvis ofte opptre "kommuneovergripende" tilfeller, der fylkesplanen kan gi retningslinjer.

Det vesentlige synes likevel at sektororgana på fylkesnivå for det første kan bruke fylkesplanarbeidet til å klarlegge ressurser og utnyttingsmuligheter, og samspill, avhengighet og konflikt mellom ulike aktiviteter.

For det andre kan fylkesplanarbeidet brukes som en arene eller et instrument, for å bringe slike forhold fram til faglig og politisk debatt.

I kystsonen synes spørsmål som f.eks. fiske og fiskoppdrett, forurensning, miljøvern og samferdsel å peke seg ut. Det vil her gjelde generell tilrettelegging eller restriksjoner for næringsvirksomhet, lokalisering og arealbruk. En vil spesielt peke på hjemmelen til å utarbeide fylkesplan for bestemte virksomhetsområder og for deler av fylket.

2 REGIONPLANLEGGING OG KOMMUNAL PLANLEGGING I KYSTSONEN. Erik Langdalen

2.1 Bakgrunn

Oversiktsplanlegging som etter dagens planleggingsterminologi kan karakteriseres som region- og generalplanlegging har funnet sted i visse deler av landet gjennom lang tid, helt tilbake i mellomkrigstiden. Først gjennom bygningsloven av 1965 ble disse planformer innarbeidet i lovverket og gjort obligatorisk for hele landet.

En viktig forutsetning for dette planarbeidet var avgrensning av egnede planområder. I Schei-komitéens kommunesammenslåingsutredninger og den påfølgende saksbehandling fram til Stortingsvedtak, har trolig også kystsonespørsmål vært brakt inn i bildet som et kommunearronderings-kriterium. Dette var (trolig) også tilfelle når det gjaldt analysearbeidet som ble utført i 1965-66 med sikte på inndeling av fylkene i regioner (planleggingsregioner). Kommune- og regioninndeling har likevel i hovedsak vært landorientert. Det vil derfor i mange tilfelle være nødvendig å stille spørsmål om den nåværende inndeling er hensiktsmessig ut fra kystsonehensyn, og særlig når det gjelder vern og utnytting av sjøområder.

Pålegg om regionplanlegging førte til oppretting av en rekke regionplankontor og/eller til konsulentoppdrag for utarbeidelse av regionplaner. Arbeidet førte til omfattende registrering og datainnsamling, analyser og planforslag, som dels ble kjørt gjennom planprosessen fram til Miljøverndepartementets godkjenning, dels ble materialet liggende i skuffene i halvferdig stand uten politisk behandling. Mot slutten av 1970-årene døde regionplanarbeidet stort sett bort pga. at loven manglet midler til gjennomføring av

planene. Håpet om å mestre samordningsproblemene mellom kommunene ble overført til fylkesplanen, som ble innført i loven i 1973. Bare i noen få områder drives det i dag regionplanarbeid.

2.2 Kystsoneproblemer i regionplan og generalplan

Det foreligger (foreløpig) ingen oversikt over hvordan kystsone-problemer er blitt behandlet i region- og generalplanarbeidet. Det er sannsynligvis grunnlag for å karakterisere planleggingen som fullstendig land-orientert. Etter hvert som planleggingspro-blemene i kystsonen blir stadig mer åpenbare, melder det seg be-hov i forhold til begge planformer:

1 Det har vist seg at en rekke problemer av regional/interkommu-nal karakter ikke lar seg løse gjennom dagens plansystem (dette gjelder bl.a. jordvernproblemer i byområder). Det er et klart behov for gjenopptak av en form for regionplanlegging, men med forankring i et forpliktende gjennomføringssystem. Dette gjør seg i høg grad gjeldende for kystsonen, der det er et klart be-hov for et mellomnivå mellom fylke og kommune.

2 Gjeldende lov er fullstendig landorientert og nevner ikke sjøen som planobjekt.

2.3 Regional planlegging etter utkast til ny planlov.

Forslaget til Planlov (NOU 1983:15) foreslår opprettholdes av plan-legging på fylkesnivå og kommunenivå, mens regionplan er falt ut som planbegrep.

Behovet for interkommunalt samarbeid søker Planloven å løse gjen-nom bestemmelser om "interkommunalt samarbeid" (§ 23), som gir hjemmel til at to eller flere kommuner kan samarbeide om oppgaver, og at departementet kan gi nærmere bestemmelser om slik samarbeid (om samarbeidsorganer, geografisk områder m.v.). Disse bestemmel-ser er identiske med bestemmelsene i § 26 i Planleggingsloven av 1981 (som ble trukket tilbake), og gir ikke grunnlag for pålagt,

forpliktende regionalt samarbeid.

En annen mulighet for å definere et regionalt samarbeid innenfor Planlovens ramme, er muligheten for å utarbeide fylkesplan for deler av fylket (§ 15), med gjennomføringsbegrensninger som i fylkesplanleggingen for øvrig ("retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket"), kfr. § 20.

Etter § 15 i Planloven skal fylkesplanen bl.a. omfatte:

- mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket.
- samordnet handlingsprogram for statlige, fylkeskommunale og i en viss grad kommunale sektorer.
- retningslinjer for bruken av areal og naturressurser, for så vidt gjelder spørsmål som får virkninger ut over kommunegrenser, eller som gjelder flere kommuner.

Fylkesplanleggingen skal være rullerende og har først og fremst samordnende funksjon for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Den skal "legges til grunn" for fylkeskommunal virksomhet, og være "retningsgivende" for kommunal og statlig virksomhet (§ 20). Planvedtakene er altså ikke bindende i konkrete saker, de har mer karakter av tilrådninger eller premisser. Spesielt når det gjelder arealbruk kan en merke seg at reglene om fylkesplanvedtekt i § 17b i gjeldende bygningslov, som kan fastlegge arealbruken med bindende virkning faller bort. Fylkesplanlegging synes derfor å være lite egnet for direkte styring av arealbruken. Dette også fordi fylkesplanen ikke skal gi retningslinjer for arealbruken generelt i fylket, bare i "interkommunale" tilfeller. Arealplanlegging blir i alt vesentlig en kommunal sak, men i kystsonen vil det rimeligvis ofte opptre "kommuneovergripende" tilfeller, der fylkesplanen kan gi retningslinjer.

Det vesentlige synes likevel at sektororgana på fylkesnivå for det første kan bruke fylkesplanarbeidet til å klarlegge ressurser og utnyttingsmuligheter, og samspill, avhengighet og konflikt mellom ulike aktiviteter.

For det andre kan fylkesplanarbeidet brukes som en arena eller et instrument, for å bringe slike forhold fram til faglig og politisk debatt.

I kystsonen synes spørsmål som f.eks. fiske og fiskoppdrett, forurensning, miljøvern og samferdsel å peke seg ut. Det vil her gjelde generell tilrettelegging eller restriksjoner for næringsvirksomhet, lokalisering og arealbruk. En vil spesielt peke på hjemmelen til å utarbeide fylkesplan for bestemte virksomhetsområder og for deler av fylket.

2.4 Kommunal planlegging etter utkast til ny planlov

Etter utkast til ny Planlov skal en kommuneplan omfatte:

- mål for kommunens utvikling og sektorenes planlegging
- hovedplan for forvaltning av arealer og andre naturressurser
- kommuneprogram

Det ligger implisitt i lovteksten at alle tre plankomponenter refererer seg til hele kommunen, også sjøområdene, og siden lovens oppregning av planformål for hovedplanen (som skal være bindende) også omfatter "bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten", vil spørsmålet presse seg fram om hva som er kommunens sjøområder. For kystsoneplanleggingen blir derfor den første oppgave å få klarlagt hvor kommunegrensene egentlig går i sjøen.

Tolking av lovforslagets bestemmelser om planformål i forhold til sjøen framgår av lovutvalgets merknader. Når det skal angis hvordan vassdrag og sjøområder skal disponeres "vil det være naturlig å bruke de arealbrukskategorier som er angitt i punktene foran så langt det passer", dvs. områder for utbygging, landbruksområder, naturområder og friluftsområder, områder for råstoffutvinning, andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitt former i medhold av denne eller andre lover, viktige ledd i kommunikasjonssystemet (Planlovens § 24). Det heter videre i merknadene: "Det er her tenkt både på vegsystemet, havner, overføringsanlegg for teletjenester, overføringsanlegg for elektrisk kraft m.v."

Av dette framgår ikke klart om hovedplanen for arealforvaltning også kan angi (med bindende virkning) planformål som eksempelvis

areal for fiskeoppdrett, småbåtforankring, åpen småbåtled, bading, med mindre disse aktiviteter kan defineres som "områder for utbygging" eller "andre områder".

Til hovedplanen kan det gis utfyllende bestemmelser om at det for områder på land, inntil 100 meter fra sjøen, ikke kan skje utbygging uten etter reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Videre kan bestemmes at det skal være forbudt å sette i verk bestemte bygge- og anleggstiltak i denne sonen.

2.5 Generalplanens/kommuneplanens geografiske avgrensning

Mange forhold (f.eks. bekjempelse av forurensning i sjøen) stiller krav om klargjøring av kommunegrensene i sjøen. Utkast til ny planlov forutsetter at de ytterste kystkommuners areal går til territorialgrensen. Norges Geografiske Oppmåling arbeider med et forslag til fastlegging av kommunegrensene ut fra dette prinsippet.

2.6 Generalplanens/kommuneplanens planformål

Såvel etter gjeldende som etter ny planlov vil det være behov for kartframstillinger i ulike målestokker. Miljøverndepartementets retningslinjer (rundskriv T-514) skiller mellom oversiktskart (målestokk 1:10 000 - 1:100 000), soneplankart (målestokk 1:5 000 - 1:10 000) og illustrasjonskart (målestokk som oversiktskartet). Det forhold at også sjøområdene trekkes inn vil neppe endre kartbehovet, heller ikke kravet om at plankartene skal vise både eksisterende og planlagt arealbruk. Vannets egenskap som overflate, volum og overdekning over bunnen kan gi problemer for den grafiske framstilling både når det gjelder eksisterende og planlagt bruk og kombinasjonen av disse på samme kartframstilling.

Fargekode og formålsbetegnelse i generalplanen skal i følge Miljøverndepartementets rundskriv være som på reguleringsplan. Når sjøen trekkes aktivt inn på plankartet, vil det bli økt behov for å angi to eller flere formål på samme areal (sambruk), både i overgangssonen når det gjelder formål som utøves likt på tvers av

strandlinjen (f.eks. friluftsformål) og i sjøen (f.eks. trafikkformål og fiske). I sjøen vil det også bli større behov for avklaring mellom hva som skal reguleres etter Planlov og hva som hører hjemme i politivedtekter o.l. (eksempelvis trafikk på "en ikke-opparbeidet" vannflate).

3 REGULERINGSPLANER FOR SJØOMRÅDER OG SAMMENHENGENDE SJØ- OG LANDOMRÅDER. J o a k i m L y s t a d

3.1 Lovgrunnlag for reguleringsplanlegging i sjø

Bygningsloven har uklar hjemmel for detaljplanlegging i sjø. Miljøverndepartementet hevder, med støtte fra Justisdepartementet, at loven hjemler slik planlegging, mens Kystdirektoratets havneavdeling i uttalelser til konkrete reguleringsplaner påstår det motsatte.

Ot.prp. nr. 3 (1983-84) om ny havnelov foreslår at bygningslovens kapittel IV om reguleringsplaner, så langt det passer, skal gjelde i havnedistrikter. Etter forslaget skal Fiskeridepartementet fastsette grensene for havnedistriktene slik at hele kommunens kystlinje dekkes av distriktet.

Forslaget til ny planlov (NOU 1983:15) innebærer at kommunene får planleggingsansvar og -rett helt ut til territorialgrensen.

I kommentarene til havnelovforslaget sier Fiskeridepartementet at havnedistriktene ikke bør strekke seg for langt ut fra kysten fordi sjøen er en fellesressurs som i størst mulig grad bør forvaltes av riksmyndighetene. Det sies videre at mange havnedistrikter i dag strekker seg for langt ut i sjøen. Dette synet antyder at det vil bli diskusjon om planlovens stedlige virkeområde.

Lovgrunnlaget for reguleringsplan i sjø er med andre ord for tiden temmelig flytende.

3.2 Avgrensing av planområdet

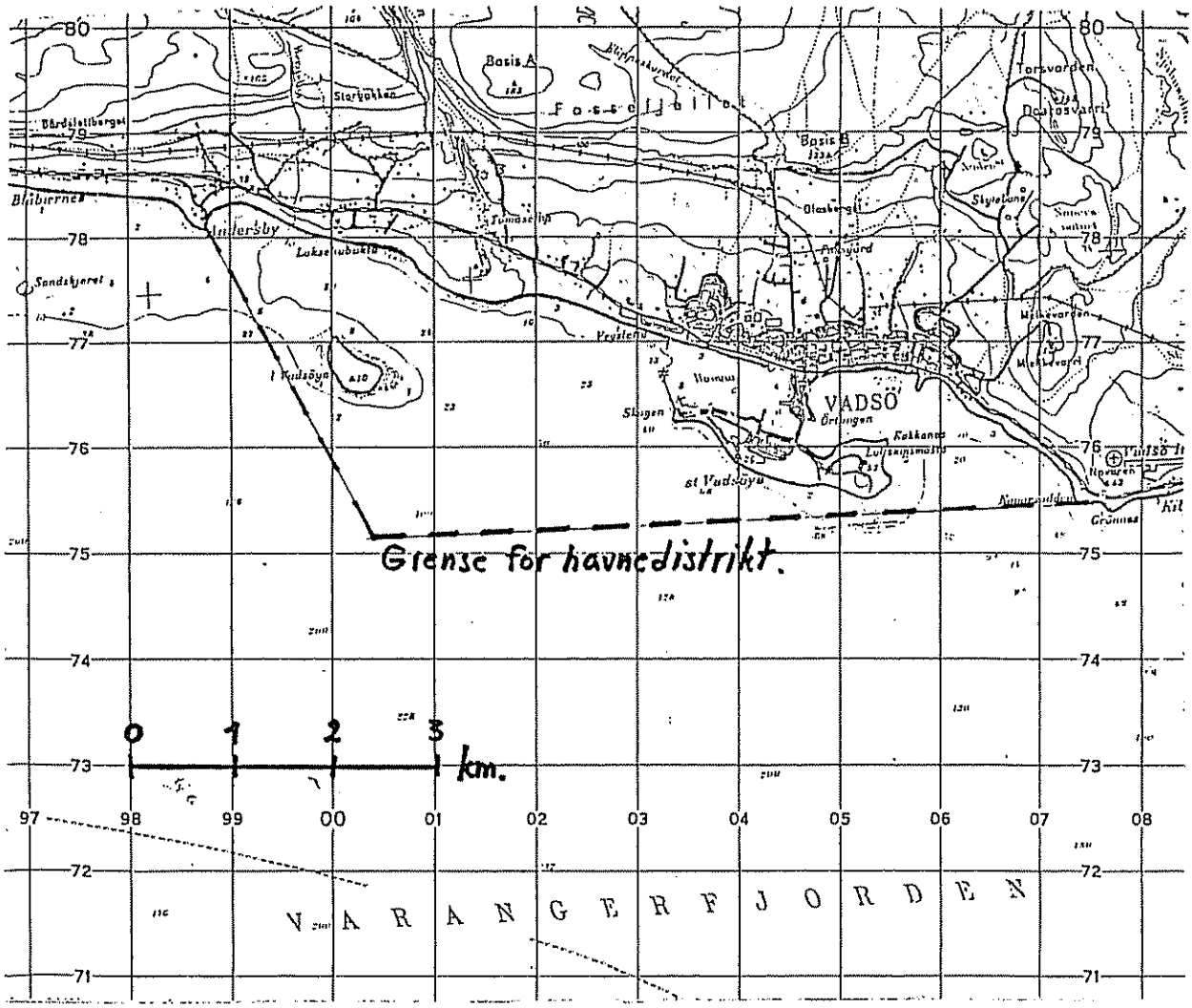
3.2.1 Juridisk avgrensing

Etter en streng tolking av bygningslovens virkeområde skal grensen for reguleringsområdet i dag legges i strandkanten, eventuelt i ny strandkant hvis planen innebærer utfylling, nye bryggeanlegg m.v. og tillatelse til slik virksomhet er innhentet fra havnestyret/ havnedirektøren. Med en liberal tolking av bygningslovens virkeområde er det uklart hvor langt ut i sjø planområdet kan strekke seg. Hvis forslaget til ny havnelov passerer Stortinget uendret, vil imidlertid uklarhetene med planområdets avgrensing mot sjø falle bort.

Grensene for havnedistriktene skal ifølge proposisjonen legges nær land av hensyn til forvaltningen av viktige fellesressurser utenfor. Dette synet kan komme i konflikt med eventuelle reguleringsbehov utenfor havnedistriktene. Fig. 3.1, som viser dagens omfang av Vadsø havnedistrikt, illustrerer at selv någgjeldende grenser gir kommunene et temmelig arealbegrenset planleggingsansvar i sjø.

Hvis prinsippet i planlovforslaget vinner fram, vil det neppe oppstå problemer med reguleringsområdegrensene ettersom store kommunale detaljplanbehov utenfor territorialgrensen neppe kommer på tale.

Planområdets avgrensing på land byr vanligvis ikke på juridiske problemer. Det er imidlertid muligheter for en viss kompetansestrid mellom bygningsråd og havnestyre. I mange byer og tettsteder har det skjedd betydelige utfyllinger i sjø slik at havnedistriktet pga. manglende justeringer av grensene, strekker seg langt inn i nåværende sentrumsområder. Det er naturlig å anta at disse grensene blir justert i forbindelse med ny distriktsinndeling. Den kompetansestriden som i dag delvis eksisterer på land, vil lett bli gjeldende også for sjøarealene når bygningsrådet også der blir planmyndighet i medhold av havneloven og/eller planloven.



Figur 3.1. Vadsø havnedistrikt. Etter opplysninger fra havneavdelingen, Kystdirektoratet overført til NGO kart 2435 III M711.

3.2.2 Funksjonell avgrensing

I sentrale havneområder finnes en rekke funksjoner som er sterkt sjøavhengige, såsom industri, lager, terminaler o.l. Det er viktig at grensen for reguleringsområdet legges slik at disse funksjonene ses i sammenheng med sjøarealene. I praksis blir grensen for reguleringsområdet ofte lagt like på innsiden av den eventuelle hovedvegen, strandvegen e.l. som gir trafikkontakt til havnearealene.

I mindre sentrale deler av kommunene vil avgrensingen være enklere, men også her vil prinsippet om å ta med de sjøtilknyttete funksjonene på land være mest praktisk.

I sjø har man naturlig nok få erfaringer med avgrensing av planområder. En reguleringsplan i sjø vil for en stor del være en plan for styring av anleggsfrie aktiviteter som f.eks. fiske, ferdsel og bading. Slike planer er vanskelige å "oppfylle" fordi de ikke innebærer anlegg eller opparbeiding som i seg selv utelukker annen bruk enn reguleringsformålet. Dette forholdet sammen med den tradisjonelle oppfatningen om at "sjøen er fri for alle" tilsier at reguleringsområder i sjø bør begrenses til særlige problemområder.

