



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Rundskriv

Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder

Rundskriv H-6/18



1	Plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder	7
1.1	Virkeområde	7
1.2	Plantypene - innledning.....	7
1.3	Regionale og interkommunale planer	8
1.4	Kommuneplan	9
1.5	Reguleringsplan.....	11
1.6	Byggesaksdel	13
1.6.1	Plan- og bygningsloven skiller mellom permanente og midlertidige tiltak 13	
1.6.2	Veiledning.....	14
1.7	Byggeforbudet i strandsonen	15
1.8	Innsigelser fra berørte myndigheter	15
1.9	Dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan.....	16
1.10	Medvirkning i planleggingen	17
1.11	Kart og stedfestet informasjon.....	18
2	Plan- og bygningsloven som verktøy for samordnet planlegging	19
2.1	Innledning.....	19
2.2	Tiltak og arealplaner som berører ferdsel og fremkommelighet i sjø.....	19
2.3	Forbud mot vannscooter gjennom plan- og bygningsloven	20
2.4	Høsting av tang- og tare	21
2.5	Forurensning og miljø.....	21
2.6	Akvakultur	22
3	Naturmangfoldloven	24
3.1	Naturmangfoldlovens betydning for planlegging i kystsonen	24
3.2	Verneområder i sjø	26

4	Kulturminneloven	27
4.1	Sentrale bestemmelser.....	27
4.1.1	Automatisk fredete kulturminner	27
4.1.2	Skipsfunn mv.	28
4.1.3	Vedtaksfredete kulturminner	28
4.2	Saksbehandling og samarbeid i planprosesser	29
4.3	Dekning av kostnader	31
4.4	Kunnskapsgrunnlag	31
5	Forurensningsloven.....	32
5.1	Sentrale bestemmelser.....	32
5.2	Forurensningslovens og forurensningsforskriftens anvendelse	33
5.2.1	Forurenset sjøbunn	33
5.2.2	Mudring og dumping mv. i sjø og vassdrag	34
5.2.3	Bygge- og gravearbeider i strandsonen	34
5.2.4	Kunstige sandstrender	34
5.3	Samvirke mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven.....	34
6	Vannforskriften	36
6.1	Sentrale bestemmelser i planprosesser	36
6.1.1	Vannforvaltningsplanene.....	36
7	Forsvarets arealbruk i kystnære sjøarealer	38
7.1	Forbudsområder	38
7.2	Skyte- og øvingsfelt	38
7.3	Arealbruksvirkemidler	38
7.4	Kart- og dybde data.....	39

8	Energiloven og Havenergiloven	41
9	Akvakulturloven	43
9.1	Innledning.....	43
9.2	Sentrale bestemmelser.....	44
9.2.1	Loven kapittel 2 – akvakulturtillatelse.....	44
9.2.2	Loven kapittel 3 – miljøhensyn	46
9.2.3	Loven kapittel 4 – arealutnyttelse	47
9.2.4	Loven kapittel 5 – registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse.....	48
9.2.5	Ferdsels- og fiskeforbud: merking av akvakulturanlegg	48
9.2.6	Saksbehandling og samarbeid i planprosesser	48
10	Friluftsløven	50
10.1	Innledning	50
10.2	Sentrale bestemmelser	50
10.3	Forholdet mellom friluftsløven og plan- og bygningsloven	51
11	Havne- og farvannsloven	52
11.1	Sentrale bestemmelser	52
11.2	Saksbehandling og samarbeid i planprosesser	56
12	Havressursloven	58
12.1	Innledning	58
12.1.1	Hvem eier ressursene i havet?	58
12.1.2	Ny lov – utvidet saklig virkeområde	58
12.1.3	Grunnleggende hensyn og prinsipper i loven.....	58
12.1.4	Forpliktelser overfor det samiske folk	59
12.2	Saksbehandling og samarbeid i planprosesser	59

Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i dette rundskrivet informere om hvordan plan- og bygningsloven og viktige sektorlover i kystnære sjøområder skal ses i sammenheng og samordnes. I plan- og bygningsloven av 2008 ble lovens virkeområde i sjø utvidet til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Innenfor dette virkeområdet vedtar kommunen arealplaner som bestemmer hva som er tillatt arealbruk i sjø. I loven av 2008 er det gitt flere muligheter for å differensiere arealbruken gjennom formål, hensynssoner og bestemmelser. Bedre kunnskapsgrunnlag og nye digitale verktøy bidrar til bedre muligheter for planlegging i sjøområdene. Dette gir økte muligheter for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gir grunnlag for beslutninger om bruk og vern av ressurser og om helhetlig vurdering av utbygging. Samtidig gjelder en rekke sektorlover i disse områdene, og det er derfor viktig å se planer og sektorlovbehandling i sammenheng.

Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv T-4/96 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen. Rundskrivet omhandler kystsoneplanlegging i kommuneplanens arealdel. Regionale planer og reguleringsplaner omtales også kort. Videre er det lagt vekt på å gi en oppdatert og bred fremstilling av lover som har betydning i kystsoneplanleggingen.

Kystnære sjøområder er preget av økt aktivitet og nye utnyttingsformer, ofte med motstridende interesser. På deler av kysten er oppdrettsnæringen av stor næringsmessig betydning, samtidig som oppdrett kan ha negativ virkning på miljø og ferdsel. Det er behov for aktiv planlegging for å tilrettelegge for vekst i akvakulturnæringen innenfor miljømessig bærekraftige rammer. Nye næringer som høsting og dyrking av tare gir utfordringer som påvirker arealplanleggingen. De kystnære sjøområdene rommer også flere andre typer interessekonflikter som må avklares, for eksempel mellom småbåthavner og hensyn til naturmiljø, eller mellom akvakultur og forsvarets skyte- og øvingsfelt. Nasjonale mål om klima og transport tilsier at godstrafikken i sjø vil øke, og sikring av farleder er derfor viktig. Nye næringer som opphugging av utrangerte oljeinstallasjoner, vindkraft og gruvedeponier gir ulike typer miljøpåvirkninger i sjøen og på land.

Samiske interesser og historisk bruk av kystnære sjøarealer til fjordfiske skal ivaretas i arealplanleggingen. Av plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav c følger det at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv skal sikres.

Allemannsretten og fri ferdsel i strandsonen må tas hensyn til når arealbruken i sjø planlegges, men også private rettigheter – slik som strandretten – kan få betydning for kommunens arealplanlegging.

Planleggingssystemet er det samme på sjø og land. Planlegging i kystnære sjøområdene er av nyere dato, og kommunen(e) møter ofte andre typer planfaglige og juridiske

utfordringer enn på land. Et spesielt trekk i sjøområdene er at det er stor variasjon i dybde og strømforhold. Siden sjøområdene består av vannmasser vil tiltak ett sted kunne få konsekvenser for arealbruken i andre områder, også over kommune- og fylkesgrenser. Samtidig er muligheten for å kombinere bruks- og verneformål større i sjø enn på land, og det kan planlegges for forskjellig virksomhet på overflate, i vannsøyle og på bunnen.

Behovet for en helhetlig planlegging med en samordning og avklaring av kompetansemyndighet har økt, både på kommune- og fylkesnivå. Plan- og bygningsloven er den sektorovergripende loven som skal sikre en slik samordning av statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i arealbruken. I plan- og bygningsloven av 2008 er samordning fremhevet som et sentralt prinsipp i lovens formålsbestemmelse i § 1-1. Dette innebærer at det må legges stor vekt på en god samordning mellom planbehandlingen og senere behandling etter sektorlover. Dette vil sikre en raskere og smidig saksbehandling, samtidig som man får de nødvendige avklaringene på riktig stadium i prosessen.

Kunnskapsgrunnlaget og muligheten for å planlegge bedre og mer presist i sjøområdene er under rask utvikling. Dette innebærer at der det er et godt kunnskapsgrunnlag, kan mer avklares i plan, enn i områder der kunnskapsgrunnlaget er dårligere. Samtidig er det også krav om at der det er stor aktivitet og mange hensyn, må planene avklare mer. Det er derfor viktig å ha gode prosesser for å sikre at planene er oppdaterte og har riktig detaljeringsnivå i forhold til det som foreligger av tilgjengelig kunnskap. Plan- og bygningslovens system for avklaring og fastsetting av arealbruk er basert på bred medvirkning og politiske beslutninger. Samtidig vil konsesjonslovgivning og enkelte sektorlover inneholde krav og vilkår til selve tiltaket som det ikke er naturlig å ta stilling til i et planvedtak, men som kan gi føringer for hvilken arealdisponering som velges.

Oppdaterte kommuneplaner vil styrke kommunenes rolle og handlefrihet i utviklingen av akvakultur og andre sjørettede næringer. Det vil også redusere konflikter lokalt og gi mindre behov for dispensasjonssaker. Det vil derfor gi større forutsigbarhet for næringen og mer effektiv saksbehandling.

1 Plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder

Innledning

Plan- og bygningsloven – lov 27. juni 2008 nr. 71 – er den viktigste loven om arealdisponering og samfunnsplanlegging. Loven består av to hovedelementer: regler om planlegging og regler om byggesaksbehandling. Reglene om planlegging tar sikte på en samlet vurdering av fremtidig arealbruk og samfunnsutvikling innenfor et område, mens reglene om byggesaker skal sikre en vurdering av det enkelte tiltak.

1.1 Virkeområde

Etter plan- og bygningsloven § 1-2 gjelder loven både for land, vassdrag og sjø. I sjøen gjelder den ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Bakgrunnen for at virkeområdet ble utvidet til én nautisk mil utenfor grunnlinjen i siste plan- og bygningslov, var behovet for å klarlegge og avveie interesser i sjøområdene gjennom kommunal og regional planlegging. En særlig grunn var å legge til rette for at EUs vanndirektiv kan gjennomføres ved bruk av planlegging etter loven. Utviklingen i havbruks- og fiskerinæringen, sammen med stadig økende bruk av kystområdene til rekreasjon og fritidsbåtbruk, har økt behovet for en mer samordnet kystsoneplanlegging. Målet er både å legge til rette for en god og bærekraftig ressursutnytting og vekst i havbruksnæringen, og å sikre langsiktig vern av naturmangfold, kulturminner og god avveining mellom ulike brukerinteresser. Det utvidede virkeområdet, både tematisk og geografisk, gir kommunene store muligheter i planleggingen av de kystnære sjøområdene, men også ansvar for å imøtekomme nasjonale målsettinger. Fylkeskommunene har også viktige roller både som planmyndighet for regionale planer og som ansvarlig for næringsutvikling.

Plan- og bygningsloven gjelder ikke for vindkraftanlegg eller andre konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-3. I kapittel 9 er forholdet mellom plan- og bygningsloven og energi- og vassdragslovgivningen nærmere beskrevet.

1.2 Plantypene - innledning

Plantypene etter plan- og bygningsloven som har betydning for bruken av sjøområdene kan inndeles i juridisk bindende og ikke-bindende planer. De inngår i et planhierarki der overordnede planer skal legge rammer for mer detaljerte planer og tiltak.

Regionale planer utarbeides av fylkeskommunen og kan avgrenses til bestemte tema eller deler av fylket. De er ikke juridisk bindende, men skal legges til grunn for både fylkeskommunens, statens og kommunenes planlegging og virksomhet. Fylkeskommunen kan vedta midlertidig regional planbestemmelse om at det i inntil 10

år er forbudt å iverksette angitt bygge- og anleggstiltak i et område uten samtykke. Hensikten er å sikre en fornuftig arealstyring inntil kommunene har revidert sine arealplaner.

Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunens areal, også sjøområdene, skal være dekket av juridisk bindende planer. Det er kommuneplanens arealdel som skal sikre dette. Planlegging må tilpasses etter behovet, og det vil derfor variere hvor detaljert kommuneplanen bør være. Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø. Hva som er større bygge- og anleggstiltak beror på en konkret vurdering av forholdene på stedet.

I kommuneplanens arealdel kan det gis bestemmelser om hvilke typer tiltak som krever reguleringsplan, enten i form av områderegulering eller detaljregulering. Dette kan for eksempel gjelde nye småbåthavner, havneområder og utbedring av farleder. For nye områder for akvakultur vil det vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan fordi kommuneplanen og påfølgende behandlingen etter akvakulturloven gir de nødvendige avklaringer.

Selv om plan- og bygningsloven legger til grunn at planoppgavene i stor grad er lagt til kommunene, må planleggingen skje innenfor de rammene som er gitt av nasjonale og regionale føringer. Skal planleggingen fremme en bærekraftig utvikling, kan det være nødvendig å vurdere planene i et videre perspektiv enn den enkelte kommunegrense, gjennom bruk av regionale planer og interkommunale planer.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging fastsettes hvert fjerde år av regjeringen. De nasjonale forventningene skal følges opp av fylkestinget og kommunestyret når de skal fastsette de regionale og kommunale planstrategiene, og i påfølgende planlegging.

Statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser er et annet virkemiddel staten har for å gi føringer for kommunal planlegging. Relevant for sjøarealene er særlig "*Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)*", som gir føringer for arealbruken i 100-metersbeltet langs sjøen.

1.3 Regionale og interkommunale planer

Reglene om regionale planer og interkommunale planer framgår av plan- og bygningsloven kapittel 8 og 9.

Regionale planer er retningsgivende for kommunenes planlegging og kan utformes med eller uten plankart. Føringer for arealbruken i en regional plan kan bli juridisk bindende gjennom en regional planbestemmelse eller når den regionale planen innarbeides i en kommuneplan med juridisk bindende virkning. Reglene om planprogram og konsekvensutredninger gjelder også for regionale planer som gir retningslinjer for arealbruken. Det er egne tegneregler for regionale plankart.

Interkommunale planer kan også være med og uten plankart. Den blir først juridisk bindende når den vedtas som en juridisk bindende plan i den enkelte kommune.

Planlegging i sjøområdene krever god kunnskap om det marine miljø og de særlige interessene som gjør seg gjeldende i kystnære farvann. En av fordelene med bruk av regionale og interkommunale planer er at kommunene får et felles oppdatert kunnskapsgrunnlag og kan utforme planprogram og konsekvensutredning i fellesskap.

1.4 Kommuneplan

Reglene om kommuneplan står i plan- og bygningsloven kapittel 11. Alle kommuner har plikt til å ha kommuneplan, som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal angi kommunens overordnede mål og strategier, blant annet innen samfunns- og næringsutvikling og miljøvern, og skal gi grunnlag for kommunens prioriteringer innenfor ulike sektorer. Kommunens vurderinger og prioriteringer som har betydning for kommunens forvaltning av sjøområdene, bør omtales i samfunnsdelen.

Arealdelen omfatter plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, og er en langsiktig plan for arealbruken i kommunen. Den bør ha et overordnet preg som følger opp målene og strategiene fra samfunnsdelen. Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning angi hovedtrekkene i utnyttningen av arealene innenfor kommunens områder. Arealdelen er juridisk bindende. Det betyr at den som skal utnytte ressurser eller arealer, må følge bestemmelser i planen.

Innenfor rammene av nasjonale mål og retningslinjer gir plan- og bygningsloven kommunene betydelig fleksibilitet i hvordan de utformer kommuneplanens arealdel i sjø. Detaljeringsgrad og valg av formål og bestemmelser skal tilpasses den konkrete plansituasjonen.

Loven angir seks hovedformål som kan nyttes i kommuneplanens arealdel. Hovedformålet kan etter behov inndeles i underformål. Det er særlig § 11-7 nr. 6 «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» som nyttes i sjøarealene. Dette formålet er en videreføring av plan- og bygningsloven 1985 § 20-4 første ledd nr. 5, men det nye elementet *strandsone* i paragrafen er ment å sikre sammenheng i arealformål mellom land og sjø. Med «tilhørende strandsone» menes områder på land som står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken her. For eksempel kan en brygge omfatte arealer både på land og sjø, og samme arealformål bør derfor brukes begge steder. Det er viktig at strandlinjen vises i slike planer.

Hovedformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» kan inndeles i underformålene: ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, naturområder og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon. En må være oppmerksom på at alle underformålene, også akvakultur, inngår i hovedformålet. Dersom det ikke angis

underformål, sier loven at det i nødvendig utstrekning skal gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene.

Kommuner som velger bare å angi hovedformål i sjøområdene, uten underinndeling eller bestemmelser, vil i praksis ikke ha foretatt en vurdering av arealbruken. De frasier seg da muligheten til å styre arealbruken, og overlater beslutningen til myndighetene som forvalter sektorlovene. Dersom en kommune av ressurs hensyn eller andre årsaker velger å bare bruke hovedformålet, bør det derfor vurderes å vedta bestemmelser om plankrav for tiltak i sjøen eller andre bestemmelser som klargjør arealbruken. Alle kommuner bør ha en arealdel til kommuneplanen der det er gjort en konkret vurdering av arealbruken i kystnære farvann, og foretatt en avveining mellom ulike interesser og hensyn.