3.3 Reguleringsformål i kystsonen

De fleste tenkelige arealbruksformer på land kan dekkes av de reguleringsformål som omfattes av bygningslovens § 25 eller § 32 i forslaget til ny planlov. I kystsonen vil særlig formålene "byggeområder" med underformålene helårsboliger, fritidsboliger, industri, bensinstasjoner og naust, "trafikkområder (offentlige)" med underformålene veger, parkeringsplasser, havner og kanaler, "friområder" og "spesialområder" med underformålene fiskebruk, friluftsområder, naturvernområder (noe uklar hjemmel i nåværende bygningslov), kloakkrenseanlegg og områder for opplag og destruksjon av avfall være aktuelle. Ettersom underformålene under "byggeområder" og "spesialområder" ikke er uttømmende nevnt i loven, kan også andre underformål til en viss grad innpasses i reguleringsplanene.

Ved reguleringsplanlegging i sjø innenfor havnedistriktene er man bundet til de samme reguleringsformålene i bygningslovens § 25. Disse formålene er lite tilpasset arealbruksformene i sjø. I planlovforslaget er det i forhold til bygningsloven bare føyd til to underformål som direkte er tilpasset regulering i sjø. Det gjelder formålet "friområder" som også skal omfatte: områder for leik, idrett og sport i sjø, samt formålet "spesialområder", som har fått tilføyd underformålet: områder for anlegg i sjø.

Nedenfor gis en oversikt over en del aktuelle arealbruksformer i sjø med vurdering av hvilke reguleringsformål de med rimelighet kan plasseres inn under.

O f f e n t l i g h a v n. Dette formålet er definert i bygningsloven og i planlovutkastet og er således kurant. Formålet vil omfatte både kaiområdet, nødvendige bygninger og nødvendig sjøareal. Offentlige småbåthavner til allmen benyttelse (gjestehavner) eller for utleievirksomhet av faste plasser vil og falle inn under dette formålet.

P r i v a t h a v n. En rekke industribedrifter, forretninger og fiskebruk har behov for egne, private havner. Kaianlegg og nødvendig sjøareal reguleres sammen med bygninger og nødvendig parkeringsareal til h.h.v. byggeformålene industri forretninger eller til spesialformålet fiskebruk.

Private (små)båthavner i felleseie, uten tilknytning til annen næringsvirksomhet, kan tenkes regulert til fellesområder (med tilhørende direkte ekspropriasjonsrett), på lik linje med, f.eks. felles områder for parkering, avkjørsel osv.

Tilsvarende private (små)båthavner i eneeie for utleievirksomhet kan tenkes regulert til spesialområde på lik linje med private veger og private campingplasser.

F o r t ø y i n g s p l a s s e r. Mange kommuner har behov for en styring av plasseringen av bøyer og andre fortøyningsinnretninger. Med hjemmel i ny havnelovs § 16 eller i ny planlovs § 33 kan det gis bestemmelser om dette. Ved regulering til slik bruk kan en tenke seg samme formål som for småbåthavner (dvs. offentlig havn, fellesområde eller spesialområde).

A r e a l f o r f e r d s e l m e d f a r t ø y. I trange farvann og i havneområder kan det være behov for å reservere areal til ferdsel, eventuelt til ferdsel med spesielle fartøysgrupper. I tillegg til de generelle sjøveisreglene kan bestemmelser om dette gis med hjemmel i ny havnelovs § 6 (farvannsregulering). Regulering til slike formål etter bygningslov, eventuelt ny planlov, synes i

dag vanskelig. En mulighet er å tolke formålet "offentlige trafikkområder" vidt ettersom planlovforslaget innebærer at alle reguleringsformål kan anvendes i sjø så langt de passer.

A r e a l f o r f i s k e. Slike areal (fiskefelt, låssettingsplasser, kastevåger mv.) er stadig truet pga. småbåthavnutbygging, moringer fra svaifortøyning, dumping av steinmasser fra veg- eller bruprosjekter samt forurensing av forskjellige typer. Etter ny saltvannsfiskelov av 1983 kan Kongen ved forskrift begrense utøvelse av annen virksomhet enn fiske i slike områder. I forslaget til ny planlov er det forutsatt at loven ikke hjemler bestemmelser som begrenser fiske. Det er heller ikke positivt nevnt at man kan avsette areal for fiske. Det vil imidlertid være ønskelig at man også i reguleringsplan kan regulere til fiske som spesialformål. På den måten kan man sikre lokale kaste- og låssettingsplasser som ikke er viktige nok til å vernes ved forskrift etter saltvannsfiskeloven.

A r e a l f o r b i o l o g i s k p r o d u k s j o n. Kystsonen er et meget produktivt område med viktige gyte- og oppvekstplasser for fisk og andre sjødyr. I enkelte områder kan det være aktuelt å verne slike areal mot inngrep som reduserer produksjonsmulighetene. I likhet med areal for fiske kan myndighetene ved forskrift etter saltvannsfiskeloven regulere annen virksomhet enn fiske i slike områder. I en reguleringsplan kan slike areal etter planlovforslaget avsettes som "spesialområde", underformål naturvernområde eventuelt underformål fiske.

A r e a l f o r a q u a k u l t u r a n l e g g. Denne arealbruksformen omfatter settefiskoppdrettsanlegg, matfiskoppdrettsanlegg og skalldyroppdrettsanlegg. NOU 1983:15 (Planlov) forutsetter at slike anlegg i en reguleringsplan skal tegnes inn som spesialområde med underformål:anlegg i sjø. (Underformålet bør spesifiseres for å angi hva slags anlegg arealet skal nyttes til.) Saltvannsfiskeloven har bestemmelser om ferdselsforbud nærmere enn 20 meter og fiskeforbud nærmere enn 100 meter fra slike anlegg. Det er naturlig at området med ferdselsforbud reguleres sammen med selve anlegget. Eventuelle tilhørende anlegg på land som bygninger, kaianlegg, parkeringsplass osv. bør reguleres sammen med

anlegget. Pga. ekskrement- og fôrspillavleiring på sjøbunnen kan fiskoppdrettsanlegg ha behov for to-tre områder å veksle mellom.

A r e a l f o r f r i l u f t s l i v. Denne arealbruksformen omfatter i sjø bading, seiling, roing, småbåtkjøring osv. I forslaget til ny planlov er, som nevnt, reguleringsformålet (offentlige) friområder utvidet til også å omfatte områder for leik, idrett og sport i sjø. Tilsvarende private anlegg kan reguleres til friluftsområder under spesialområder. Disse formålene kan kanskje benyttes til også å sikre leder for småbåttrafikk. Områder for konkurransebåtsport faller og naturlig inn under disse formålene.

A r e a l f o r v e r n e o m r å d e r. Dette kan være områder som er vernet etter naturvern- eller kulturvernlovgivingen, eller det kan være mer lokalt verneverdige områder som det er ønskelig å sikre gjennom arealplanleggingen. I sjø kan dette være våtmarksområder, oppvekstområder for truete fiskearter, lokalhistorisk viktige skipsvrak mm. Slike områder kan etter planlovforslaget sikres som spesialområde, underformål naturvernområde eller underformål kulturvernområde.

A r e a l f o r m a s s e u t t a k. I områder utenfor privat eiendom (dvs. utenfor marbakken, -2 m koten eller andre grenser etter lokal rettsoppfatning) reguleres slik virksomhet etter lov om utforsking og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster av 1963. Kongen kan gi tillatelse til slik virksomhet og knytte vilkår til tillatelsen. Innenfor grensen for privat eiendomsrett reguleres masseuttak bare av havnelovens bestemmelser. I planlovforslaget foreslås det at denne arealbruksformen skal reguleres til underformålet anlegg i sjø (spesialområde) jfr. areal for aquakulturanlegg. Alternativt bør en kunne nytte underformålet steinbrudd og masseuttak. Uansett bør man også for denne arealbruksformen regulere nødvendige anlegg på land sammen med anleggene i sjø.

Ved regulering i sjø, vil som tidligere nevnt, arealbruksformene ikke kreve varige anlegg i samme grad som på land. Til dels vil det være rene aktiviteter som foregår i en liten del av året og

som etterlater seg arealene tilnærmet uendret (f.eks. bading og småbåtkjøring). Dette krever en mer fleksibel reguleringsplanlegging enn den vi i dag praktiserer på land. Reguleringsformål bør kunne kombineres samtidig eller gjennom året. Videre bør formål kunne gå over til annet, eventuelt tredje, formål etter bestemte tidsrom. NOU 1983:15 (Planlov) foreslår at det skal bli adgang til dette.

Reguleringsgrensene vil, bokstavelig talt, være mer flytende i sjø enn på land både fordi mange av formålene ikke krever anlegg og dermed ikke markerer sin egen grense, og fordi fastsatte grenser vanskelig lar seg identifisere på vannoverflaten.

En reguleringsplan er juridisk bindende for alle arbeider og tiltak nevnt i bygningslovens § 84 og § 93. Disse arbeidene og tiltakene er imidlertid utelukkende anleggskrevende bruksformer som bygninger, forstøtninger, kaianlegg, underjordiske anlegg m.v. Det vil si at svært mange bruksformer i sjø ikke blir bundet opp av denne regelen.

Mer generelt medfører en stadfestet reguleringsplan at grunnen (reguleringsområdet) ikke kan tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføring av planen. Denne regelen må eksempelvis kunne anvendes for å hindre småbåtkjøring i et friområde for bading dersom ikke spesiallovgivning har fastsatt ferdselsforbud.

Disse momentene illustrerer en del av forskjellene mellom arealbruksformer på land og i sjø og noen av begrensningene vårt detaljplansystem fra land møter når det flyttes ut i sjøen.

3.4 Reguleringsbestemmelser i kystsonen

Til reguleringsplaner knyttes det reguleringsbestemmelser for å supplere de inntegnede reguleringsformålene på kartet. I bygningslovens § 26 er det regnet opp 13 ulike forhold det kan gis bestemmelser om. Ingen av bestemmelsene angår arealbruksformer i

sjø, og alle bestemmelsene er knyttet til anleggskrevende arealbruksformer. I planleggingsloven av 1981 ble ytterligere tre punkter føyd til. Disse punktene ga hjemmel til å regulere drift av landbruk, ferdsel og friluftsliv i visse typer områder samt til å forby oppankring av husbåter o.l. i 100-meters beltet utenfor land.

I forslaget til ny planlov er paragrafen om reguleringsbestemmelser endret til en mer generelt utformet fullmaktsbestemmelse hvor planmyndighetene i nødvendig utstrekning skal kunne gi bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Det er forutsatt at bestemmelsen skal hjemle reguleringsbestemmelser av omtrent samme type og omfang som planleggingsloven av 1981 hadde.

Fordi få arealbruksformer i sjø er anleggskrevende, utelukker i liten grad en arealbruksform selv andre arealbruksformer. I større grad enn på land er det kanskje derfor behov for supplerende bestemmelser som kan presisere reguleringsformålet og den bruk som kan tillates uten å komme i strid med reguleringen. Dette kan være f.eks. adgang til ferdsel med båt utenom badesesongen i badeområder, begrensning av fiske i ferdselsområder, begrensning av utslipp nær rekreasjonsområder eller aquakulturanlegg.

Hjemmelen til slike bestemmelser i sjø er uklar. Endringene som ble gjort i og med planloven av -81, er her viktige fordi de introduserer styring av aktivitet (ferdsel) og styring av arealbruk i sjø (husbåtplassering).

Det er imidlertid viktig å få klargjort at også andre bestemmelser for presisering av reguleringsformålene kan gis som reguleringsbestemmelser etter planlovforslagets § 33.

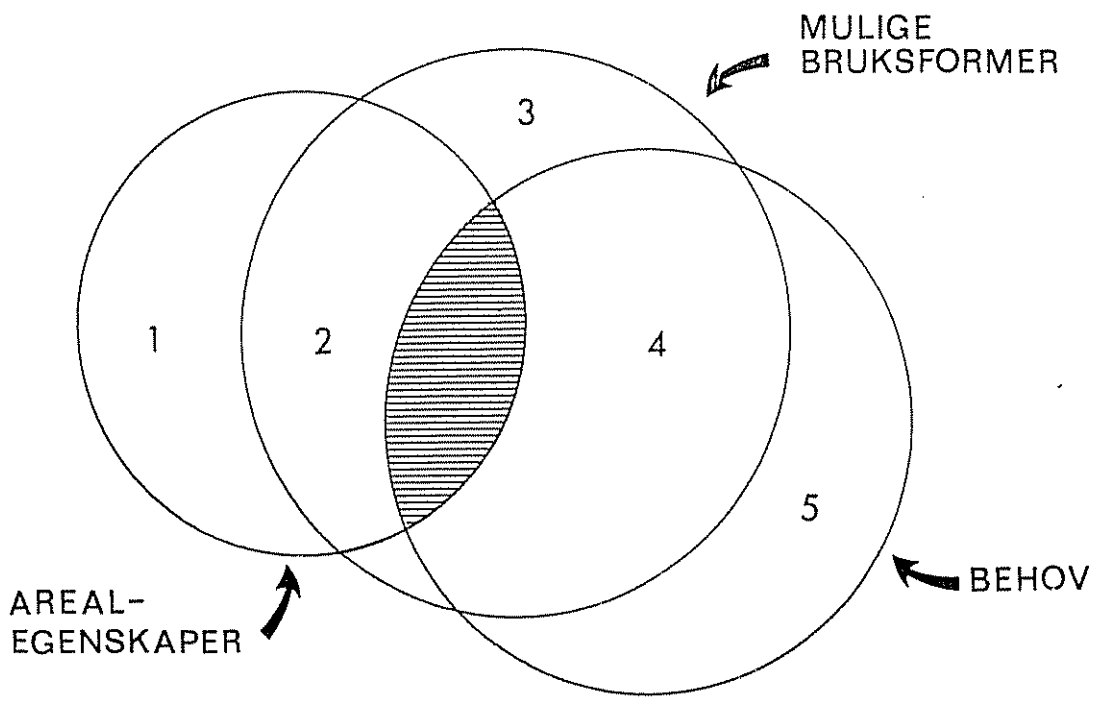
4 BRUKSFORMER OG PLANLEGGING I KYSTSONEN. Einar Lagset

4.1 En modell

En diskusjon og vurdering av aktuelle bruksformer i kysten kan foregå på mange forskjellige måter. For mange praktiske formål vil en enkel gruppering i brukskategorier hvor de enkelte spesifiserte bruksformer er samlet i kategorier, være tilstrekkelige.

For en mer detaljert behandling av en konkret planleggings-situasjon vil det imidlertid ofte være behov for en bedre systematikk. En måte å analysere en situasjon på kan være å ta utgangspunkt i den tankemodellen som er skissert i figuren nedenfor.

TANKEMODELL FOR SAMMENHENG MELLOM AREALEGENSKAPER, BRUKSFORMER OG BEHOV



Denne figuren forsøker billedlig å illustrere de tre utgangspunktene i en gitt situasjon.

1 Arealegenskaper (hva det foreliggende aktuelle areal er egnet til).

2 Mulige bruksformer (en systematisk oversikt over alle tenkelige bruksformer uavhengig av om det er mulig å utøve vedkommende bruksform i det aktuelle areal og uavhengig av om det i det aktuelle området er behov for en slik aktivitet).

3 Aktuelt behov (med dette menes behov i vid forstand, og på et relativt høyt aggregeringsnivå).

I figuren er ett område skravert. Dette representerer det området hvor arealegenskaper, mulige bruksformer og behov faller sammen. De andre områdene i figuren er nummerert fra 1-5 og illustrerer forskjellige situasjoner på følgende måte:

1 Dette området representerer arealegenskaper som er uten interesse for menneskelig bruk. Det kan også representere arealer som i dag ansees verdiløse.

2 Dette representerer et sammenfall mellom arealegenskaper og mulige bruksformer, men hvor det i det aktuelle området, med utgangspunkt i befolkningssituasjonen m.v., ikke er behov for å utnytte området på denne måten.

3 Dette representerer mulige bruksformer som det i det aktuelle området ikke er behov for og som det heller ikke finnes egnet areal for.

4 Viser en situasjon hvor det er behov for forskjellige bruksformer som ikke kan foregå i det aktuelle området på grunn av manglende arealer eller manglende arealegenskaper.

5 Dette området representerer behov som er uaktuelle i denne diskusjonen, for så vidt som det hverken finnes areal eller aktuelle bruksformer som kan tilfredsstille disse behovene.

Denne modellen burde kunne vise det nære samspill det er mellom arealegenskaper og aktuell bruk av et område. Dette spørsmålet er mere detaljert behandlet senere i håndboken i kap. 8 Klassifiseringssystem for egnethet. Det finnes et stort utvalg av parametre som kan benyttes for å beskrive et areals forskjellige egenskaper og muligheter. For at slike parametre skal være brukbare i praktisk planleggingssammenheng må de nødvendigvis være knyttet til de krav som mulige bruksformer stiller. Videre bør en diskusjon og vurdering av mulige bruksformer begrenses til de som det i dag eller i fremtiden vil være behov for, og ikke minst begrenset av de mulighetene som et areal gir eventuelt supplert med muligheter som endringer, inngrep i areal kan gi.

For å beskrive bruken av et areal enten slikt det har vært brukt tidligere, eksisterende arealbruk eller mulig fremtidig bruk, er det behov for et enhetlig begrepsapparat. I neste avsnitt er et forslag til klassifikasjon av arealbruk presentert. Systemet tar utgangspunkt i tradisjonell klassifikasjon av arealbruk på land, men er utvidet til også å dekke kystsonen og vannareal på en slik måte at det skulle kunne være et universelt system for beskrivelse av arealbruk. I den utstrekning det er praktisk gjennomførbart har vi i denne boken bruk nettopp det begrepsapparat som her er presentert.

4.2. Klassifikasjon for eksisterende arealbruk.

Klassifikasjon for areal kan bygge på to kriterier:

1. Klassifikasjon etter kriteriet økosystem
2. Klassifikasjon etter kriteriet arealbruk

Klassifikasjon for arealbruk kan deles i to undergrupper hvor klassene eller enhetene er de samme.

2a. Klassifikasjon etter kriteriet "eksisterende arealbruk"
2b. Klassifikasjon etter kriteriet "potensiell arealbruk"

Klassifisering av eksisterende arealbruk kan være et hjelpemiddel for å få en oversikt over arealbrukskonflikter. Ved å studere eksisterende arealbruk ved flere tidspunkt kan man få en oversikt over endringene i arealbrukskonfliktene over tid. Tenkt innføring av framtidige arealbruksformer kan gi ideer om framtidige arealbrukskonflikter.

Man må imidlertid være oppmerksom på at de arealbruksformene som observeres, ofte er de som allerede har vunnet innenfor et konkurranseforhold. Andre registreringsmåter er derfor også nødvendige for å få et bilde av interessekonflikter i et område.

Klassifikasjon for potensiell arealbruk (egnethetsanalyse) er nødvendig for en aktiv utarbeiding av planer for kystsonen. En slik klassifikasjon kan bygge på en klassifikasjon av økosystem. Se for øvrig håndbokas kapittel 8.

Det finnes en rekke forskjellige klassifikasjoner for areal. Felles for mange av dem er at det ikke skilles mellom de to grupper klassifikasjon som er nevnt innledningsvis. BUNCE et al. (1981) benytter en kombinasjon av landskapsform (en type økosystemklassifikasjon) og eksisterende arealbruk som hovedinndeling i en arealklassifikasjon for Storbritannia. Holte et al. (1981) har i arbeidet med arealbudsjettering utarbeidet klassifikasjon for arealregnskapet. Den bygger på en kombinasjon av arealbruk og overflatetilstand (en grov økosystemklassifikasjon). Det samme gjelder MALMÅS et al. (1982) som i sitt forslag til nordisk arealklassifikasjon bygger på et forslag fra FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE).