Det følger av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 at det i kommuneplanen kan gis bestemmelser om arealbruken for henholdsvis vannflate, vannsøyle og bunn. Kommunen kan dermed fastsette arealbruken på overflaten, men kan også gi krav og betingelser for bunnen og vannsøylen. Det er for eksempel i trange farvann og i havneområder et økende behov for å bruke tredimensjonale planer. Slike planer vil for eksempel både vise virkningene av et tiltak og samtidig stille bindende krav til en utfylling i sjø, en utdyping av en farled, eller et nytt anlegg for akvakultur der fortøyninger vises.

En kommuneplan kan være mer eller mindre detaljert, også i sjøområdene. Kommunen bør ta stilling til detaljeringsgrad allerede i planprogrammet. Loven gir vide muligheter til å kombinere formål, eller spesifisere og underinnde. Kommunene står fritt til å gi bestemmelser om hvilken arealbruk som er tillatt i et område, hver for seg eller i ulike kombinasjoner. Ulike deler av sjøområdene kan, etter en vurdering av behovet, ha ulik detaljgrad og ulike bestemmelser. Uavhengig av framstillingsmåte i plankartet, skal det utarbeides konsekvensutredning for ny arealbruk.

Konsekvensutredningen er en del av planbeskrivelsen, og skal tilpasses kommuneplanen som et overordnet styringsverktøy for arealbruken. For å sikre åpenhet om utredningene, skal planprogrammet alltid angi hvordan eksisterende kunnskap skal benyttes i konsekvensutredningen for de miljø- og samfunnstema som er aktuelle. Det kan for eksempel gjelde støy, luftkvalitet, lukt, visuell forurensning, vannkvalitet, naturmangfold, friluftsliv, kulturminner, landskap, samiske interesser, reindrift, ferdsel, fiske og andre samfunnsinteresser. Det kan stilles krav om innhenting av ny kunnskap, men slike krav skal begrunnes i plansituasjonen. For øvrig vises til Forskrift om konsekvensutredninger av 21. juni 2017 og veileder T-1493 – Konsekvensutredninger - kommuneplanens arealdel. Tilsvarende er det også krav om risiko- og sårbarhetsanalyser, jf. plan- og bygningsloven § 4-3.

I sjøområdene er det vanlig å kombinere ulike underformål. Dette krever kunnskap om hvilke aktiviteter som går sammen eller ikke. Normalt vil ferdsel, fiske, natur og friluftsliv være aktiviteter som kan kombineres. Dersom sjøareal legges ut til flerbruk i

kombinasjon med søknadspliktige tiltak som for eksempel akvakultur eller småbåthavn, må konsekvensutredningen omfatte konsekvensene av den valgte arealbruken for hele det aktuelle området.

Strandretten kan også få betydning for kommunens disponering av arealbruk i sjø. Strandretten er en betegnelse på rettigheter grunneier har i sjøen utenfor eiendomsgrensen, slik som retten til å komme til og fra eiendommen med båt (tilflottsrett), utfyllingsrett og rett til laksefiske. Strandretten er ikke nedfelt i lov, men følger av sedvanerett.

Akvakultur i sjø angis vanligvis som underformål akvakultur etter § 11-7 nr. 6 bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Kommunen kan også avsette et område til akvakultur i sjø i kombinasjon med andre underformål. I et område som er avsatt til akvakultur bør det også tas hensyn til behovet for fortøyninger, enten ved at det inngår i arealformålet eller på annet vis fremgår av plankart og bestemmelser.

Hvilken arealbruk som kan kombineres med underformålet naturområde, vil bero på hva slags naturverdier det er snakk om. For eksempel vil en naturtype som omfatter sjøbunnen, som ålegressenger eller forekomster av skjellsand, kunne kombineres med fiske og friluftsliv. I slike tilfeller bør kommunene klargjøre bruken gjennom underformål, gjerne med presiserende bestemmelser og kartframstilling som synliggjør vilkår for arealbruken. Det er også viktig at farled blir kartfestet, og at det gis bestemmelser om ferdsel som kan finne sted i leden.