Det kan i første omgang være formålstjenlig å utarbeide en klassifikasjon basert på bruken av arealene. Det er den faktiske bruk av areal som er grunnlag for konflikter. I kystsonen er omfanget av og karakteren til disse konfliktene lite systematisert. Den følgende klassifikasjon er ment som et redskap til å avklare og systematisere disse konfliktene.

Klassifikasjon for arealbruk til sjøs er nytt. Det er derfor uklart hvilket detaljeringsnivå som er nødvendig for å avdekke konkurrerende bruk. Forslaget må av den grunn være langt mer detaljert for arealbruksformer knyttet til sjø enn former knyttet til land hvor arealkonfliktene er bedre kjent.

Klassifikasjon for eksisterende arealbruk i kystsonen er basert på overlappende enheter, dvs. at et areal kan plasseres i flere kategorier. Den maksimale utbredelse av arealbruksformen skal legges til grunn for figureringen på kartet. Sammen med brukskode kan angis nummer på de månedene hvor utbredelsen er maksimal, f.eks. 1101^{6-8}. Områder med flere arealbruksformer må analyseres nærmere for å finne ut om sambruk er konfliktfylt eller ikke.

I dette kapitlet er hovedgruppene i klassifikasjonen gjengitt. I vedlegget finnes hele klassifikasjonen.

01	Areal	bruk	til/egnet	for		jordbruk
02	"	"	"	"	"	skogbruk
03	"	"	"	"	"	regelmessig næringsmessig jakt, fiske, fangst og høsting
04	"	"	"	"	"	dyrking og oppdrett i vann (aqvakultur)
05	"	"	"	"	"	helårsbolig
06	"	"	"	"	"	industri
07	"	"	"	"	"	tekniske anlegg og avfallsdeponering
08	"	"	"	"	"	handels-, forretnings- og forvaltningsvirksomhet
09	"	"	"	"	"	allmen service
10	"	"	"	"	"	kommunikasjon, transport
11	"	"	"	"	"	fritidsbolig og anlegg for fritidsaktivitet
12	"	"	"	"	"	friluftsliv
13	"	"	"	"	"	vern
14	"	"	"	"	"	andre arealbruksformer
15	"	"	"	"	"	ikke noe spesielt bruksformål

4.3 Vurdering av arealbruksformer

En vurdering og analyse av de forskjellige bruksformene kan ta utgangspunkt i følgende 4 stikkord:

1 Krav til arealegenskaper
2 Behov for tilrettelegging
3 Påvirkning
4 Sambruk

I alle diskusjoner om bruksformer og arealbruk samt egnethetsanalyser vil disse stikkordene være sentrale. Det er mulig å sette opp en systematisk matrise av alle de arealbruksformene som er beskrevet i foregående avsnitt, vurdert mot en liste basert på disse 4 stikkordene. Men i det følgende vil vi begrense oss til en spesifikasjon og diskusjon av de aktuelle kriteriene.

4.3.1 Krav til areal

Enhver bruksform stiller enkelte krav til et areals egenskaper for at den skal kunne foregå. Disse egenskapene kan være knyttet til landarealegenskaper, strandsoneegenskaper, bunnforhold, vannkvalitet, omgivelser osv. En nærmere diskusjon av dette med noen eksempler er behandlet i kap. 8.

4.3.2 Behov for tilrettelegging

Enkelte bruksformer er "naturlige" i den forstand at det bruker et areal slik som det er fra naturens side og uten å påvirke det. Strengt vurdert er det meget få aktiviteter som tilfredsstiller den beskrivelsen. De aller fleste aktiviteter har konsekvenser, og svært mange aktiviteter krever forskjellige grader av tilrettelegging. De mest åpenbare former for tilrettelegging er faste installasjoner som bygging av hus, veier, kaianlegg, rydding av skog, dyrking av områder, inngjerding pålegging av restriksjoner m.v. I enkelte tilfeller er ikke en slik tilretteleggelse absolutt nødvendig, men ved enkle inngrep kan f.eks. kapasiteten økes og et areal kan gjøres mere egnet for den aktuelle bruksform.

4.3.3 Påvirkning

En bruksforms påvirkning av et areal kan prinsipielt skje på to måter, enten ved at vedkommende bruksform krever bestemt tilretteleggelse f.eks. bygging av vei. Det berørte areal er da åpenbart tatt i bruk som vei, og behovet for annen bruk av vedkommende område vil som regel være bortfalt. Andre former for påvirkning er forurensning og slitasje. Disse påvirkningsformene er ofte et resultat av omfanget av den aktuelle bruk, og den vil ofte ha som konsekvens at området eller arealet får en lavere kvalitet eller blir mindre egnet både for samme bruk og for annen bruk av samme areal. Forskjellige tiltak kan være aktuelle for å redusere slik påvirkning. F.eks. kan et landområde som brukes i forbindelse med rekreasjon, opparbeides parkmessig for å tåle større slitasje enn den naturlige vegetasjon, og dermed gi grunnlag for større eller hyppigere bruk. Eller det kan pålegges restriksjoner f.eks. ilandstigningsforbud på visse holmer i hekketiden for å beskytte fuglebestanden.

4.3.4 Sambruk

Vurdering av sambruk er viktig. Mange arealbruksformer er bare aktuelle i begrensede tidsrom eller over deler av arealet, eller er så fleksible at de uten problemer kan gå sammen med andre arealbruksformer. Andre bruksformer og spesielt de som krever omfattende tilrettelegging er ofte eksklusive ved at de utelukker annen bruk. Enkelte bruksformer stiller så store krav til kvalitative egenskaper at annen bruk må begrenses til et minimum. Et verktøy som kan være et hjelpemiddel ved vurdering av sambruk er en konfliktmatrise. Se NLHs problemnotat: Konkurrerende bruk av kystsonen.

LITTERATUR

BUNCE, R.G.H., BARR, C.J. and WHITTAKER, H.A. 1981. Land classes in Great Britain. Preliminary descriptions for users of the Merlewood method of land classification. Merlewood research and development paper. No. 86.

HOLTE, Pål Erik et al. 1981. Arealbudsjettering. Ressursavd. Miljøverndepartementet. Rapport T-511.

MALMÅS, Bengt et al. 1982. Nordisk arealklassifisering. Nordisk statistisk sekretariat. Tekniske rapporter nr. 29.

LANGDALEN, Erik og DALE, Eivind 1981. Konkurrerende bruk av kystsonen. Perspektivnotat. Inst. jordsk. eiendomsutf. NLH.

5 EIENDOMSFORHOLD. E r i k N e e r g a a r d

5.1 Eiendoms- og bruksrettshaverers stilling i planprosessen

Med "eiendoms- og bruksrettshaverne" i denne forbindelse menes grunneiere og innehavere av bruksretter som er "totale", i prinsippet på samme måten som en eiendomsrett: Tomtefestere, jordleiere m.v. Disse vil ha samme rettsstilling som grunneiere, så langt bruksretten gjelder. Nedenfor vil en for korthets skyld bare bruke betegnelsen "grunneier". Innehavere av "begrensede" bruksrettigheter til fast eiendom vil også i mange tilfeller ha de samme rettighetene, men en går ikke nærmere inn på dette.

Så lenge det ikke er truffet noe bindende planvedtak (reguleringsplan, midlertidig bygge- og deleforbud, generalplanvedtekt m.m.) for området, kan grunneieren bruke eiendommen som han vil. Dette er bare et formelt utgangspunkt. Det er mange reservasjoner i praksis, fordi lovgivningen ellers har mange bestemmelser som gjør offentlig tillatelse nødvendig før det skjer noen bruksendring. (Plankravet i strandplanloven, bygningslovens alminnelige krav til tomt og tomteopparbeidelse (kap. IX), bestemmelser i og i medhold av forurensningsloven, forbudet i jordlovens §§ 54 og 55 mot deling og bygging på dyrkbar mark m.fl.).

Grunneierens stilling i planprosessen er avhengig av hva slags "plan" man har å gjøre med. Vi skal her se på bygningslovens og strandplanlovens plansystemer.

Oversiktsplaner etter bygningsloven (fylkesplaner, regionplaner, generalplaner) er ikke "vedtak" i forvaltningsrettslig forstand. Ingen har krav på særskilt varsel, informasjon og innsyn i planprosessen før planene vedtas. Men planutkastene legges ut til offentlig ettersyn før de er vedtatt. Grunneieren har da, i likhet med enhver annen, anledning til å se dem og gjøre sine synspunkter gjeldende. Oversiktsplanvedtekter er derimot "enkeltvedtak" i forvaltningsrettslig forstand. Etter bygningsloven skal de kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn før de er endelig vedtatt og stadfestet. (som ved reguleringspla-

ner gjør dette antagelig særskilt kunngjøring overfor grunneieren etter forvaltningsloven unødvendig). Grunneierne vil som "parter" ha krav på særlig innsyn i saksbehandlingen etter forvaltningslovens §§ 18 og 19. Dette gir noe mere, men ikke vesentlig større innsyn enn det alle og enhver har etter offentlighetsloven.

Grunneierne kan selv fremme forslag til "detaljplaner" (reguleringsplaner, strandplaner/fjellplaner, disposisjonsplaner for hyttebygging) overfor kommunen. Når det gjelder strandplaner/fjellplaner og disposisjonsplaner er dette forutsetningsvis hovedregelen. Disposisjonsplaner vil bare kunne kreves for en enkelt eiendom. Men ofte har grunneierne gått sammen, eller kommunen har utarbeidet planer for større områder uten at det har oppstått problemer med gjennomføringen. Lov om planlegging i strandområder og fjellområder har detaljerte bestemmelser om grunneiersamvirke i planprosessen og under plangjennomføringen, men bestemmelsene har vært lite brukt i praksis. Som regel er det kommunene som har utarbeidet forslag til slike planer. En går ikke nærmere inn på strandplaner/fjellplaner og disposisjonsplaner, da disse plantypene er forutsatt erstattet av reguleringsplaner i den nye planleggingsloven.

Grunneieren har ingen "førsterett" til å sende inn, eller få godkjent, reguleringsforslag. Men i likhet med enhver annen kan han sende inn forslag. For at forslaget skal kunne avvises, må det forelegges kommunestyret. Fremmer utenforstående forslag om regulering, bør grunneieren få særskilt varsel om dette. Forøvrig vil grunneieren ha innsynsrett etter forvaltningsloven når det er sendt inn forslag utenfra. Når forslagene utarbeides av kommunen vil han ikke ha innsynsrett før utkastene kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn.

Utkastet til ny planleggingslov utvider grunneierens og andre berørtes rettigheter i planprosessen noe: Berørte enkeltpersoner (herunder grunneiere) skal forutsetningsvis gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. Selv om planutkastene er utarbeidet av myndighetene, skal det gis anledning til innsyn

i alternative planutkast som ikke er kunngjort eller utlagt til offentlig ettersyn. Forøvrig skal grunneiere og rettighetshavere, såvidt mulig, underrettes ved brev når et område tas opp til regulering eller omregulering.

Grunneieren vil ha innsynsrett som part etter forvaltningsloven også når planen behandles av stadfestingsmyndigheten.

Når planen er stadfestet, eventuelt vedtatt endelig av kommunen hvor denne har fått overført slik myndighet, vil grunneieren alltid være blant dem som kan påklage vedtaket om han er misfornøyd med det (jfr. kravet om "rettslig klageinteresse" i forvaltningslovens § 28). Han kan også, på rettslig grunnlag eller fordi han mener saksbehandlingen er gal, bringe klagevedtaket inn for domstolene om han ikke får medhold i klagesaken.

Når reguleringsplanen er endelig plikter grunneieren å rette seg etter den. Vil han bygge m.v. i samsvar med planen, har han i utgangspunktet anledning til dette. Han må i alle tilfelle søke om byggetillatelse slik at bygningsrådet kan kontrollere at søknaden er i samsvar med planen og bygningslovens bestemmelser forøvrig. Forutsetter planen at en eiendom skal være ubebygget (den er f.eks. regulert som landbruksområde), kan grunneieren i enkelte unntakstilfelle kreve erstatning av kommunen. Men det skal svært mye til, jfr. bygningslovens § 32 nr. 1. Det er ikke nok at han skuffes i sin forventning om å få bygge. Et minstekrav må muligens være at han hadde fått byggetillatelse e.l. før reguleringen kom.

Kommunen kan ekspropriere for å gjennomføre en reguleringsplan og kan selv bestemme tidspunktet for ekspropriasjonen. Gjelder det regulering til offentlig utbygging eller offentlig anleggsvirksomhet (f.eks. vegbygging), kan kommunen som regel vedta ekspropriasjon uten å søke om det. Her vil grunneieren også kunne foregripe ekspropriasjonen ved å kreve innløsning, om hele eller det vesentlige av hans ubebygde eiendom omfattes av reguleringen. Gjelder reguleringen andre formål, kan kommunen søke om ekspropriasjon om det er nødvendig for å gjennomføre planen. (Nytt boligfelt, industriområder m.v.).

Fylkesmannen skal gi tillatelse til ekspropriasjonen, og grunneieren er part i ekspropriasjonssaken. Er det avsatt enkelttomt i reguleringsplanen, forutsetter loven at ekspropriasjonstillatelse ikke bør gis før tomteeieren selv har fått en frist til å bygge ut etter planen og fristen er oversittet.

Når en eiendom eksproprieres, har grunneieren krav på erstatning i samsvar med reglene i lov om erstatning ved ekspropriasjon og Grunnlovens § 105.

En reguleringsplan kan i utgangspunktet bare endres ved ny regulering. Men bygningsrådet kan foreta "mindre vesentlige endringer", bygningslovens § 28. I saker om endring av reguleringsplaner har grunneierne i prinsippet den samme stilling som ved ny regulering.

Noen kommuner har inngått forhåndsavtaler med grunneiere og utbyggere om hvordan et område skal planlegges. Senere legger de avtalen til grunn for reguleringen av området og for gjennomføringen av planen. Avtalene inngås på basis av at kommunen har reguleringsmyndighet og mulighet for å ekspropriere. De reiser enkelte formelle spørsmål som det ikke er grunn til å ta opp her. Som regel blir avtalene oppfattet som bindende av kommunene, og betraktet som et gyldig grunnlag for planvedtakene.

5.2 Eiendomsrett og bruksretter som problem ved planlegging og forvaltning i strandsona.

Utgangspunktet er at eiendomsrettslige spørsmål blir å behandle på samme måten som ved planlegging og forvaltning av andre områder. De særlige problem som reiser seg er av mer praktisk art, og kommer dels av at eiendomsforholda i sjøen har spesielle kjennetegn, men først og fremst har det å gjøre med uklarhet. Det er ganske enkelt vanskelig og tidkrevende

å finne ut hvordan rettstilstanden er fra stranda og utover i sjøen. Vi skal nedenfor peke på noen av disse problemene. De forvaltningsrettslige problemene er behandlet i andre sammenhenger.

Eiendomsgrensene i sjø er som regel vanskelige å få opplysninger om. De lettest tilgjengelige kildene for eiendomsgrenser er Det økonomiske kartverket, målebrev og skylddelingsforretninger, jordskiftekart og grensemerker. Alle disse kildene svikter utover i sjøen. På kart og målebrev stanser grensene nesten alltid i et mer eller mindre veldefinert punkt i stranda. Tilhørende dokumenter og grensemerker gir meget sjelden klar definisjon om det videre forløp. Som regel må en nøye seg med å identifisere strandeiendommene, dvs. eiendommer som støter ned til sjøen, ut fra disse kildene. Lovgiving, rettspraksis og tradisjon gir i liten grad entydig grunnlag for forlengelse av grenselinjene utover i sjøen, jfr. 5.3. nedenfor.

Den ytre avgrensning av eiendommene mot eierløs sjø, er som hovedregel avhengig av sjøbunnens form (marbakken) og sjøens dybde, f.eks. 2 meters dyp. Ut fra disse kriteriene er det mulig å fastlegge grenser, men det er arbeidskrevende da disse data sjelden foreligger med tilstrekkelig nøyaktighet. I tillegg har vi strandretten, der avgrensningen utover ikke faller sammen med avgrensningen av eiendomsretten.

Innholdet i eiendomsretten, dvs. hvilke utnyttingsmåter som er underlagt eksklusiv råderett og hvilke som ikke er det, er uklar på en rekke punkter. I plansammenheng, der hensikten er å regulere bruken, er dette selvsagt en stor ulempe.

Eieformen i strand og sjø er ofte komplisert, med sameier og bruksretter.

5.3 Rett til sjøen

5.3.1 Eiendomsrett

I mer enn 1000 år har det vært gjeldende rett i Norge at den som eier grunnen ned til stranda også eier denne og grunnen et stukke ut i sjøen. Hvor langt ut i sjøen grunneierens rett strekker seg er noe omdiskutert. I Sverige og Finland er dette spørsmålet lovregulert. Bakgrunnen for regelen om eiendomsrett ut over i sjøen er den samme som for eiendomsrett til utmark og andre områder rundt en gård. Det hele var en del av det ressursgrunnlaget som var nødvendig for folkene på gården.

Når det gjelder grensen for eiendomsretten til sjøgrunnen er marbakken sentral. Det må legges til grunn at alle steder der marbakke finnes i rimelig avstand fra land, markerer denne eiendomsgrensen. Marbakken som grensemerke er omtalt i de gamle norske lovbøkene, se eksempelvis Gulatingsloven, landsleigebolken kap. 24. På steder der det er langgrunt langt utover sjøen, har det vært hevdet at grensen går på 2 meters dyp, målt ved vanlig fjære sjø. Denne grensepresumsjonen gjelder imidlertid ikke ubetinget, bruk og lokal rettsoppfatning kan føre til andre grenser.

5.3.2 Strandretten

Den som eier eller har bruksrett ned til sjøen har strandrett, dvs. rett til de fordeler det innebærer å eie eller å ha rett ned til sjøen. Viktige deler av innholdet i strandretten, er retten til å komme til og fra med båt, båtfesterett og rett til bading m.m. Denne rett tilkommer som nevnt både strandeieren og den som fester grunn ned til stranden. For sistnevnte vil innholdet i strandretten kunne variere noe med formålet med festeretten. Strandretten gjelder ikke bare innenfor det området av sjøen som er underlagt privat eiendomsrett. Bygging av kaier eller plassering av båter utenfor eiendomsgrensen kan godt være i strid med strandretten og resultere i at kaien må rives og båtfestet flyttes. Strandretten er også

vernet ved ekspropriasjon. I forbindelse med fiskeoppdrettsanlegg kan strandretten ha stor betydning, jfr. dom i Gulating lagmannsrett av 26.9.1983, der et oppdrettsanlegg utenfor grensa for privat eiendomsrett måtte flyttes da det krenket strandretten.

5.3.3 Bruksretten

Den som har eiendomsrett til et strand- og sjøområde har naturleg nok en eiers bruksrett over området. Eieren har imidlertid, for visse utnyttingsmåter, en bruksrett som strekker seg ut over det området som er underlagt privat eiendomsrett.

Det gjelder bl.a. for fiske etter laks, sjøaure og sjørøye med krokgarn, kilnot, botngarn med pelestrikk og lignende redskaper. Dette er en enerett som går så langt utover sjøen som må ansees naturlig når hensyn tas til de stedlige forhold som bunnformasjoner og avstanden fra grunneierens eiendom til vedkommende fiskeplass, eller til den sedvanemessige utøving av fisket.

I Oslo-fjorden innenfor Drøbak og enkelte andre steder har grunneieren eneretten til alt notfiske fra stranda. Grunneieren har også eneretten til seljakt. Denne retten går like langt ut som retten til laksefisket.

Landeieren har også retten til å legge brygge o.l. utenfor sitt land og fylle opp såfremt dette ikke hindrer alminnelig ferdel på sjøen. Eiendomsgrensen er ingen grense for den retten landeieren har til å disponere på denne måten.

Både innenfor og utenfor eiendomsgrensen er det fri ferdselsrett på og i vannet og her er det også fri adgang til jakt og fiske, med de unntak som følger av den enerett grunneieren har til visse former for disponering.

5.4 Klarlegging og fastlegging av eiendoms- og rettsforhold

5.4.1 Kilder

Det økonomiske kartverket inneholder opplysninger om eiendomsgrenser, gårds- og bruksnummer og om det er eneeie eller sameie, men er desverre tildels svært upålitelig. Mange grenser og gnr./bnr. mangler helt og andre er feil. Kartets opplysninger om eiendomsforhold er ikke rettsgyldige. Kartet vil som regel likevel gi en viss oversikt over forholdene på land men ikke i sjø.

Skylddelingsdokumentet er eiendommens formelle "fødselsattest" og gir opplysninger om eiendommens fysiske avgrensning, eventuelt om det eksisterer former for sameie med f.eks. opphavseiendommen, bruksretter og andre retter og plikter vedrørende eiendommen. Dokumentet kan ofte gi opplysning om eiendomsforholdene utover i sjøen, men slett ikke alltid. Skylddelingsdokumentet vil som regel være oppbevart hos eieren, mens tinglysingskontoret (eller statsarkivet dersom det er gammelt) har en kopi.

Målebrev. I områder der det tidligere var måleplikt og for hele landet etter innføringa av delingsloven 1.1.1980, er det målebrevet som har overtatt skylddelingsdokumentets rolle. Målebrevet gir imidlertid som regel bare opplysninger om de fysiske forholdene vedrørende eiendommen.

Jordskifte (tidl. utskiftning) har vært svært vanlig utover landet, og rettsboka og kart vil som regel gi detaljerte opplysninger om både de fysiske og rettslige sidene ved eiendommene, og kan i mange tilfelle gi opplysninger om forholdene i sjøen og om den lokale rettsoppfatning. Innholdet i en jordskifteforretning kan variere fra en omfattende eiendomsomforming som berører ti-talls eiendommer, til det å bestemme grensen mellom to eiendommer. Opplysninger om det har vært jordskifte i området får en enklest ved jordskiftekontoret i distriktet, eller ved Jordskifteverkets kartarkiv på Ås.

Dommer. Mange tvister om grenser, eiendomsrett o.l., ikke minst i sjø, har vært avgjort gjennom det vanlige rettsapparat og kan gi kunnskap både om konkrete eiendommer og om den lokale og "nasjonale" rettsoppfatning når det gjelder eiendomsspørsmål i sjø. En gruppe som særlig bør nevnes er skjønn, f.eks. ved anlegg og utvidelser av veier langs stranda.

Avtaler om kjøp/salg, om grenser, leieforhold o.l. kan i mange tilfeller gi informasjon om eiendommens fysiske og "rettslige" omfang.

5.4.2 Oppklaring og fastlegging av eiendoms- og rettsforhold

Kartforretning. Dersom det foreligger uklarhet om eiendomsgrensene, kan en (også det offentlige) med hjemmel i delingsloven § 2-1 kreve grensene klarlagt, merket og innmålt i en kartforretning utført av kommunen. Oppstår det tvist om en grense kan bestyreren av forretningen avgjøre hvor grensen skal gå, dersom alle parter godtar dette.

Grensegang. Ved uklarhet eller tvist om eiendoms- eller bruksrettsgrenser kan eier eller bruksrettshaver kreve grensegang med hjemmel i jordskifteloven § 88. Det offentlige har i svært liten grad høve til å kreve grensegangssak, men dersom en grensetvist som er fremme i en kartforretning ikke lar seg løse etter reglene i delingsloven, kan den som har krevd kartforretning bringe saken inn for jordskifteretten.

Rettsutgreiing. Ved å kreve rettsutgreiing med hjemmel i jordskifteloven § 2 h, kan en få klarlagt og fastsatt eiendoms- og bruksrettstilhøva i sameier og andre område med sambruk. Det offentlige har i svært liten grad høve til å kreve rettsutgreiing mellom private.

Tvistemål. Tvist om grenser, bruksretter o.l. kan også løses gjennom det vanlige rettsapparat. Det er bare partene i en tvist som kan reise søksmål, det offentlige har ingen mulighet til direkte å sette igang en slik sak.

Avtale. Mange eiendomsrettslige uklarheter og uenigheter kan løses ved at partene inngår avtaler eller frivillige forlik uten å blande rettsapparatet inn. Slike avtaler bør imidlertid tinglyses. Det offentlige kan vel i noen grad medvirke til en slik løsning.

5.4.3 Endring av eiendoms- og rettsforhold

I forbindelse med aktiviteter i stranda og sjøen kan det være aktuelt å bedre eiendomsforhold. Dette kan skje på flere måter.

Delingsforretning. Den eiendomsrettslige tilstand kan endres ved en eiendomsdeling med hjemmel i delingsloven § 3-1. Det offentlige kan kreve slik deling over grunn som de har overtatt ved ekspropriasjon.

Justering. Med hjemmel i delingsloven § 2-3 og forskriftene del 10, kan hjemmelsinnehaveren kreve grensene for eiendommen justert i en egen forretning dersom de er ulaglige.

Jordskifte. Ombytting av areal, oppløsning av sameier, deling av eiendommer m.m. kan skje med hjemmel i jordskifteloven § 2. Foruten grunneier og bruksrettshaver kan departementet, fylkeslandbruksstyret, vegvesenet og NSB på visse vilkår kreve jordskifte.

Bruksordning. Internt mellom eiere og bruksrettshavere kan jordskifteretten, med hjemmel i jordskifteloven § 2c, gi regler om bruken av bestemte areal, både der det er sambruk mellom eiendommer, og der eiendomsforholdene ellers gjør bruken særs vanskelig. Bruksordning kan også skje med hjemmel i servituttloven § 5.

Avløsning. Med hjemmel i § 2 d kan jordskifteretten på visse vilkår avløse bruksretter som er til hinder for rasjonell utnyttelse. Avløsning kan også gjennomføres med hjemmel i servituttloven § 7.

Fellestiltak. Flertallet i et sameie kan vedta å utnytte sameiet på en bestemt måte og å gjennomføre felles investeringer, med hjemmel i sameieloven. Også ved hjelp av jordskiftelovens § 2 kan en få satt i verk fellestiltak mellom ulike eiendommer.

Ekspropriasjon. Det offentlige kan med hjemmel i Oreigningsloven § 2 tilegne seg selv eller andre eiendomsrett eller bruksrett til areal, eller på annen måte endre de eiendomsrettslige forholdene, når formålet med ekspropriasjonen har hjemmel i lov. I vår sammenheng vil en særlig peke på mulighetene for ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplaner. Dersom forslaget til ny havnelov, jfr. kap. 3.1 foran, blir vedtatt, vil det medføre at det er høve til å utarbeide reguleringsplaner i sjø. En vedtatt reguleringsplan kan i sin tur gi grunnlag for ekspropriasjon for å gjennomføre planen.

Avtale. Eiendomsforholdene kan selvfølgelig endres ved at eiere/bruksrettshavere inngår avtaler seg imellom eller med det offentlige. Dette gjelder vel alle de "endringsmåtene" som er nevnt foran.

6 FORVALTNING AV KYSTSONEN - KONSESJONSSYSTEMENE OG FORVALTNINGSORGANENE. J o h n M R a a h e i m

6.1 Innledning

Regelverket for styring av aktiviteter og bruk av ressurser i kystsonen favner store deler av vår lovgivning og forvaltning. I det følgende har vi tatt ut og stilt sammen lovgivning og forvaltningssystem for noen sentrale virksomhetsområder i kystsonen.

Beskrivelsen omfatter:

- Vern og fredning i kystsonen.
- Regulering av havne- og transportsektoren.
- Regulering av fiske og akvakultur.
- Regulering av petroleumsvirksomheten.

Innpassing av deler av disse konsesjons- og verneordningene under et samordnet planleggingssystem for vann og sjø områder er ikke uproblematisk. Disse spørsmålene er kort berørt avslutningsvis i notatet.

6.2 Vern og fredning i kystsonen

Vern- og fredningsbestemmelser formes i en hel rekke lover. Grovt sett kan vi skille mellom vern instituert gjennom spesielle vernelover, vern gitt gjennom lov og regelverk for arealutnytting, vern gitt i og med forurensningslovgivningen og vern gitt ved spesiell lovgivning for biologiske ressurser.

Til vernelovene har vi her regnet Naturvernloven (l. 19. juni 1970 nr. 63) og Kulturminneloven (l. 9. juni 1978 nr. 50). Naturvernloven skal sikre at inngrep i naturen foretas på en måte som sikrer at denne bevares som grunnlag for menneskers virksomhet, helse og trivsel.

Med hjemmel i Naturvernloven kan områder og naturforekomster vernes i nasjonalparker (§§ 3 og 4), landskapsvernområder (§§ 5 og 7), naturreservater (§§ 8 og 10) eller som naturminner (§§ 11 og 12). Loven inneholder dessuten generelle bestemmelser om vern av natur i sin alminnelighet. Et forbud mot reklameskilt o.l. (§ 15) og et forbud mot å opptre som "naturgriser" (§ 16).

Kulturminneloven har som formål å sikre vern og forvaltning av kulturminner. Faste og løse fornminner, fra før 1537, er fredet i og med loven (kap. II og III). Skipsfunn som er mer enn hundre år gamle tilhører staten (kap. II). Nyere kulturminner kan fredes (kap. V) Loven inneholder også en egen bestemmelse om områdefredning (§ 21). Miljøverndepartementet er ansvarlig departement etter begge disse lover. Fylkesmannens Miljøvernavdeling har viktige oppgaver i tilknytning til naturvernet. Riksantikvaren har et faglig ansvar for kulturminnevernet. De fem arkeologiske sentral-museene og de tre sjøfartsmuseene i Oslo, Bergen og Stavanger har også viktige oppgaver.

Lov og regelverk for arealutnytting inneholder flere viktige virkemidler hva gjelder vern av arealer og naturressurser. Bygningslovens (l. 18. juni 1965 nr. 7) planleggingsbestemmelser er viktige her. Naturområder er eget planleggingsformål i generalplanarbeidet (§ 20).

Jord- og skoglovgivningen har flere steder formålsbestemmelser for å sikre en forsvarlig forvaltning av naturressursene. Jordloven (l. 18. mars 1955 nr. 2) stiller opp som norm at all jord skal holdes i hevd.

Jordskifteloven (l. 21. desember 1979 nr. 77) gir grunnlag for å gripe inn og endre eiendoms- og bruksforhold hvor rettsforholdene er til hinder for en rasjonell utnyttelse. En rekke andre lover griper også inn med bestemmelser rettet mot å verne om naturressursene.

Blant lover som regulerer forurensende virksomhet har vi først og fremst Forurensningsloven (1. 13. mars 1981 nr. 6) som fra 1. oktober d.å. avløste den tidligere Vannvernlov.

Loven har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning. Loven pålegger en generell plikt til å unngå forurensning (§ 7) og inneholder bestemmelser om konsesjonsplikt for virksomhet som kan volde forurensning (kap. 3). Sjødyktighetsloven (1. 9. juni 1903 nr. 7) har eget kapittel (kap. 3) som regulerer forurensning fra skip. Naboloven (1. 16. juni 1961 nr. 15) gir også et visst vern mot forurensende og generende virksomhet (§ 2). I lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (1. 10. juni 1977 nr. 82) nedlegges et generelt ferdselsforbud (§ 3) som kan fravikes etter søknad (§ 4) og generelt vedtak (§ 5) i hver enkelt kommune.

Miljøverndepartementet er sentral forurensningsmyndighet. Statens forurensningstilsyn og Fylkesmennenes Miljøvernavdelinger har større deler av det løpende arbeid med å følge opp lover og regler på dette området.

Biologiske ressurser er vernet gjennom spesiallovgivning for vilt og fisk. Viltloven (1. 29. mai 1981 nr. 38) slår fast at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares. I Lakseloven (1. 6. mars 1964) er det bestemt at det skal legges til rette for at laks- og innlandsfisket blir til gavn for samfunnet. Miljøverndepartementet er ansvarlig departement etter begge disse lover. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk har et sentralt faglig ansvar. Lokalt forvaltes fisk- og viltressursene av Laksestyrer i hvert fylke, og kommunale innlandsfiskenemnder og viltnemder.

6.3 Regulering av havne- og transportsektoren

Havne- og sjøtransportsektoren reguleres grovt sett gjennom et sett av regler for planlegging, utbygging og drift av havneanlegg, et sett av regler for skip og drift av disse og et sett av trafikkregler for kyst og havområder. Til dette kommer regler som regulerer transportnæringen.

Lovgivning for havner finner vi først og fremst i Havneloven (1. 24. juni 1933 nr. 8). Her finner vi regler for planlegging av havner (§ 8a) hjemmel for å stille hav om godkjenning fra havnemyndighetene for ulike typer av faste anlegg i havner og farvann (§§ 18 - 20), samt regler om opplag av fartøyer (§ 18a) m.v. Bygningsloven inneholder regler om meldeplikt m.v. (til bygningsmyndighetene) for bygningstekniske anlegg i havner. Havneloven instituerer havnestyret som lokal havnemyndighet innenfor nærmere avgrensede havnedistrikter. Kystdirektoratets havneavdeling har gjennom det desentraliserte Havnevesenet myndigheten etter havneloven i de kystområder som ikke dekkes av havnedistriktene.

Kystdirektoratet sorterer under Fiskeridepartementet. En ny havnelov er under forberedelse (Ot. prp. nr. 3 (1983-84)). Gjennom den nye loven søker man å styrke kommunenes stilling i planlegging, utbygging og drift av havner.

Regler for skip og drift av skip er i hovedsak konsentrert i Sjøfartsloven (1. 20. juli 1893 nr. 1) og i Sjødyktighetsloven (1. 9. juni 1903 nr. 7). Begge lover er meget omfattende. Sjøfartsdirektoratet er sentral myndighet her. Skipskontrollen, som ligger under direktoratet, er desentralisert med sjøfartsinspektører og tekniske og sjøkyndige skipsinspektører i de fleste byhavner.

Trafikkregler for sjøområdene utarbeides med hjemmel i flere lover. Havneloven gir hjemmel for å regulere adferd i havneområder (§§ 22-24). Slike regler fastsettes av de lokale havnemyndigheter. De generelle trafikkregler for sjøtrafikken, sjøveisreglene, er imidlertid gitt med hjemmel i Sjøfartsloven (§ 323). Sjøfartsdirektoratet står for utarbeidelsen av disse. Dessuten inneholder Fiskerilovgivningen bestemmelser som muliggjør en omfattende regulering av trafikk og adferd på fiskefeltene spesielt. Denne reguleringen er Fiskeridirektoratets ansvar og følges opp lokalt av et desentralisert fiskerioppsyn, dels ledet av fiskerisjefene, dels av fylkesmennene i berørte fylker.

Næringsutøvelse knyttet til sjøtransporter er blant annet regulert gjennom Samferdselsloven (1. 4. juni 1976 nr. 63). Samferdselsnemdene i fylkene med Samferdselsdepartementet som sentral instans står for tildeling av konsesjoner.

Kystdirektoratet som altså er underlagt Fiskeridepartementet ble opprettet som samleinstitusjon for fyr-, havne- og losvesen i 1974. Kystdirektoratet er i dag organisert i tre fagavdelinger: Havneavdelingen, Fyravdelingen og Losavdelingen. Landet er delt i fem distrikter med distriktssjef. Tilsvarende inndeling har Havnevesenet. For havneadministrasjonen er landet dessuten delt i havnedistrikter med havnefogder som øverste fagsjefer. Fyr- og merkevesenet har lokalt tilsatte fyrmester. Losvesenet deler landet i Losoldermannskaper ledet av en Losoldermann som i mange tilfeller er den lokale havnefogd.

Sjøredningstjenesten har fra gammelt av vært politiets ansvar, men også en rekke andre offentlige og private institusjoner og organisasjoner har vært pålagt eller har påtatt seg plikter og gjort en stor innsats i redningstjenesten. Redningstjenesten er i dag organisert i sjø-, land-, og flyredningstjenestene som er integrert i en tjeneste styrt av redningssentraler underlagt politiet. Justisdepartementet er slik det sentrale overordnede organ for redningstjenesten. Det er opprettet to Hovedredningssentraler (Sola og Bodø). Disse ledes av et kollegium med politimesteren som formann og med representanter for Lufttrafikktjenesten, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Televerket, Redningsselskapet, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp med flere. Hovedredningssentralen er overordnet 54 lokale redningssentraler. Dessuten er det opprettet fire regionale og 13 lokale flyredningssentraler (under Luftfartsdirektoratet) som leder ettersøkningen etter savnede fly. Redningssentralen disponerer alle deltagende instansers ressurser og kan dessuten rekvirere private fartøyer etter behov. Ti redningshelikoptre står dessuten til disposisjon for arbeidet under tilsyn av Luftforsvaret. Viktig her er også Televerkets kystradiostasjoner og andre sambandsressurser.

6.4 Regulering av fiske og akvakultur

Fiske reguleres gjennom kvote- og konsesjonsordninger og ved egne redskaps- og fiskebestemmelser. Til idag har reguleringen skjedd ved hjelp av en hel rekke lover rettet mot ulike former for fiske og fangst og mot bruk av ulike typer av fiskeredskaper. En ny lov som samler flere av bestemmelsene i disse lovene er nylig vedtatt, lov om salt-

vannsfiske av 3. juni 1983 nr. 40. Akvakultur reguleres først og fremst gjennom egen konsesjonslov for bygging av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr (1. 15. mai 1981 nr. 9).

Kvoteordninger har til formål å begrense fangstinnsatsen slik at denne blir i samsvar med de internasjonale avtaler om kvoter som er inngått mellom fiskerinasjonene, kvoteordningene kan være av flere typer. Fritt fiske innenfor fastsatte norske totalkvoter praktiseres blant annet for fiske etter lodde. Utover dette praktiseres ulike typer av fartøykvoter som fordeler retten til fiske på fartøyer etter fartøystørrelse, fartøytyper og fiskeredskap. Deling i høst- og vårkvoter praktiseres også i noen utstrekning.

Konsesjonsordningene kan ha flere siktemål. For det første søker man gjennom disse å balansere forholdet mellom fangstkapasitet og ressurser. Dernest bruker man konsesjonsordninger også for å regulere forholdet mellom ulike fartøygrupper. Konsesjonsordningene kan være rettet mot selve fiskeriene og regulere bruk av redskap, fartøystørrelse ved deltagelse i fiske, fiskeslag det kan fiskes etter og områder det kan/ikke kan fiskes i. Dessuten foretas enkelte årlige kvotereguleringer ved hjelp av konsesjonsordninger. Fiske med trål er sterkt regulert gjennom ulike konsesjonsordninger. Ubegrenset tråltillatelse gis bare til små fartøyer. Fiske med trål etter torsk og lodde krever konsesjon, likeså fiske med industritrål. Hvalfangst og selfangst er regulert særskilt.

Redskap- og fiskebestemmelsene har flere ulike formål. Dels har vi bestemmelser rettet mot trafikk, kontroll og konkurranseregulering, dels er bestemmelsene betinget av biologiske hensyn. Trafikkreglene omfatter forhold som merking av fartøy og redskap, ordensregler for fiskefeltene og deling av havområdene. Kontroll bestemmelsene går f.eks. på at trål med maskevidde mindre enn den tillatte ved det pågående fiske skal stues bort under dekket. Ved hjelp av konkurranseregler av ulike slag har man innført trålfrie soner og ulike former for redskapsbegrensninger. Biologiske hensyn her tas først og fremst ved innføring av krav til maskevidden og minstemål for fisk.