Kommunen er forpliktet til å ha en kommuneplan som er oppdatert og i samsvar med behovet til kommunen. Kommunen skal ta stilling til om gjeldende plan eller deler av den skal revideres gjennom vedtak av kommunal planstrategi, innen ett år etter kommunestyrets konstituering. I sjøområdene kan både næringer og behov endres raskt, og kommunene bør ta hensyn til dette når de vurderer om kommuneplanens arealdel skal revideres. I vurderingen av hva som er kommunens planleggingsbehov, må det tas hensyn til innspill både fra næringslivet, lokalbefolkningen, fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter. Konsekvensen av mangel på planoppdatering kan være at kommunene reduserer sine styringsmuligheter gjennom arealplaner. I stedet for å være et viktig virkemiddel for bærekraftig og god tilrettelegging for næringslivet og andre formål, vil utdaterte planer kunne utgjøre et hinder for slik utvikling.

1.5 Reguleringsplan

En reguleringsplan er «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd. Planen skal også ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, jf. plan- og bygningsloven § 4-2. En reguleringsplan er vanligvis mer detaljert enn kommuneplanens arealdel og gjelder for et mindre geografisk område.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering. Områderegulering utarbeides av kommunen der det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken enn det som er hensiktsmessig i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller områderegulering og skal gi det nødvendige plangrunnlaget for gjennomføring av bygge- og anleggstiltak. Detaljregulering kan utarbeides av kommunen selv eller fremmes av private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter.

Etter § 12-1 annet og tredje ledd skal det utarbeides reguleringsplan dersom det er bestemt i kommuneplanens arealdel eller det følger direkte av loven. For øvrig skal det utarbeides reguleringsplan «der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlig virkninger for miljø og samfunn.» Hva som er «større bygge- og anleggstiltak» må vurderes konkret, der det springende punktet er om tiltaket alene eller de virkninger tiltaket kan gi, vil medføre betydelige endringer i det bestående miljøet. Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplanplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men som plasseres i sårbare områder utløse reguleringsplanplikt. For tiltak som kan få vesentlig virkninger for miljø og samfunn, vil det normalt også være krav om utarbeidelse av konsekvensutredning om den ikke allerede foreligger, jf. plan- og bygningsloven §§ 4-1 og 4-2 og forskrift om konsekvensutredninger. For eksempel vil tiltak i strid med kommuneplan kunne utløse krav om reguleringsplan.

Reguleringsplaner skal avveie ulike hensyn på et tilpasset detaljeringsnivå, avklare eventuelle målkonflikter, klargjøre arealer for utbygging og sikre vern/bevaring. Reguleringsplan vedtas, i likhet med øvrige planer etter plan- og bygningsloven, av kommunestyret. Vedtatt reguleringsplan gir kommunen hjemmel til ekspropriasjon for å gjennomføre planen innen 10 år etter vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 16-2.

Plan- og bygningsloven § 12-5 angir arealformålene i reguleringsplan, som for sjøområdene i hovedsak er likelydende med arealformålene i kommuneplanens arealdel. Eksempler på tiltak som kan kreve reguleringsplan i sjøarealene er utbedring av farleder, deponier i sjø, samferdselsanlegg, industri- og havneområder og andre tiltak som krever en detaljert avklaring av arealbruken. Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg. Normalt vil kommuneplan og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven gi de nødvendige rammene for virksomheten.

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 kan det gis grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet. Dette gjelder også tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i planområdet, eller av hensyn til forhold utenfor planområdet. Kommunen må samordne bruk av slike bestemmelser i planen med behandlingen etter sektorlov der planen åpner for et tiltak som også krever tillatelse etter sektorlov.

Etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 9 kan det i reguleringsplaner gis bestemmelser om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor områder for bruk og vern av sjø og vassdrag. Det er likevel noen begrensninger i hvor langt man kan regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt. Det gjelder spesielt der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, som for eksempel drift av industrianlegg og akvakulturvirksomhet. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.

Det bør sikres at saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og sektorlover blir koordinert både i innhold og tid, slik at den samlede saksbehandlingen ikke blir lengre enn nødvendig.

1.6 Byggesaksdel

Byggesaksdelen oppstiller en rekke prosessuelle og materielle regler for tiltak. Plan- og bygningsloven § 20-1 regulerer hvilke tiltak som er omfattet av byggesaksdelen. Blant annet omfattes oppføring og vesentlig endring av bygning, konstruksjon, anlegg, utføring av vesentlige terrenginngrep, anlegg av veg og plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, som for eksempel plassering av husbåter. Byggesaksbestemmelsene virkeområde for fartøy er definert i byggesaksforskriften § 1-5.