Akvakultur er som nevnt innledningsvis regulert av egen lov. Loven er først og fremst rettet mot å regulere utviklingen i næringen. At den samlede norske produksjon avpasses omsetningsmulighetene er slik en av hovedformålene med den regulering loven innfører. Et annet viktig prinsipp går ut på at eieren også skal være den som driver virksomheten i det daglige. All næringsmessig akvakulturvirksomhet er avhengig av konsesjon. Foruten produksjons/markeds hensyn er konsesjon avhengig av ulike tekniske krav til anlegget rettet mot å hindre spredning av fiskesykdommer og mot forurensning. Anlegget er forøvrig avhengig av tillatelse fra havnemyndighetene. Denne ordningen er først og fremst rettet mot å hindre at anleggene plasseres slik at de hindrer ferdsel til sjøs.

Fiske og fiskeriforvaltningen er organisert under Fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratet er det sentrale faglige organ. Under direktoratet sorterer blant annet Havforskningsinstituttet. Fiskeridirektoratet er desentralisert når det gjelder rettledningstjenesten med statsansatte fiskerirettledere med tittel av fiskerisjef i ni kystfylker, og i fiskerioppsynet som dels administreres av fiskerisjefene, dels av fylkesmennene for de oppsynsområdene som er virksomme til enhver tid. For Lofotfisket er det engasjert egen oppsynssjef.

Fiskerioppsynet består av flere enheter. Det sivile fiskerioppsyn består av et fiskerioppsyn som sorterer under Fiskeridirektoratet og et eget Lakseoppsyn under Miljøverndepartementet. Lakseoppsynet består av et ordinært lakseoppsyn med 300-400 oppsynsbetjenter som deler landet mellom seg i oppsynskretser og et flyoppsyn delt inn i syv distrikter med særlig ansvar for oppsyn med not og garnfiske etter laks. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk har dessuten et sentralt flyoppsyn som dekker hele kysten. I tillegg til det sivile fiskerioppsyn har vi Det sjømilitære fiskerioppsynet med spesielt ansvar for fiskerigrenseovervåkingen, trålfrie soner, oppsyn med bruk av fangstredskaper med mer. Dette oppsynet står også for en omfattende hjelpetjeneste overfor fiskeflåten og gjør også tjeneste som bruksvakthold. Oppsynet står under militær kommando.

6.5 Regulering av petroleumsvirksomheten

Oljeutvinningen har til idag vært regulert ved hjelp av en kongelig resolusjon av 8. desember 1972 gitt i medhold av lov om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster av 21. juni 1963. Retten til undersjøiske naturforekomster tilligger i følge denne loven staten. En ny egen lov for petroleumsvirksomhet er under arbeid (of. prp. nr. 72 (1982-83)).

Petroleumsvirksomheten reguleres gjennom krav om tillatelser i tre trinn:

Undersøkelsestilatelse kreves før man kan gå igang med leting etter petroleumsforekomster på norske område. Slik tillatelse omfatter rett til å utføre seismiske undersøkelser og til å ta ut prøver av sjøbunnen ned til 25 meter under denne. Prøveboring omfattes ikke av en slik tillatelse. Tillatelsen gjelder for et avgrenset område inntil 3 år. Retten til undersøkelser er ikke eksklusiv for det område den gjelder.

Utvinningstillatelsen omfatter rett til undersøkelser og utnytting av petroleumsforekomster. Tillatelsen omfatter en blokk (15 breddeminutter x 20 lengdeminutter) og gjelder for 6 år med mulighet for forlengelse til ialt 30 år for deler av blokken. Det kreves egen boretillatelse før man går igang med boring på blokken. Blokktildeling skjer i tildelingsrunder. Siden 1965 har det vært ialt 7 slike tildelingsrunder foruten tildelinger knyttet til spesielle større felter (Statfjord, Gullfaks m.fl.). I de seneste tildelingsrundene har utvinningstillatelse bare blitt tildelt norskregistrerte selskaper. Det kan stilles og er blitt stilt krav om statsdeltagelse når utvunnet petroleum skal føres i land i Norge. Det er dessuten stilt krav om etablering av baser i Norge og at norske varer og tjenester skal brukes sålangt disse er konkurransedyktige. Etter utløpet av konsesjonstiden tilfaller anleggene vederlagsfritt staten som kan kreve dem fjernet for konsesjonærens regning.

Særskilt tillatelse til plassering av anlegg kreves for lagrings- og nedkjølingsanlegg, avskipingsbøyer og rørledningsanlegg. Staten kan kreve at flere selskaper skal gå sammen om bygging, drift og bruk av slike anlegg.

Undersøkelser- og utvinning av petroleum er betinget av betaling av avgifter til staten. For rett til undersøkelsesvirksomhet betales egen årlig undersøkelsesavgift. Utvinning fordrer innbetaling av egne areal- og produksjonsavgifter. Olje- og energidepartementet er ansvarlig departement.

Oljedirektoratet som har sete i Stavanger, er tillagt avgjørende faglig myndighet i saker vedrørende undersøkelser etter og utnyttelse av petroleumsforekomster, så langt disse ikke skal avgjøres av kongen, departementene eller annen offentlig myndighet.

Det norske stats oljeselskap a.s. (STATOIL) står for statens forretningsmessige engasjement i olje- og gassektoren. Statoil driver selv letevirksomhet med plattformer på langtidskontrakt. Selskapet deltar i utbygging av olje- og gassutvinning fra feltene Statfjord, Murchison, Frigg, 34/10, Heimdal og Odin. Innsatsen på Statfjordfeltet er dominerende. For transport og basevirksomhet har Statoil dannet selskapene Statfjord Transport (tankskipstransport), Statpipe (rørtransportsystemet til Kårstø), Norpipe a.s. og Norpipe Petroleum UK Ltd. (hhv. rørtransporter fra England og mottak, behandling og utskiping fra Teeside). De to siste selskapene eier Statoil sammen med selskaper i Phillips-gruppen. Statoil er engasjert i basevirksomhet i Norge gjennom eierinteresser i Coast Center Base på Sotra, Vestbase a.s. i Kristiansund og Norbase a.s. i Harstad og Hammerfest. Statoil har dessuten flere egne baser bl.a. i Dusavik. Konsernet eier 70 % av Mongstad raffineriet og er slik også med i foredling og markedsføring. Andre engasjementer på denne sektoren er selskapene Noretyl og I/S Norpolefin. NOROL (Norsk Olje A/S) er konsernets distribusjonsselskap.

6.6 Forholdet mellom plan og konsesjonssystemet

Aktiviteter på landområdene i kystsonen er regulert gjennom planleggingsbestemmelser og planer etter Bygningsloven, Etableringsloven (l. 20. februar 1976 nr. 5), Jordloven, Skogloven (l. 21. mai 1965) m.fl. Utvidelser av planleggingssystemet til også å omfatte sjøområdene stiller dette overfor "nye" sektorer og sektorreguleringssystemer. De

problemer med å få til samordning gjennom planlegging som man hittil har hatt i forhold til vassdrags- og kraftutbyggingssektoren, landbrukssektoren og vegsektoren, vil man i fremtiden også møte i forhold til sektorene for oljeutvinning, fiske og sjøtransporter. Det av og til uklare forholdet mellom planleggingssystemet og vernetiltakene vil man ta med seg ut i sjøen.

I sjøområdene møter man imidlertid trolig nye problemer grunnet i noen fundamentale forskjeller mellom land og sjøarealer. Spesielt for sjøområdene og forvaltningen av disse er:

i) Naturgrunnlaget og teknologi for bruk og utnytting er av en annen karakter enn på land. Mens f.eks. landbruk er knyttet til klart avgrensede arealer på land foregår fiske over store og varierende områder av sjøflaten.

ii) Eiendoms- og bruksretter på land er tilsvarende knyttet til avgrensede områder. I sjøen hersker det stor usikkerhet med hensyn til ulike rettigheters utstrekning og innhold.

iii) Lovverket for regulering av ressursbruk avspeiler disse forskjellene i teknologi og rettighetsforhold. Konsesjoner knyttet til virksomhet på sjøen er i mindre utstrekning knyttet til geografiske områder, i større utstrekning knyttet til fartøy og redskap.

iv) Viktigst av alt er kanskje at vi her stilles overfor et system av forvaltningsorganer som har tradisjoner for å arbeide uavhengig av samordningsinstrumenter av den typen planlegging rep·esenterer, i det minste lokalt.

Det vil føre for langt her å gå dypere inn i de problemstillinger som er reist ovenfor. Det er for tidlig å si hvor avgjørende innflytelse disse forholdene vil ha på den planlegging man vil forsøke å få utført. Poenget i denne sammenheng må være å åpne for debatt omkring planlegging i kystsonen sett i forhold til de nye sektorer som skal samordnes gjennom denne planleggingen.

7 ØKONOMI OG NÆRINGER I KYSTSONEN

K j e l l B a a l s r u d

7.1 En nasjonal vurdering

Den overveiende del av Norges befolkning er kystorientert og bor innen 5 - 10 km fra kystlinjen.

Dette bosettingsmønster kan gis en historisk forklaring gjennom måten landet ble befolket på og utviklingen slik vi kjenner den gjennom snaue 2000 år.

Det er imidlertid ikke noe som tyder på at befolkningens kystorienterte struktur endrer seg. Det er derfor nærliggende å anta at kystområdet, i bred forstand, idag danner det økonomiske grunnlag for landets befolkning. Hvorledes dette skal utlegges i den mere snevre forstand som kystsonen står for i plansammenheng, blir mye en vurderingssak.

I vurderingene av kystsonens næringsmessige betydning må det også tas hensyn til tradisjoner og kultur slik landet har utviklet seg jevnt og relativt fredelig så langt vi har historisk kjennskap.

7.2 De enkelte næringskategorier

Sjøfart er fremdeles sentralt i landets transportsystem. Norges kyst er særdeles rik på gode havner, og transport til sjøs er i sin alminnelighet billig. Det gjelder spesielt for transport av store varemengder. Arbeidsplassene i forbindelse med sjøfart er dels knyttet til bygging, vedlikehold og drift av skip, dels bygging, vedlikehold og arbeid i havnene og dels en mere generell betjening av vare- og persontransport.

Innenriks sjøfart (1982): sysselsatt 8742, brutto inntak 1130 mill kr.

Fiske i sjøen har kystsonen som operativt utgangspunkt. Den store strukturendring som har preget denne primærnæring pågår fremdeles. Den overveiende del av fangstene tas i løse

sjøen, og gjennomføringen av det tradisjonelle fisket blir stadig mindre kystavhengig. Enkelte fiskeslag fanges i fjorder og nær land (brisling) og har behov for låssetningsplasser. Fangst av hummer, krabbe og blåskjell er helt bundet til selve kystsonen. Det samme gjelder for kutting av tang og tare som er en viktig næring i enkelte kyststrøk.

Fiske og fangst (1981): 23 000 årsverk, inntekt 4 292 mill kr. Registrert førstehåndslevert fisk (1980) 3 338,2 mill kr. Her må i tillegg tas med oppdrett av fisk som i løpet av de senere år er blitt en betydelig næringsvei. Noe fiskeoppdrett foregår i ferskvann, men det aller meste skjer i anlegg i sjøen like ved land. Det er ventet at produksjonen vil bli omtrent fordoblet i løpet av de nærmeste år og at utviklingen vil gi endrede arbeidsformer. Det må også antas at det etterhvert vil vokse frem et nett av institusjoner og serviceinnretninger omkring næringen.

Slaktet regnbueørret og laks (1981): 13 042 tonn, antatt verdi 400 mill kr.

Industrien er for en stor del lokalisert ved kysten. Lokaliseringen er for det meste bestemt av transport-havnesiden og av at mange av de elektrisitetsverk som gir grunnlag for kraftkrevende industri ligger ved kysten (i fjordene). Elektrometallurgisk industri ligger med to eller tre unntak ved sjøen. Selve aluminiumsverket i Årdal ligger 14 km fra sjøen, og det viser at aluminiumsverk ikke er absolutt sjøavhengige.

Det er utredet (NOU 1983:10) at vi i Norge har 104 ensidige industristeder med en samlet befolkning på 220 000 personer. Bare 15 av disse stedene ligger innenlands. De 89 kystlokaliserte ensidige industristeder hadde 33 000 sysselsatte i hovedindustrien. Bare en mindre andel av disse er ansatt i fiskeri- og fiskeforedlingsbedrifter.

Jordbruk er holdt utenfor betraktningene i dette avsnitt. Noe drives som kombinasjonsbruk med fiske og er forsåvidt en

viktig lokaliserings-og sysselsettingsfaktor. Det har også i tidligere tider vært brukt tang som jordforbedring og gjødsel.

Turistnæringen i bred forstand er sterkt kystsoneorientert. Det er i ikke liten grad de uberørte fjorder og skjærgårdsområder som er målet for turisttrafikken, selv om arbeidsplassene ikke kan sies å være direkte kystsone-avhengig. Det gjelder reisebyråer, transportapparat, hoteller og restauranter. Det er i sommertiden besøk av et stort antall cruise-skip såvel til byer som til fjorder. Betjeningen av disse skip må sies å være direkte kystsoneavhengig og sysselsetter ganske mange.

En stor del av fritidsboligene og friluftslivet foregår i kystsonen. Det lokale service-apparat har innstilt seg på imøtekomme det sesongpregede behov som tildels gir sterkt øket sysselsetting.

Byene i Norge ligger med få unntagelser ved kysten og er utbygget rundt havner og trafikksentra. Det er en ugjørlig oppgave å definere de aktiviteter i byene som er kystsoneavhengige. I en den faktiske situasjon har ført til at bysamfunnene direkte og indirekte beslaglegger betydelige arealer av de best utnyttbare deler av kysten.

I 1980 bodde 71% av landets befolkning i tettsteder, storparten kystorientert. I typiske industristeder bodde 13%. I Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim bodde 22%. Selv om det kan resonneres at meget av det som gir sysselsetting i byene ikke er kystavhengig, har den faktiske situasjon ført til at næringslivet har utviklet seg ut fra bysamfunnenes beliggenhet.

Råstoffer hentes ut fra kystsonen og bearbeides eller brukes i næringslivet. Det gjelder biologiske ressurser omtalt under Fiske ovenfor, uttak av kjølevann og prosessvann og uttak av sand og andre masser. Det er også en ressursanvendelse at både flytende og faste avfallsstoffer deponeres i kystsonen. I de senere år er energiøkonomisering

ved bruk av varmepumper tatt i bruk. Noen mener at dette kan få et stort omfang og bli en viktig økonomisk utnyttelse av kystsonen.

Også den uberørte kystsone er en ressurs i økonomisk forstand, både i biologisk sammenheng og landskapssammenheng.

7.3 Investeringer i kystsonen

Offentlige investeringer skjer hovedsakelig i form av tiltak som tjener skipstrafikken. Merking av leder, mudring og bygging av havner og moloer. Det må videre regnes med investeringer i los- og tollvesen. Kystverkets budsjett for 1983 var 400 mill kr.

Private investeringer kan bare anslås helt omtrentlig. Omsetningen av fritidsbåter i 1982 kan anslås til 700 mill kr. Det bygges hvert år nye båtplasser som ofte koster fra 4 til 25 000 kr per båt med årlige driftsutgifter som kan være 10% av det. Om tilveksten i båtparken settes til 20 000 per år og halvparten får plass i båthavner, kan vi gjette på at det brukes 100 mill kr per år til småbåthavner, eller samme sum som staten bevilger til utbygging av fiskerihavner.

Investeringer i fritidshus bør antagelig regnes med. Selv om størrelsen ikke er kjent, må vi anta at bygging av nye hytter i 100 m-beltet (etter dispensasjon) og forbedring av eksisterende tilsammen utgjør betydelige beløp.

Staten bruker til kjøp og opparbeidelse av strandarealer 6-8 mill kr pr år. Kommunene bruker antagelig noe mer, slik at det offentlige utlegg her er 15-20 mill kr/år.

7.4 Forholdet mellom oversiktsplanlegging og næringer

Fylkes- og generalplanleggingen må ta utgangspunkt i de eksisterende forhold. Den skal ut fra dagens grunnlag peke på bruksformer og aktuelle bruksendringer og omtale tiltak av fysisk og administrativ art som kan komme i planperioden.

Den sentrale plass som kystsone-tilknyttede aktiviteter har for økonomien på lokalt og nasjonalt nivå, vil stort sett ikke synes i oversiktsplanene og deres handlingsprogrammer. De fleste økonomisk tunge aktiviteter opptar en meget beskjeden del av landets 57 000 km lange strandlinje. Riktignok har bysamfunn, havner og industrianlegg tatt i bruk noen av de mest verdifulle strandarealene, men den nåværende bruk oppfattes som endelig. Ved utvidelse av havner og industri vil det oppstå problemer som kan bli styrt gjennom arealplanleggingen. Ved nyanlegg vil de økonomiske interesser veie tungt.

Det er sannsynlig at en nærmere granskning av utgyggingen av industrianleggene på Rafnes-Rønningen, Mongstad og Kårstø kan gi verdifull informasjon til en kystsoneplanlegger. Det ser ut til at i alle tre tilfeller har omdisponeringen av dyrket mark vært tillagt langt større betydning enn omdisponering av stranden. Båttrafikk og utslipp av industrielt avløpsvann, også en viktig bruk av kystsonen, har imidlertid vært tillagt stor betydning. Såvel de privatøkonomiske som de samfunnsøkonomiske interesser er store i kystsonen.

For den bruk som mesteparten av strandarealene egner seg til, er det privatøkonomiske interesser som teller mest og som blir sentrale i oversiktsplanleggingen. På de strandstrekninger hvor det er mange brukerinteresser og hvor planleggingen blir et nøkkelinstrument i styringen, vil arealene ialt vesentlig være privateiet. En bruksendring, f.eks. ved bygging av hytter, vil i første omgang være bestemt av grunneierens interesse i enten å beholde sin eiendom eller å omsette den til en fordelaktig pris. For omdisponering til veganlegg, kaianlegg, industri og andre samfunnsmessig nyttige formål, kan ekspropriasjon være en grei fremgangsmåte å ta i bruk. Men for omdisponering til frittliggende helårsboliger, hytter, småbåthavner og offentlige friluftsarealer, viser erfaringen at kommunene nødig vil gå til ekspropriasjon. Omdisponering blir derfor hovedsakelig bestemt av grunneierens interesse, som igjen blant annet er avhengig av priser, betalingsmåter og skatteforhold.

Primærnæringene i kystsonen, fiske og landbruk, har idag stort sett en svak stilling økonomisk sett og trenger beskyttelse av myndighetene.

Det er viktig at oversiktsplaner tar fullt omsyn til det som er nevnt ovenfor, hvis de skal bli det aktive styringsinstrument som loven forutsetter.

7.5 Oversiktsplanen må være realistisk

Skal en planlegging av arealbruken lykkes, må den være i takt med den alminnelige økonomiske utvikling. Med dette menes at den må inkludere de overordnede politiske målsettinger om full sysselsetting, utbygging av distriktene, inntektsutjevning og høy levestandard. I tillegg må den være økonomisk sunn i den forstand at den tar vare på en langsiktig god utnyttelse og bevaring av naturressursene.

Dette kan legges ut slik at der hvor det er interessekonflikt, eller sogar klare motsetninger, må bruk som fører til produksjon og verdiskapning gå foran dem som hovedsaklig representerer et forbruk.

I en tidlig fase av kystsoneplanleggingen må de økonomiske forhold, først og fremst rettighets- og eierforhold, kartlegges. Videre de arealer som eksisterende og mulige nye næringer kan få behov for.

Turisttrafikk er en næring av stor betydning i mange lokalsamfunn. Den krever både plass til turistene, deres biler og telt og at de natur- og kulturverdier som tiltrekker turistene blir bevart.

Lokalsamfunnets interesse i hytter er sterkt diskutert. For kommunen har skatteinntektene i de senere år ikke oppveiet merutgiftene ved kommunens drift. For grunneiere, handelsstand, håndverkere og enkelte andre grupper har hyttene ført til merinntekter.

7.6 Oppsummering

Det er hva kystsonen kan brukes til og hva lover og ordninger tillater at den blir brukt til, som bestemmer verdien av kystsonen. Det vil si at selve stranden og det areal på landsiden som ligger så nær opp til stranden at det er med og bestemmer bruken av stranden er særlig viktig i økonomisk sammenheng.

Det er planleggerens oppgave å greie ut hvilke bruksinteresser som på disse økonomiske forutsettinger kan gjøre seg gjeldende. Ofte vil nok den bruker som betaler mest vinne frem. Men det er det offentlige planleggingsapparats hovedoppgave å ivareta helhetsvurderingene og sørge for at samfunnets brukerinteresser tilgodesees på en rimelig måte.

Planleggerne vil stadig bli stilt overfor vanskelige spørsmål som det må tas hensyn til. Her er nevnt noen av dem:

1. Hvor langt kan den offentlige planlegging bestemme eller hindre bruksmåter uten at det offentlige kommer i økonomisk ansvar?
2. Hva er idag det reelle innhold i eiendomsretten?
3. Hvorledes tolkes innmarksbegrepet og ferdselsretten i kystsonen på land og sjø?
4. Hva ligger det i begrepene bruksendring og omdisponering?
5. Hvilke inngrep kan gjøres i kystsonen uten tillatelse (sprengning, mudring, båthavner, utfylling, kanalisering, skogshugst, veier . . .)?
6. Hva kan planlegges regulert gjennom konsesjoner?
7. Hvilke innskrenkninger i bruksendring følger av naturvernloven, forurensningsloven, friluftsloven, naboloven o.a.?

8 KLASSIFISERINGSSYSTEM FOR EGNETHET. S i r i E l v e s t a d

8.1 Innledning

De fysiske forhold i kystsonen varierer sterkt. Mange steder er kysten bratt, værhård eller utilgjengelig og blir liggende ubrukt. Andre steder er det smult farvann, lunt og lett tilgjengelig både fra vann og land og kysten kan være brukbar for mange formål. For å kunne planlegge bruken av en kystsone, må den beskrives systematisk, det vil si klassifiseres for hva den kan brukes til. Egnetheten må igjen ta utgangspunkt i de ulike aktiviteters krav til miljøet. Basert på arealenes iboende egenskaper og lokalisering kan man avgrense bruksmulighetene slik at den egentlige prioritering kan foretas mellom realistiske bruksalternativer.

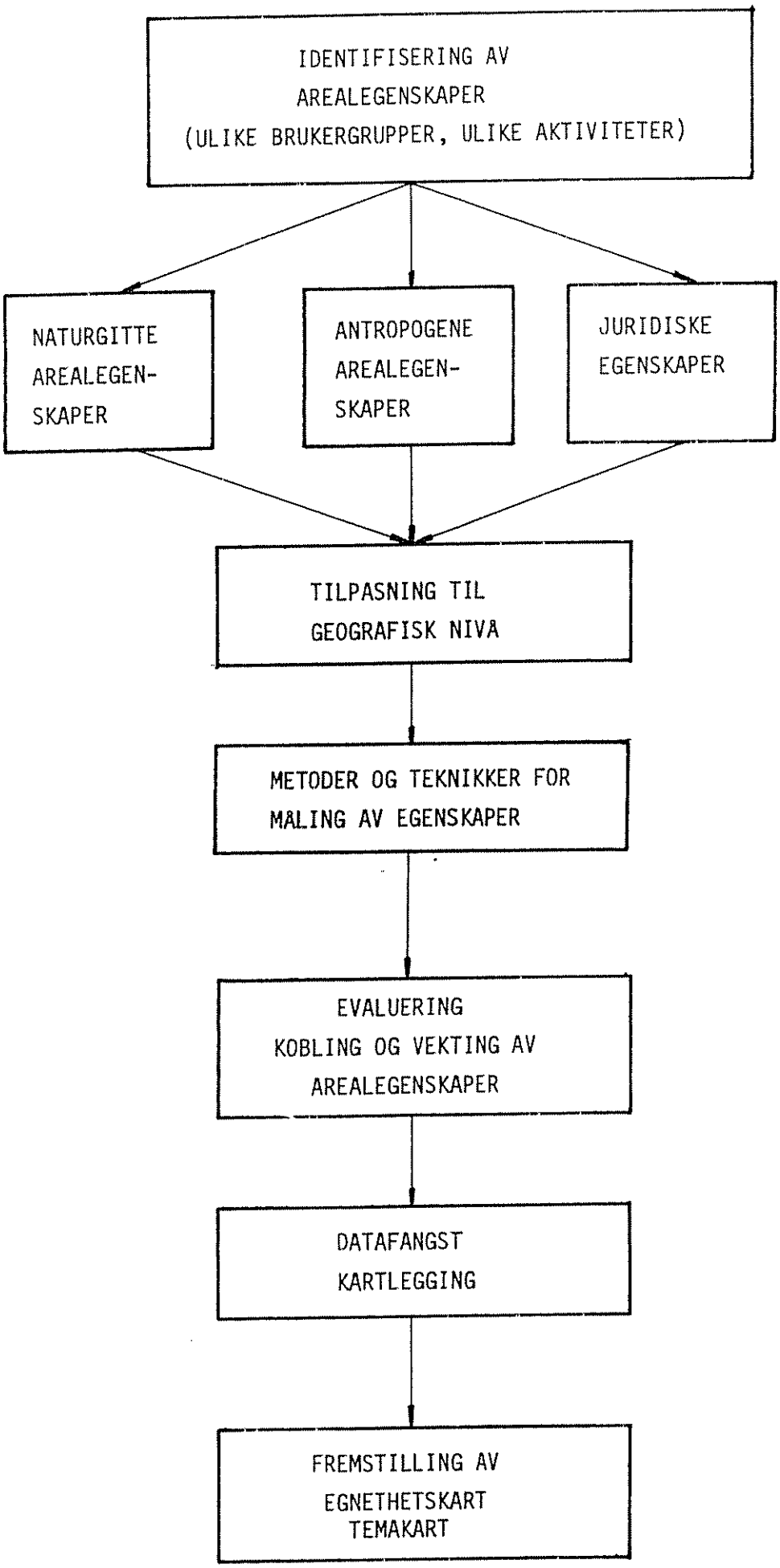
Klassifiseringssystemer for egnethet kan være bygget opp på ulike måter, men har visse grunnleggende felles prinsipper og problemer. (Se fig. 8.1. Systemmodell for egnethet).
Arealene evalueres for hver aktivitet for seg. Først må de arealegenskaper som har betydning for aktiviteten identifiseres. Detaljeringsgraden må deretter tilpasses det geografiske nivå det arbeides på. Arealegenskaper av betydning må deretter vektes i forhold til hverandre, og kobles i en evalueringsmodell. Videre trengs metoder og teknikker som kan måle og koble de aktuelle arealegenskapene. Den konkrete kartlegging foregår normalt både ved feltregistrering og ved analyse av kart og flyfoto. Resultatene fremstilles som tematiske egnethetskart, enten manuelt eller via EDB.

Det foreligger i dag ikke noe ferdig utviklet klassifiseringssystem for egnethetsvurderinger i kystsonen. For enkelte aktivitetstyper har der imidlertid vært foretatt begrensete inventeringer og systemutviklinger på ulike geografiske nivå[1)]. Derfor vil den følgende gjennomgåing av systemmodellen (fig. 8.1) bli en gjennomgåing av prinsipper og problemer, fremfor en "kokebok" for gjennomføring.

---

1) 1) Havforskningsinstituttet: Kartlegging av høvelige lokaliteter for fiskeoppdrett, 2) SINTEF: Oljevern og kystkartlegging. 3) Bennett, R.G.: Opplegg til inventering og vurdering av strandstrekninger på Vestlandet, 4) Elvestad, S.: Evaluation of local rambling areas.

Fig. 1. SYSTEMMODELL FOR EGNETHETSVURDERINGER FOR FRILUFTSLIV



8.2 Arealbruksformer i kystsonen

I prinsippet foretaes egnethetsklassifiseringer for hver enkel aktivitet separat. I utgangspunktet er det derfor nødvendig å ha oversikt over typer arealbruksformer i kystsonen, og hvorledes de bruker, forbruker eller påvirker eksisterende arealegenskaper. (For nærmere gjennomgåing av arealbruksformer se kap. 4.). Det vil ikke bli gjort noe forsøk på klassifisering av arealbruksformen her, men istedet vil det bli pekt på en del av de egenskapene ved bruksformene som har betydning i en evalueringssammenheng.

Den mest brukte inndelingen er den tradisjonelle sektorinndelingen i boligsektor, transport- og samferdsel, industri- og næringsaktivitet, friluftsliv, vern, biologisk produksjon m.m. Der er imidlertid en rekke forhold av betydning som går på tvers av denne inndelingen. Av viktige forhold kan nevnes:

1. Om aktiviteten er en særbruks- eller flerbruksaktivitet. Med dette menes hvorvidt aktiviteten tillater andre bruksformer innen samme areal. Akvakultur er en typisk særbruksaktivitet, mens fiske fra båt tillater andre aktiviteter innen samme areal.

2. Typer areal som arealbruksaktiviteten krever. Med typer areal menes her en grovsortering i landarealer, strandsone og vannarealer, eller en kombinasjon av disse.

3. Krav til opparbeiding/tilrettelegging. Det tenkes her på om aktiviteten vesentlig er avhengig av naturgitte egenskaper, eller om den krever innretninger og anlegg. I sistnevnte tilfelle vil tilretteleggingskostnader være et sentralt evalueringskriterie.

4. Aktivitetenes påvirkning og/eller endring av det miljø den utøves i. Noen aktiviteter forbruker det miljøet den utøves i. Gjelder det fornybare ressurser må aktivitens omfang taes i betraktning. Noen aktiviteter påvirker/endrer miljøet f.eks. ved forurensing.

Å foreta en fullstendig inventering av alle arealbrukskategorier m.h.t. egnethet lar seg ikke gjøre i de fleste kommuner. Hver kommune må derfor velge ut de "viktigste" arealbrukskategorier. Med viktigste menes ikke bare viktige som arealbrukere, men og økonomisk viktige. Problemskapende arealbruksformer bør og taes med, og spesiell prioritet bør gies til de arealbruksformer som i stor grad er avhengig av naturgitte forhold.

8.3 Systemmodell for egnethetsvurderinger

I det følgende vil systemmodellen for egnethet bli gjennomgått. Det er ikke mulig å gi en fullstendig oversikt over alle aktiviteter, og deres krav til miljøet, da der gjenstår mye forsknings- og utredningsarbeide. I stedet vil det ved hjelp av eksempler bli vist hvorledes systemmodeller er bygget opp, og hvorledes den fungerer i forhold til en eller flere aktiviteter, med hovedvekt på de prinsipielle sider av modellen.

8.3.1 Identifisering av egenskaper

Prinsipielt taes utgangspunkt i aktivitetenes krav til arealegenskaper. Normalt deles arealegenskapene i 3 hovedgrupper:

- naturgitte egenskaper
- antropogene egenskaper
- juridiske egenskaper.

For å få en bedre oversikt er det også nyttig å dele arealene i vannarealer, strandsoner og landarealer. For hver av de aktuelle aktivitetene settes så opp en matrise hvor de ønskede arealegenskaper spesifiseres. Som eksempler er her brukt de to aktivitetene bading og produksjon av matfiske. Disse to aktivitetene er av en helt forskjellig type, og vurderingsgrunnlaget må derfor bli forskjellig. Oppdrett av matfisk (tabell 8.1) er en særbruksform. Dette innebærer at den krever faste installasjoner, mærer, flytebrygger og oftest tilhørende driftsbygning på land. Den tillater ingen annen arealbruk, og legger restriksjoner på omliggende vannarealer (utslipp, båttrafikk, fiske), samtidig som den selv forurenser. Det er en privat næringsaktivitet som forutsetter eiendoms- eller

bruksrettigheter. Alle innretninger og anlegg forutsettes privatfinansiert, slik at vurderingsgrunnlaget i alt vesentlig utgjøres av naturgitte arealegenskaper i tilknytning til vann.

Aktiviteten bading, tabell 8.2. stiller krav til både vann-areal, strandsonen og landareal. Aktiviteten er sesongbetont, og krever i liten grad faste innretninger og anlegg slik at sambruksformer er mulig. Skal områdene kunne brukes av alle brukergrupper, også ikke svømmedyktige, krever dette grunne områder. Der bør være bra farbarhet i strandsonen og på land. Områdene må være offentlig tilgjengelige. Områdenes atraktivitet øker ofte dersom en har innretninger og anlegg som toaletter og stupebrett m.m. I tillegg til arealenes iboende egenskaper er deres relative lokalisering i forhold til befolkningen av betydning.

8.3.2 Tilpassing til geografisk nivå

Systemmodellens detaljeringsgrad vil være avhengig av det geografiske nivå det arbeides på. I tilknytning til generalplanarbeidet vil en normalt foreta en grovsortering av arealtypene, mens den detaljerte inventering vil foregå i tilknytning til reguleringsplaner. Dette vil bli nærmere kommentert i kap. 9.

8.3.3 Evaluering, kobling og vekting av egenskaper

Målsettingen med klassifikasjonssystemet er å få et enhetlig uttrykk for arealenes egnethet for ulike formål. Dette innebærer at arealegenskapene listet i tabellene 8.1 og 8.2 må veies og kobles slik at arealenes egnethet kan uttrykkes langs en entydig skala. Denne kan være verbal (meget godt egnet, lite egnet osv.) eller numeriske. Uansett valg av skalatype, byr denne koblingen på en rekke problemer. Egenskapene eller variablene som skal vektes er av meget ulik type. F.eks. ønsker en i badeområder god vannkvalitet. Men oppfatningen av hva som er god vannkvalitet varierer, og ofte vil vannets estetiske kvaliteter som siktedyp bety mer enn den kjemiske forurensning. (Bading og vannkvalitet, NIVA, rapport O-80003-03).

Tab. 8.1 OPPDRATT AV MATFISK, arealegenskaper av betydning.

	VANN		STRANDSONE	LAND
	Vannmasse	bunn		
NATURGITTE EGENSKAPER	-God vannutskiftning -Stabil salivitet -Ingen islegging vinter -Stabil oksygen-balanse -Skjermet miljø -Dybde, minimum 20 meter		-Mulighet for oppsett av driftsbyggninger	
ANTROPOGENE EGENSKAPER	-Liten båttrafikk	-Ingen faste installasjoner		-Gode kommunikasjoner. -Mottak av produkter -Prod. av for
JURIDISKE EGENSKAPER	?	?	-Private bruks-rettigheter	-Private bruksrettig-heter

Tab. 8.2. BADING, arealegenskaper av betydning.

	VANN		STRANDSONE	LAND
	Vannmasser	bunn		
NATURGITTE EGENSKAPER	-God vannkvali-tet -Høye vann-temperaturer	-Lav ruhet på grunnt vann -Fast bunn	-Lett å gå: liten helning, lav ruhet.	-Bra plass for soling -Solrikt -Skjermet for vind
ANTROPOGENE EGENSKAPER	-Merkebøyer -Liten båt-trafikk		-Stupebrett	-Kort avstand til vei -Toaletter
JURIDISKE EGENSKAPER			-Offentlig til-gjengelig	-Offentlig tilgjengelig

I tillegg til skalering av den enkelte variabel, byr vekting av variablene i forhold til hverandre også på store problemer. Bading er en aktivitet som normalt foregår sammen med soling på land. Muligheten for soling er avhengig av overflatens helning og tekstur eller ruhet, egenskaper som vanskelig kan veies mot vannkvalitet. For å unngå denne type problemer brukes gjerne en typefisering av områdene. For hver av egenskapene eller variablene prøver en å finne terskelverdier for det som er akseptabelt. De best egnete arealene blir da de som har akseptable verdier på alle variable. De andre arealtypene vil ha mangler på en eller flere arealegenskaper, og tilretteleggingstiltak kan vurderes med utgangspunkt i type, mangler (se Elvestad 1981). I tilknytning til evalueringen er det også nødvendig å skille mellom arealenes iboende egenskaper, og egenskaper knyttet til deres relative lokaliseringer. Egenskapenes stabilitet over tid må også taes i betraktning. Det må videre presiseres at klassifikasjonssystemet uttrykker arealenes brukspotensial, og ikke dagens bruk.

8.3.4 Metoder og teknikker for måling av egenskaper, datafangst og kartlegging

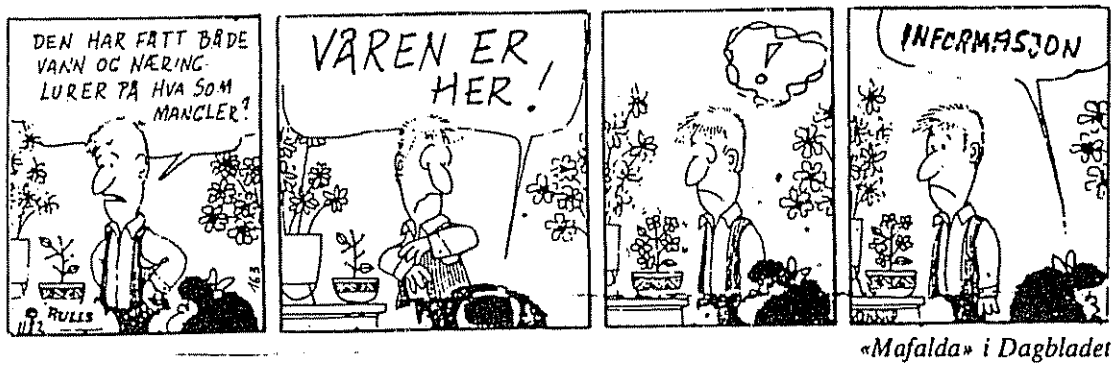
Når viktige variable og deres verdier er bestemt, må en ha metoder og teknikker for å måle disse egenskaper. Mye av den aktuelle informasjonen finnes allerede direkte eller indirekte i eksisterende kartverk f.eks. økonomisk kartverk eller på hydrografiske orginaler, mens noe av informasjonen må skaffes via feltinventering. Mye ressurser kan imidlertid spares ved utvikling av gode måleteknikker. Innen dette feltet har der vært gjort en del arbeid, særlig i Norge og Sverige (Bergendahl, Fogelvik og Jängenås, Oterholm, Feste, Bennett, Elvestad m.fl.) De fleste av disse metodene er av en generell karakter, og må tilpasses de lokale forhold. Flere fagetater foretar også egnethetsvurderinger for sine spesielle felt, f.eks. Havforsknings evalueringer av egnethet for matfiskoppdrett. Disse er meget nyttige, men foregår normalt på et høyere geografisk nivå, og bør suppleres med detaljinformasjon lokalt.