Det er viktig å være oppmerksom på at tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven § 20-1 er snevrere enn tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven § 1-6. Dersom kommunen ønsker å styre og klargjøre arealbruken i sjø hva gjelder tiltak etter § 1-6 bør dette framgå av arealformål og bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan. I flere saker har departementet kommet til at plassering av moring til bruk for fritidsbåter faller utenfor tiltaksbegrepet i byggesaksdelen. Likevel vil bruk av en slik moring, gjennom fortøyning av båter, kunne vanskeliggjøre gjennomføring av plan. Etter en konkret vurdering kan kommunen kreve en slik moring fjernet med hjemmel i lovens sanksjonsbestemmelser.

1.6.1 Plan- og bygningsloven skiller mellom permanente og midlertidige tiltak

Plan- og bygningsloven skiller mellom permanente og midlertidige tiltak. Midlertidige tiltak, uansett størrelse og omfang, er unntatt fra søknadsplikt og bruk av ansvarlige foretak dersom det kun skal stå inntil to måneder. Midlertidige tiltak som skal stå inntil to år er søknadspliktige, men unntatt fra krav om bruk av ansvarlige foretak. Dersom tiltaket skal stå mer enn to år, behandles det som et permanent tiltak, med krav om søknad og bruk av ansvarlig foretak. Flytende hytter (husbåter) kan være et eksempel både på midlertidig og permanent tiltak.

Midlertidige tiltak må ikke plasseres i strid med plan- og bygningsloven § 30-5. Det vil si at tiltaket ikke skal plasseres slik at det hindrer allmenn ferdsel, friluftsliv eller fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Ellers gjelder de materielle bestemmelsene i plan- og bygningsloven så langt de passer for disse tiltakene, herunder regler om brannkrav, avstandskrav, tilgjengelighet, miljøforhold og arkitektonisk utforming.

Mange av tiltakene i sjøområdene er varige konstruksjoner og anlegg som er søknadspliktige tiltak med krav om bruk av ansvarlige foretak. Dette kan for eksempel være brygger, kaianlegg, moloer, dokker og bruer. Videre er mudring eller etablering av en kunstig sandstrand i forarbeidene til plan- og bygningsloven særskilt nevnt som eksempel på hva som kan være et vesentlig terrenginngrep, og dermed underlagt søknadsplikt.

Byggesaksdelens materielle regler gjelder så langt de passer for varige konstruksjoner eller anlegg og vesentlige terrenginngrep, jf. plan- og bygningsloven § 30-4, også for tiltak i sjø. Eksempler på materielle krav som gjelder er blant annet plan- og bygningsloven §§ 28-1, 29-2 og 29-4.

Unntak fra visse krav i plan- og bygningsloven for tiltak som behandles etter andre lover

Noen tiltak i sjø er unntatt fra visse krav i plan- og bygningsloven. Dette gjelder flytende akvakulturanlegg i sjø som har vært underlagt konsesjonsbehandling etter akvakulturloven. Det gjelder også oppføring, gjenoppføring og reparasjon av navigasjonsinnretninger som behandles etter havne- og farvannsloven, og gjenoppføring og reparasjon av moloer og annet dekningsverk i sjø der Kystverket eller kommunen er tiltakshaver. Det forutsettes at anlegget opprinnelig er lovlig plassert.

Ulovlighetsoppfølging

Det er regler om ulovlighetsoppfølging i plan- og bygningsloven kapittel 32. Tiltak i strid med plan, men som faller utenfor byggesaksdelen, kan også følges opp etter sanksjonsreglene. Plassering av en enkelt moring til bruk for fritidsbåt faller, som nevnt ovenfor, utenfor tiltaksbegrepet i byggesaksdelen, men vil likevel etter en konkret vurdering kunne kreves fjernet med hjemmel i lovens sanksjonsbestemmelser dersom den hindrer eller vanskeliggjør gjennomføring av plan.

1.6.2 Veiledning

For nærmere veiledning om byggesaksdelen vises til [rundskriv H1/10](#) om ikraftsetting av plan- og bygningsloven for det som gjelder byggesaksdelen. I tillegg er det fastsatt

nærmere regler i byggesaksforskriften fra 2010. Direktoratet for byggkvalitet har gitt ut veileder til forskriften.