8.3.5 Fremstilling av egnethetskart - temakart

Resultatet fremstilles som tematiske egnethetskart. Dette kan gjøres enten manuelt, eller via EDB-kartografi. For de aller fleste kommuner er det fremdeles aktuelt å bruke en manuell fremstillingsform. Det er imidlertid å anta at innen få år vil EDB-kartografisk fremstilling være aktuell for mange. Det er derfor viktig å foreta registreringene slik at de senere relativt enkelt kan overføres til digital form, noe som åpner nye og store muligheter m.h.t. analyser.

Det fremstilles egnethetskart for hver enkel aktivitet for seg. Ved kombinasjon av kartene kan videre arealer med eksisterende og potensielle konflikter identifiseres. Prioritering av arealbruksformer kan videre skje på et langt sikrere grunnlag. En videre drøfting av bruken av egnethetskartene vil bli gjort i kap. 9, Informasjonssystemene.

9 MOMENTER TIL ET INFORMASJONSSYSTEM FOR PLANLEGGING I KYSTSONEN. Siri Elvestad



«Mafalda» i Dagbladet

9.1 Innledning

Et informasjonssystem er en systematisering og lagring av kunnskap. Er det små kunnskapsmengder kan de lagres i hodet, og taes frem hver gang vi trenger dem. Er det snakk om større kunnskapsmengder som også andre skal bruke er hodet et lite egnet lagringssted. Da kan det gå som det gikk i en mellomstor norsk by hvor kommuneingeniøren brått omkom ved en ulykke. Samtidig forsvant all informasjon om byens vann- og kloakknett. Mange år, og mye graving i gatene måtte til før nettet igjen var kartlagt.

I dette kapitlet vil vi trekke opp de hovedprinsipper som ligger til grunn for opparbeiding av et informasjonssystem for arealdata i kystsonen. Først er det imidlertid viktig å påpeke hvilken hensikt et slikt system har. Brugård (1982) har sagt det på følgende måte:

> - Alle beslutninger som blir fattet bygger på et sett av premisser - et informasjonsgrunnlag. Informasjonsgrunnlaget sammen med normer og verdier hos beslutningsfattere vil avgjøre utfallet av de fleste saker.....
> Det er svært viktig at alle avgjørelser fattes på et mest mulig allsidig og objektivt informasjonsgrunnlag. I de fleste saksforberedelser blir stedfestet informasjon brukt som grunnlagsinformasjon. Dette kan være opplysninger om landskapsform, naturressurser, miljø, bosetting, byggverk eller eiendomsforhold. Informasjon om dette kan presenteres i form av bilder, kart, registre eller statistikk.

Et informasjonssystem for kystsonen skiller seg ikke i prinsippet fra andre informasjonssystemer. I praksis derimot vil det bli noe mer komplisert enn systemer bare for landarealer fordi vannsiden både er vanskeligere å kartfeste samtidig som systemene ikke er så godt utviklet her.

Oppbygging av et informasjonssystem må være målrettet. Med dette menes at bruker av systemet bestemmer dets innhold og oppbygging. I tilknytning til kommunal planlegging har en normalt to overordnete målsettinger:

- oversikt over eksisterende arealbruk (arealbrukskartlegging)
- oversikt over arealenes potensielle bruksformer og ressurser (ressurskartlegging)

En opererer videre med to "hovedgrupper" av informasjon:

- basisinformasjon
- temainformasjon

Denne siste inndelingen er ingen prinsipiell inndeling, men en "praktisk" inndeling. Den tematiske informasjonen bestemmes av bruksformenes krav til miljøet (se kap. 8), og er spesifikk for hvert enkelt tema. En har imidlertid ofte stor grad av sammenfallende informasjonsbehov mellom temagruppene. For å unngå dobbeltregistreringer bygges derfor informasjonssystemet opp med et basisregister og tematiske registre. Prinsippet er vist i fig. 9.1.

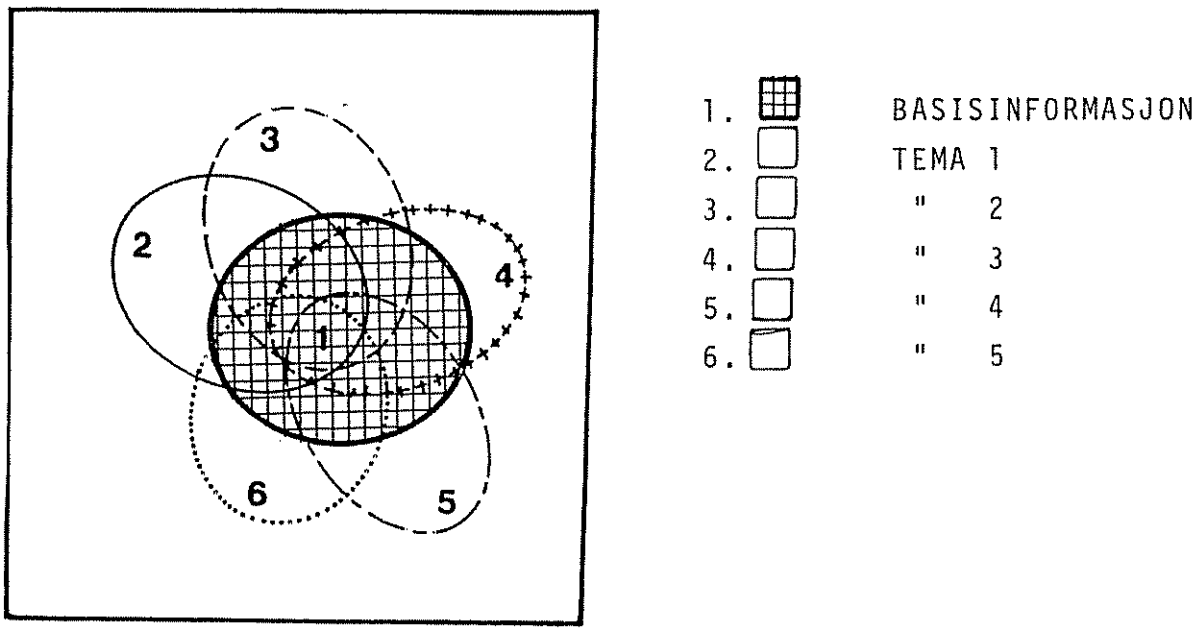


Fig. 9.1. Basisinformasjon og temainformasjon - en prinsippskisse.

Hvorledes selve oppbyggingen av informasjonssystemet blir gjort avhenger videre av hvilke hjelpemidler en har til disposisjon. Stadig flere norske kommuner innfører nå EDB-teknikken i tilknytning til sine informasjonssystemer. Den store fordelen her er først og fremst muligheten til å håndtere store datamengder i analysesammenheng. En rekke forsøksprosjekter har vært gjennomført de senere år. Disse har imidlertid alle konsentrert seg om landbasert informasjon. Her er også den generelle datatilgangen fra offentlige data og registre best, f.eks. økonomisk kartverk og SSB. Skal en få en tilfredstillende planlegging på vannsiden må tilsvarende basiskart lages for sjøarealene. Forsøk med dette er nå under oppstarting (Elvestad, 1983), men det vil ta mange år før en kan få en generell dekning av basiskart på vannsiden.

9.2 Databehov

Vi vil her spesielt ta for oss behovet for basisdata på vannsiden og i strandlinjen. Vi deler her også i

- naturgitte forhold
- antropogene forhold
- juridiske forhold

Forslag til data er vist i tabell 9.1. Listen omfatter informasjon som bør være med. Det er vanskelig å skaffe tilveie all denne informasjonen på kommunenivå, så også her må avveiing mellom viktigheten av datane og tilgjengeligheten legges til grunn for valg.

Tabell 9.1. Aktuelle basisdata for arealdata i kystsonen.

	VANNAREALER		STRAND	LAND
	Vannmassene og over vann	Bunn		
Naturgitte forhold	Vannkvalitet (enkel indeks) Vanntemperatur (isolinjer) Salinitet (isolinjer) Isforhold (Isolinjer) Strømforhold Drivverdige forekomster Fiske-/gyteplasser	Bunnklassifikasjon Dybdeforhold	Tidevannsforskjeller Strandklassifisering Topografi (økonomisk kartverk)	Topografi Vegetasjon/markslag (økonomisk kartverk)
Antropogene forhold	Vanntemperatur-stasjoner Andre faste målestasjoner Andre faste installasjoner Transport-strekninger Uformelle ankringsplasser Luftledninger Seilings-informasjoner	Kabler/ledninger Vrak Dumpeplasser	Kaier/havner Marinaer/ småbåthavner Uformelle ankringsplasser Seilings-informasjoner Andre faste installasjoner Akvakulturanlegg Kaste-/stengeplasser Uformelle rekrea-sjonsområder	Infrastruktur (økonomisk kartverk) Uformelle rekreasjons-områder
Juridiske forhold	Områder med bruksregulering Forbudte områder		Formelt regulerte områder Rekreasjonsområder Verneområder Eiendomsforhold (økonomisk kartverk)	Formelt regulerte områder Rekreasjonsområder Verneområder Eiendomsforhold (økonomisk kartverk)

(Hentet fra Elvestad og Hauge 1983).

9.3 Systemer for innsamling, lagring og bearbeiding av data

Vi vil i dette kapitlet kort nevne de trinn som oppbygging av et informasjonssystem omfatter. Vi omtaler systemet som et EDB-basert system, men prossedyren blir den samme for et manuelt. Fig. 9.2 (hentet fra Brugård 1982) viser prinsippene for

- datafangst
- datalagring og
- produkt.

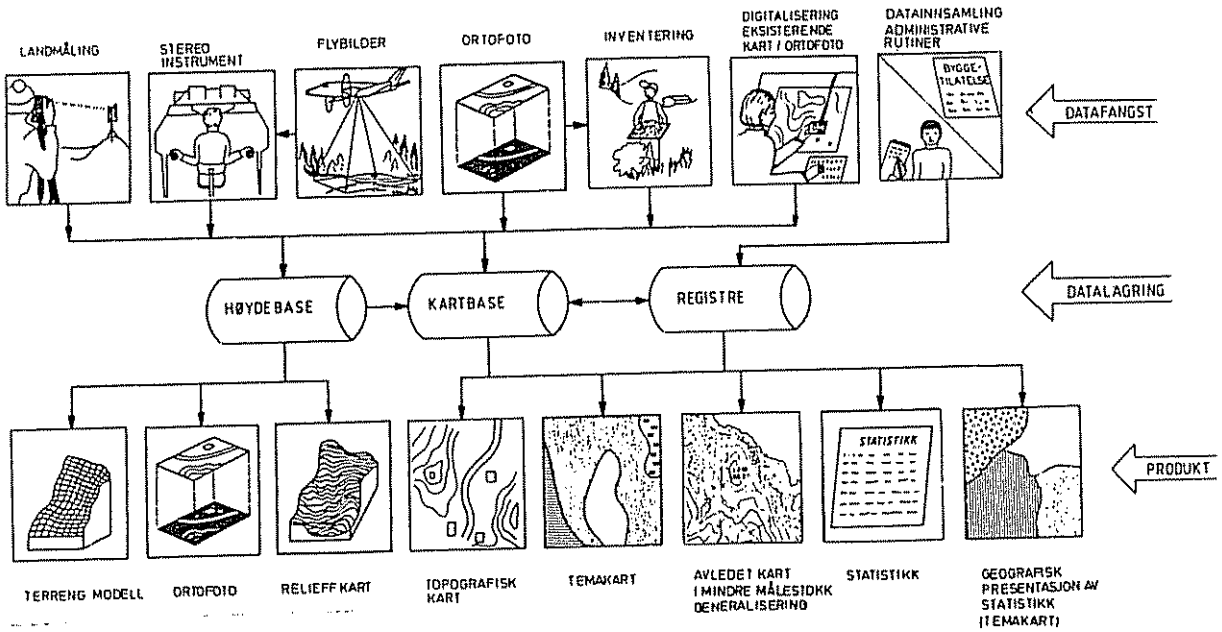


Fig. 9.2 Oversikt over oppbygging av et kart/registrerings-system (Brugård 1982)

Systemet er det samme både for basiskart og temakart. Figuren viser landbasert informasjon. Et viktig tillegg på vannsiden er hydrografiske orginaler (M=1:20000) som danner grunnlag for Norges Sjøkartverks kartproduksjon. Disse kan leveres på bestilling. Ellers er der som nevnt lite tilgjengelig informasjon på vannsiden. Faste instalasjoner i overflaten kan kartlegges via flyfoto, men når det gjelder vannets fysiske egenskaper og sjøbunnens tilstand og morfologi er informasjonstilgangen sporadisk. Mye gjenstår å gjøre her.

9.4 Kommunenes planlegging nå og i fremtiden

Planlegging og aktiviteter vil pågå om informasjonsgrunnlaget er sviktene. I mange tilfeller finnes også den nødvendige informasjonen, men den er ofte vanskelig tilgjengelig, og på en form som gjør den vanskelig nyttbar i en planleggingssammenheng. Et av de sentrale tema innen forskning og planlegging de neste år bør være å utvikle et informasjonssystem for integrert planlegging sjø/land. Systemet må være på en slik form at det er operasjonsaliserbart i en gjennomsnitts norsk kystkommune.

LITTERATUR

Brugård, Bent 1982	"EDB-Kartet". Universitetsforlaget.
Elvestad, Siri 1983	"Kystsonekartlegging. Hva skal kartlegges. Hvem er brukergruppene". Kart og plan, 1983, vol. 2.
Elvestad, S Hauge, T. 1983	"Behovet for et eget kystsonekartverk". Oppdrag for MD.
Korvald, Ellen 1982	"Innledning til seminar om kystsonekartverk. Ressursavdelingen, MD.
Raaheim, John M. 1982	"Ressursforvaltning i kystområder". Problemstillinger og utredningsoppgaver. NIVA, arbeidsnotat O-81003.
St.meld. 27 (1975-76)	Om norsk kart- og oppmålingsvirksomhet.

V E D L E G G

Bestemmelsen gjelder planlegging av/for	Lovhjemmel	Planleggende instans
Vassdragsregulering	Vassdragsreg.loven § 7	Olje- og energidepartementet
Havner	Havneloven § 8a	Havnestyret
Friluftsliv og rekreasjonsområder	Friluftsloven kap. 3 og kap. 4 og 5	Statens friluftsråd og friluftsnemndene
Sikringstiltak mot naturskade	Naturskadeloven	Statens naturskadefond
Tiltak for å fremme laksefisket	Lakseloven § 6	Laksestyret
Tiltak for å fremme innenlandsfisket generelt	Lakseloven § 24, kap IV §§ 29 og 30	Elveier, grunnerierlag Direktoratet for vilt og fisk
Natur og samfunnsressurser i fylkene	Bygningsl. §§ 17a og 17b	Fylkeskommunen
Arealbruk i kommunene	" §§ 20 og 21	Kommunen
Arealbruk avgrensede områder	" kap. 4	Kommunen
Bygging i strandområder	Strandplanloven	Kommunen og grunneierne

Tabell 1 Planleggingsbestemmelser av betydning i kystsonen

Vern, fredning gjelder	Geografisk område	Tidsrom	Lovhjemmel	Sanksjoner
Sild mot bruk av snurpenot	-	-	Sildefiskel. § 26	
Områdefredning av sild og brisling	utvalgte omr.	deler av året	" § 37.38	Bøter
Helligdagsfredning av sild og brisling	hele kysten	søn.- og helged.	" kap. 10	
Hval	utvalgte omr.	deler av året	Hvalfangstl. §§ 4,5	Fengsel og bøter
Helligdagsfredning av hval	norsk sjøterritorium	søn.- og helged.	" § 9	
Sel	utvalgte omr.	deler av året	Selfangstl. § 3	Bøter og fengsel
Fisk i saltvann	utvalgte omr.	deler av året	Saltvannsfiskel. § 4,nr 1.4,5 m.v.	Bøter
Helligdagsfredning av fisk i saltvann	hele kysten innenfor fiskerigr.	søn.-og helged.	Saltvannsfiskel. § 6	Bøter
Isbjørn	utvalgte omr.	deler av året	Isbjørnfangstl.	Bøter og fengsel
Laks i sjøen	hele kysten	5. aug.-30 april	Lakseloven §§ 57,64	"
Laks i vassdrag	hele landet	1.sep.-30.april	" §§ 58,64	"
Helgefredning av laks	hele landet	fredag til mandag	" §§ 62,64	"
Laks i bestemte vassdrag	utvalgte omr.	5 år av gangen	" § 65	"
Annen innlandsfisk	utvalgte omr.	5 år av gangen	" § 78	"
Naturområder og naturforekomster	utvalgte omr.	Evigvarende	Naturvernl. kap. 2,3 og 4 og §§ 22,23	Bøter
Fornminner	hele landet	Evigvarende	Kulturminnel. kap. 2 og 3	Bøter og fengsel
Kulturminner	utvalgte objekter	Evigvarende	Kulturminnel. kap. 5	"
Områdefredning (kultur og fornminner)	utvalgte omr.	Evigvarende	Kulturminnel. § 21	"
Vilt/forskjellige arter	utvalgte omr.	Vanlerende tider	Viltloven § 9	
Vilt generelt	hele landet	Jul og Påske	" § 10	

Tabell 2 Verne og fredningsbestemmelser av betydning i kystsonen

Konsesjon gjelder	Lovhjemmel	Betingelser	Saksforberedende instans	Konsesjonsgivende instans
Regulering av vassdrag	Vassdragsreg.l. § 2	Utredning av virkninger § 5 Fordel må overstige ulempe § 8	Vassdragsdir. OED	Kongen
Anlegg i farvann som kan bli til hinder for ferdselen	Havnel. § 18	-	Kystdir.	Fiskeridept
Anlegg i byhavner	" § 19	Etter havnestyrets skjønn	-	Havnestyret
Anlegg i havner utenom byene	" § 20	Etter havnedirektørens skjønn	-	Kystdirektoratet
Inngrep, anlegg i vassdrag	Vassdr. l. §§ 104,105	Nytte overstige ulempe § 106	Vassdragsdir.	Vassdragsdir./ Kongen
Erverv av eiendom	Oreign.loven	Inngrepet må være utvilsomt mer til gaven enn til skade	-	Fylkesmann/ Kongen
Miljøforurensende industrivirksomhet	Naboloven § 19	Må være viktig for samfunnet	SFT	Miljøverndept.
Anlegg for hermetisering og frysing av fisk	l. 21.6. 1963 nr. 2	Vurdering av råstofftilgang, produksjon og omsetningsforhold	Fiskeridir.	Fiskeridept.
Utnyttelse av undersjøiske naturforekomster	l.21.6.1963 nr. 12	Vilkår	Olje- og energidept.	Kongen
Erverv av rettigheter i vassdrag, nødvendig for å utvikle fisket	Lakseloven §§ 26, 27	-	Dir. for vilt og fisk Miljøverndept.	Kongen
Erverv av rettigheter for å gjennomføre planer etter bygningsloven	Bygn.l. kap. 5	-	-	Kommunaldept.
Bygg og anlegg	" § 93	-	-	Bygningsrådet
Hytter, sommerhus	" § 82	-	-	Bygningsrådet
Lagerhus, sjøbuer, fiskebruk m.v.	" § 83	-	-	Bygningsrådet
Etablering av større anlegg og bygg	Naturvernl. § 2	(Denne paragraf er enda ikke trådt i virksomhet)	-	-
Lagring av brannfarlig vare	l. 21.5.1971 §§ 21,22	Følge forskrifter og pålegg	-	Brannstyret, Branninspeksjonen
Transport av brannfarlig vare i rørledning	" § 29	"	-	"
Oppføring og drift av atomanlegg	Atomenergil. kap. 2	Vilkår individuelt fastlagt	Atomtilsynet Olje- og energidept.	Kongen
Utvinning av olje og gass	Petroleumsutv.loven	Vilkår individuelt fastlagt	Olje- og energidept.	Kongen
Anlegg for oppdrett av fisk m.v.	Fiskeoppdrettsloven	Ikke skade, forurensningsfare. Hensyn tatt til markedsforholdene	Fiskeridir.	Fiskeridept.
Erverv av fast eiendom	Konsesjonsloven § 2	Offentlig forkjøpsrett er vurdert	-	Landbruksdept.
Større utbyggingstiltak	Etableringsl. § 2	Vurdering av det samfunnsmessige gavnlige	Kommunaldepartem.	Kongen
Virksomhet som kan volde forurensning	Forurens.l. kap 3 og § 30	Fastlagte vilkår	-	Miljøverndept. med tilhørende instanser. Forurensningsmyndighetene

Tabell 3 Konsesjonsordninger av betydning for virksomhet i kystsonen

Tillatelsen gjelder	Lovhjemmel	Betingelser	Sanksjoner	Tillatelse gis av
Opplag av fartøyer	Havnel.§ 18a	At ikke opplag hindrer ferdsel, fiske, gir miljøulemper	-	Fiskeridept.
Fangst av hval	Hvalfangstl. § 2	-	-	Fiskeridept.
Fiske med trål	Trålfiskel. § 1	Vilkår	Inndragning av fartøy og redskap, fengsel	Fiskeridir.
Utforsking av undersjøiske naturforekomster	l. 21.6.1963 nr. 12	Vilkår	-	Kongen
Utsetting av nye fiskearter i vassdrag	Lakseloven § 34	-	Fengsel,bøter	Miljøverndept.
Fiske etter laks med ulike redksapstyper.	Lakseloven § 67a	Vilkår	Fengsel,bøter	Miljøverndept.
Bygging av kaianlegg, moloer mv.	Bygn. l. § 81	Melding er sendt bygningsrådet	-	-
Ilandføring av fiskefangst fanget av utenlandsk fiskefartøy	Fiskerigrensel.§ 8	-	Bøter, inndragning	Fiskeridept.
Anlegg for klekking av rogn og oppdrett av ferskvannsfisk	Fiskesjukdomsl. § 7	-	Bøter, fengsel	Landbruksdept.
Omtapping av brannfarlig vare (lasting og lossing)	l. 21.5.1971 nr. 47 § 28	Forskrifter og pålegg	"	Brannstyret og Branninspeksjonen
Erverv av fiskefartøy, deltagelse i fiske mv.	Fiskereg.l. § 22 og 6 m.fl.	-	"	Fiskeridept.
Undersøkelser etter olje og gass	Petroleumsutv.l	Fastsatte vilkår	-	Kongen Olje- og energidept.
Ervervsmessig rutetransport	Samferdselsl. § 3,4,5 m.fl.	-	Bot	Samferdselsdept.

Tabell 4 Virksomhet som er regulert med krav om at det innhentes tillatelse

Reguleringen gjelder	Lovhjemmel	Sanksjoner
Plikt til å bruke los i innaskjærs farvann	Losloven § 3	Utpantning
Om bruk av trål i fiske	Trålfiskel. §§ 2,5, 6-12	Bøter
Forholdet mellom fiske og tarehøsting	Saltvannsfiskel.§ 3a	Bøter
Saltvannsfiskerier	Saltvannsfiskel. kap. 2, kap. 3, kap. 4 §§ 55,61 m.fl.	Bøter, erstatning
Forbud mot å betinge forkjøpsrett for fisk m.v. ved utleie og salg av jord, grunn, hus mv.	l. 23.3.1956 nr. 1	Avtale ugyldig
Ferdsel i ut- og innmark	Friluftsl. kap. 1 og 2	Bøter
Utbygging i natur og friluftsområder	" kap. 4	Stans og fjering av byggverk
Transport av fisk on fiskevarer	Fiskevarekvalitetsl. § 2	Bøter
Naboforhold	Naboloven §§ 2 ff	-
Lakse og innlandsfiske og tiltak i vassdrag	Lakseloven kap. 5	Bøter og fengsel
Fiske etter laks	Lakseloven kap. 7,8 og 9 og §§ 64,66,67,68 mv.	Bøter og fengsel
Oppgaveplikt for laksefiskere	Lakseloven §§ 71,72 og 73	-
Fiske etter innlandsfisk	Lakseloven kap. 13 og 15	Bøter og fengsel
Utførelse og bruk av bygg og anlegg	Bygningsl. kap. 9 og 10	Bøter m.v.
Fiske innenfor Norges fiskerigrense	Fiskerigrenseloven	Bøter, inndragning m.v.
Fiskeoppdrett av ferskvannsfisk m.v.	Fiskesjukdomsloven	Bøter,fengsel
Krav om hensyn og varsomhet i omgang med naturen	Naturvernloven § 1	-
Lagring og transport av brannfarlig vare (inkludert lasting og lossing)	l. 21.5.1971 nr. 47 kap. 2,3,4	Bøter, fengsel
Bygging i 100 m.belte langs sjøen	Strandplanl. § 3	Bøter, stans i bygging, bruksoppher
Kvoteregulering av fiske	Fiskereg.l. §§ 10 og 10a	Bøter
Fiske, fangst og annen virksomhet innenfor Norges økonomiske sone	l. 17. des. 1976 nr. 91 §§ 3-7	Bøter
Skipsfunn (statens eiendom)	Kulturminnel. § 14	Bøter, fengsel
Klariegging av grenser mellom eiendommer	Delingsl. § 2-2	-
Plikt til å unngå forurensning	Forurensn.l. §§ 7,8 m.v. § 29 m.fl.	Forurensningsgebyr, Bøter m.v.
Beredskap mot akutt forurensning	Forurensl. kap. 6	-
Fredet vilt	Viltloven § 3	Bøter, fengsel
Ferdsel i utmark	Viltloven § 8	Bøter
Jakt og fangst	Viltloven kap. 4,5 og 6,9	Bøter, fengsel
Rett til jakt og fangst	Viltloven kap. 7,8, 10	Bøter, fengsel

Tabell 5 forts Reguleringer som angår virksomhet i kystsonen.

Reguleringen gjelder	Lovhjemmel	Sanksjoner
Skipsførers ansvar for skipets sjødyktighet	Sjøfartsl. §§ 58,76,175	Erstatningsansvar
Krav om navigering i henhold til godt sjømannskap	" § 59	Straffelovens kap. 42
Skipsførers plikter ved havari	" § 62	
Krav om at reisen skal utføres hurtig	" §§ 98,175	"
Krav med hensyn til lasting, stuing, behandling og befordring av gods	" § 101	Erstatningsansvar
Passasjerers plikter ombord i skip	" § 178	Sjømannslovens §§ 48,49
Skyldfordeling v. sammenstøt. Plikt til å hjelpe	" §§ 220,223	Straffelovens kap. 42
Ansvar for skip og den skade det forvolder	" § 233	Erstatningsansvar
Ansvar for skade ved oljesøl	" §§ 267	Forsikringsplikt. skip uten forsikring skal holdes tilbake § 275
Sjøveisregler generelt	" § 323	Straffelovens kap 42
Fordeling av plikter for redningsaksjon ved forlis	Lov om stranding av vrag	Bøtestraff lovens § 14
Om plikt til å avstå "redskap" til redningsaksjon	" § 5	
Meldeplikt for nybygg av skip, og ved kjøp av skip fra utlandet	Sjødyktighetsl. §11,§ 35	Straffelovens kap. 42
Sikkerhetstiltak og redningsredskaper ombord på skip	" §§ 44,47 m.m.	Straffelovens kap. 42
Regler for lasting av skip	" kap. 7	
Aktsomhetsplikt for å unngå forurensning fra skip	" § 113	Tilbakeholdelse § 118 Erstatningsansvar
Utstengning fra militære områder	Lov om forsvarshemmeligheter § 1	Bøter og fengselsstraff
Vassdragsreguleringer	Vassdragsreg.l. §§ 10,11,12,24	"
Forbud mot å kaste ut ballast i havner og grunne farvann	Havnel. § 21	Bøter
Adferd i havneområder	" §§ 22,23,24	Bøter
Påbud om innskrenket fart i havner	" § 52	Erstatningsansvar, bøter
Skjerming av lys i havneområder	" § 53	Bøter
Fjerning av vrak eller sunkne gjenstander	" § 54	Panterett
Utrustning av båt som skal delta i sildefisket	Sildefiskel. § 2,27	"
Bruk av båt og redskap på fiskefelt (sild og brislingfiske)	" §§ 3,4,5,7 m.fl. §§ 31,39,52 m.fl. § 77	Bøter Erstatningsplikt for skade
Fiskeredskapers rettigheter i kappestrid	" Kap. 6	Bøter
Hvalfangst	Hvalfangstl. § 3	Fengsel og bøter
Inngrep i vassdrag	Vassdragsl. § 8	"

Tabell 5 Reguleringer som angår virksomhet i kystsonen.

KLASSIFIKASJON FOR EKSISTERENDE OG POTENSIELL AREALBRUK I KYSTSONEN (SJØ OG LAND) UTARBEIDET VED INSTITUTT FOR JORDSKIFTE OG AREALPLANLEGGING, NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE.
28.06.84

01. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR JORDBRUK
- 01.01 FULLDYRKA JORD
- 01.02 OVERFLATEDYRKA JORD OG GJØDSLA BEITE
- 01.03 GÅRDSBEBYGGELSE OG GÅRDSTUN
- 01.04 ANNEN JORDBRUKSMARK

02. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR SKOGBRUK

03. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR REGELMESSIG NÆRINGSMESSIG JAKT, FISKE, FANGST OG HØSTING
- 03.01 JAKT
- 03.02 FISKE
  - 03.02.01 FISKE MED FAST REDSKAP
  - 03.02.02 FISKE UTEN FAST REDSKAP
  - 03.02.03 LASSETTING
  - 03.02.04 KASTING (KASTEPLASSER)
- 03.03 FANGST
  - 03.03.01 SEL- OG HVALFANGST
- 03.04 HØSTING (IKKE DYRKING)
  - 03.04.01 TANG- OG TAREHØSTING
  - 03.04.02 SKJELLHØSTING
  - 03.04.03 AGNHØSTING
  - 03.04.04 HØSTING AV VILLE VEKSTER
  - 03.04.05 EGG- OG DUNSANKING
  - 03.04.06 HONNINGPRODUKSJON
- 03.05 JAKTBU,NAUST,SJØBOD,GARNTØRKE MM.
- 03.06 REINDRIFT

04. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR DYRKING OG OPPDRETT I VANN (AKVAKULTUR)
- 04.01 TANG- OG TAREDYRKING
- 04.02 SKJELLOPPDRETT
- 04.03 HUMMER- OG KRABBEOPPDRETT
- 04.04 FISKEOPPDRETT
  - 04.04.01 MATFISKOPPDRETT
    - 04.04.01.01 MATFISKOPPDRETT I MÆRER
    - 04.04.01.02 MATFISKOPPDRETT I POLLER
    - 04.04.01.03 MATFISKOPPDRETT VED HAVBEITING
  - 04.04.02 SETTEFISKOPPDRETT
    - 04.04.02.01 SETTEFISKOPPDRETT I MÆRER/KAR
    - 04.04.02.02 SETTEFISKOPPDRETT I POLLER

05. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR HELÅRSBOLIG
- 05.01 SMÅHUS ELLER FLERFAMILIEHUS MED INNTIL TO LEILIGHETER
- 05.02 FLERFAMILIEHUS MED TRE - FEM LEILIGHETER
- 05.03 FLERFAMILIEHUS MED SEKS ELLER FLERE LEILIGHETER

06. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR INDUSTRI
- 06.01 TILVIRKNINGSINDUSTRI
  - 06.01.01 PRODUKSJON AV NÆRINGSMIDLER, DRIKKEVARER OG TOBAKKSVARER
  - 06.01.02 PRODUKSJON AV TEKSTILVARER, BEKLEDNINGSVARER, LÆR OG LÆRVARER
  - 06.01.03 PRODUKSJON AV TREVARER
  - 06.01.04 TREFOREDLING, GRAFISK PRODUKSJON OG FORLAGSVIRKSOMHET
  - 06.01.05 PRODUKSJON AV KJEMISKE PRODUKTER, MINERALOLJE-, KULL-GUMMI- OG PLASTPRODUKTER
  - 06.01.06 PRODUKSJON AV MINERALSKE PRODUKTER
  - 06.01.07 PRODUKSJON AV METALLER
  - 06.01.08 PRODUKSJON AV VERKSTEDPRODUKTER
  - 06.01.09 INDUSTRIPRODUKSJON ELLERS
  - 06.01.10 BYGGE- OG ANLEGGSVIRKSOMHET
- 06.02 UTTAK
  - 06.02.01 BRYTING AV KULL
  - 06.02.02 UTVINNING AV RÅOLJE OG NATURGASS
  - 06.02.03 BRYTING OG UTVINNING AV MALM
  - 06.02.04 ANNET UTTAK
    - 06.02.04.01 UTTAK AV STEIN (STEINBRUDD)
    - 06.02.04.02 UTTAK AV LØSMASSER
    - 06.02.04.03 UTTAK AV TORV

07. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR TEKNISKE ANLEGG OG AVFALLSDEPONERING
- 07.01 TEKNISKE ANLEGG
  - 07.01.01 ENERGIPRODUKSJON
    - 07.01.01.01 BØLGEKRAFTPRODUKSJON
    - 07.01.01.02 VINDKRAFTPRODUKSJON
    - 07.01.01.03 VANNKRAFTPRODUKSJON
    - 07.01.01.04 VARMEKRAFTPRODUKSJON
    - 07.01.01.05 ATOMKRAFTPRODUKSJON
    - 07.01.01.06 VARMEPRODUKSJON (FJERNVARMEANLEGG)
    - 07.01.01.07 SOL-, VANN- OG JORDVARMEUTNYTTING
  - 07.01.02 VANNFORSYNING
    - 07.01.02.01 FORSYNING AV DRIKKEVANN
    - 07.01.02.02 FORSYNING AV INDUSTRIVANN
    - 07.01.02.03 FORSYNING AV KJØLEVANN (IKKE FOR ENERGIPRODUKSJON)
  - 07.01.03 RENSING AV AVLØPSVANN, AVFALLSGASSER OG AVFALLSPRODUKTER
    - 07.01.03.01 AVLØPSVANN
    - 07.01.03.02 AVFALLSGASSER
    - 07.01.03.04 AVFALLSPRODUKTER
  - 07.01.04 UNDERVANNSTRANSPORT
    - 07.01.04.01 ELEKTRISK KRAFT OG TELEFON
    - 07.01.04.02 VANN
    - 07.01.04.03 OLJE OG GASS

07.02 AVFALLSDEPONERING (FORURENSING)
- 07.02.01 UTSLIPP AV FLYTENDE AVFALL (HERUNDER KLOAKK)
- 07.02.02 DUMPING AV FAST AVFALL
- 07.02.03 UTSLIPP AV AVFALLSGASSER
- 07.02.04 UTSLIPP AV OLJE O.L.

08. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR HANDELS-,FORRETNINGS- OG FORVALTNINGS-VIRKSOMHET
- 08.01 ENGROS- OG AGENTURHANDEL
- 08.02 DETALJHANDEL
- 08.03 HOTELL- OG RESTAURANTDRIFT
- 08.04 BANK- OG FINANSIERINGSVIRKSOMHET
- 08.05 FORSIKRINGSVIRKSOMHET
- 08.06 EIENDOMSDRIFT OG FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING
- 08.07 LAGRING
- 08.08 STATSADMINISTRASJON (HERUNDER FORSVAR)
- 08.09 KOMMUNE- OG FYLKESKOMMUNEADMINISTRASJON
- 08.10 PERSONLIG TJENESTEYTING

09. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR ALLMEN SERVICE
- 09.01 RENOVASJON OG RENGJØRING
- 09.02 UNDERVISNING-, HELSE- OG ANDRE SOSIALTJENESTER
- 09.03 KULTURELL TJENESTEYTING, UNDERHOLDNING

10. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR KOMMUNIKASJON, TRANSPORT
- 10.01 NASJONALE ELLER REGIONALE VEGER
  - 10.01.01 VEGER
  - 10.01.02 BRUER
- 10.02 LOKALE VEGER
  - 10.02.01 VEGER
  - 10.02.02 BRUER
  - 10.02.03 PARKERINGSPLASSER
- 10.03 JERNBANE
- 10.04 FLYPLASS
- 10.05 HAVN
  - 10.05.01 HAVN FOR STORE FARTØY
  - 10.05.02 HAVN FOR FISKEFARTØY
  - 10.05.03 HAVN FOR SMÅBÅTER, OPPARBEIDET
  - 10.05.04 HAVN FOR SMÅBÅTER, SVAIFORTØYNING
  - 10.05.05 HAVN FOR SMÅBÅTER, NATURLIG OVERNATTINGSPLASS
  - 10.05.06 OPPLAG AV STORE FARTØY OG OLJEPLATTFORMER
  - 10.05.07 HAVN FOR SJØFLY
  - 10.05.08 SERVICEANLEGG FOR SMABÅTER
  - 10.05.09 HAVN FOR HUSBÅTER
  - 10.05.10 ENKELTBRYGGER
- 10.06 FARLEDER
  - 10.06.01 HOVEDLED FOR FERGE, RUTEBÅT, LASTEBÅT MM.
  - 10.06.02 HOVEDLED FOR FISKEBÅTER
  - 10.06.03 HOVEDLED FOR SMÅBÅTER
  - 10.06.04 OMRÅDE FOR START OG LANDING MED SJØFLY
  - 10.06.05 ANDRE FARLEDER

11. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR FRITIDSBOLIG OG ANLEGG FOR FRITIDSAKTIVITET
- 11.01 FRITIDSBOLIG
- 11.02 JAKTBU, NAUST, SJØBOD MM.
- 11.03 TURISTHYTTER
- 11.04 TELT- OG CAMPINGPLASSER
- 11.05 FRIAREAL KNYTTET TIL INSTITUSJONER (M.A. IDRETT)
- 11.06 PARK OG HAGEANLEGG (UTENOM 11.05)
- 11.07 OPPLAGSPLASS FOR SMÅBÅTER (FRITIDSBÅTER)
- 11.08 BÅTSPORT, ANLEGGSKREVENDE

12. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR FRILUFTSLIV
- 12.01 FRITIDSJAKT
- 12.02 FRITIDSFISKE
  - 12.02.01 FRITIDSFISKE FRA BÅT
  - 12.02.02 FRITIDSFISKE FRA LAND
- 12.03 BADING, SPORTSDYKKING MM.
- 12.04 BÅTLIV
- 12.05 IDRETT OG LEIK
- 12.06 TURGÅING, HØSTING AV VILLE VEKSTER, SYKLING OG RIDING

13. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR VERN
- 13.01 NATURVERN
  - 13.01.01 HØY VERNEVERDI
  - 13.01.02 MIDDELS VERNEVERDI
  - 13.01.03 LAV VERNEVERDI
- 13.02 KULTURVERN
  - 13.02.01 HØY VERNEVERDI
  - 13.02.02 MIDDELS VERNEVERDI
  - 13.02.03 LAV VERNEVERDI

14. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR ANDRE AREALBRUKSFORMER
- 14.01 OPPFYLLING / INNVINNING AV LANDAREALER
- 14.02 MUDRING/FJERNING AV STEIN
- 14.03 DUMPING AV MASSE (IKKE AVFALL)

15. AREAL BRUKT TIL / EGNET FOR IKKE NOE SPESIELT BRUKSFORMÅL