1.7 Byggeforbudet i strandsonen

Plan- og bygningsloven § 1-8 viderefører og innskjerper byggeforbudet i strandsonen og erstatter § 17-2 i plan- og bygningsloven 1985 om forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Vern av strandsonen er viktig for å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv langs kysten. Kommunene skal i sin arealplanlegging ta stilling til hvilken utbygging som kan tillates innenfor 100-metersbeltet. Det skal da tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. I områder med stort press på strandsonen er det spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser. For planlegging i strandsonen skal [Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen av 25. mars 2011](#) legges til grunn. Retningslinjene har til formål å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. Kysten er delt inn i tre kategorier, og de strengeste føringene er gitt for sentrale områder der presset på arealene er størst.

Lovens utgangspunkt er at all byggeaktivitet i strandsonen er forbudt. Byggeforbudet gjelder imidlertid ikke i områder som i bestemmelser til kommuneplanen er avsatt til nødvendig bygg til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs. Byggeforbudet gjelder heller ikke dersom det er fastsatt annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. I tillegg kan kommunen kan gi dispensasjoner fra forbudet.

I planer som bare angir arealbruk til byggeformål, vil byggeforbudet i 100-metersbeltet fortsatt gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt. Dette vil også gjelde for områder som er angitt for spredt bebyggelse etter § 11-11 nr. 1 og nr. 2.

Plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd er en forbudsbestemmelse som gjelder for alle tiltak innenfor 100-metersbeltet. Det er avklart at forbudet går foran eldre reguleringsplaner uten byggegrense, slik det fremgår av brev 8. mars 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene.

1.8 Innsigelser fra berørte myndigheter

Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven er gitt i [Rundskriv H-2/14](#) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I vedlegg til rundskrivet gis det en oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Reglene om innsigelse framgår av plan- og bygningsloven §§ 5-4, 11-16 og 12-13. Berørte statlige organer, fylkeskommuner, Sametinget og andre kommuner har anledning til å fremme innsigelse til arealdelen av kommuneplanen, kommunedelplaner og til reguleringsplaner i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning,

eller som er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde. Av rundskriv H-2/14 framgår at innsigelsesmyndighetene skal vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets skjønn i lokale forhold. Flere av sektormyndighetene har gitt ut rundskriv og annen veiledning om hvordan hensyn til deres saksområde skal ivaretas i planleggingen og nærmere innhold i innslagspunktet for innsigelser.

Sektormyndighetene med innsigelseskompetanse har rett og plikt til å delta i en planprosess når den kan få følger for de interesser sektormyndighetene skal sikre. Dersom de ikke oppfyller denne plikten, kan de miste retten til innsigelse i den aktuelle saken. Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig, og senest innen den frist som er satt for å avgi høringsuttalelse til planforslaget. Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot arealformål og planbestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot.

Den rettslige betydningen av innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Behandlingen av plansaken starter ikke på nytt når saken oversendes departementet, men departementet som øverste planmyndighet må sluttbehandle planen. Dersom innsigelsen er knyttet til klart avgrensede deler av planen, kan kommunen vedta med rettsvirkning de deler av planen som det ikke er innsigelse til.

Det er en folkerettslig plikt til å konsultere urfolk i arealsaker som berører deres interesser. Innsigelsesordningen ivaretar denne plikten.

1.9 Dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Arealdisponeringsspørsmål bør som hovedregel behandles gjennom den grundige planprosess som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret. Etter plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger likevel gi dispensasjon selv om tiltaket strider mot slike planer og bestemmelser. Dispensasjonsbestemmelsen er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller avvik.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er i utgangspunktet ansett som et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.

Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle

vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Den kommer til anvendelse på samme måte ved behandlingen av klager og domstolskontroll. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker. Når det gjelder plankrav som følger av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1 eller § 12-1, kan det dispenseres fra plankravet under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må likevel alltid være til stede. Hvis konklusjonen etter vurderingene av lovens kriterier er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon, må kommunen vurdere om den vil gi dispensasjon.

1.10 Medvirkning i planleggingen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2014 en veileder om medvirkning i planleggingen [H-2302 B](#), og det vises til denne for utdypende informasjon.

Plan- og bygningsloven legger vekt på at det skal være åpenhet, informasjon og medvirkning for alle berørte interesser, både private og offentlige. Planmyndigheten skal sørge for en åpen planprosess og legge til rette for medvirkning med lokalsamfunnet og i dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Kommunen bør være særlig oppmerksom på at planlegging i sjø involverer en del andre interessenter og brukere enn ved planlegging på land. En del grupper har også mindre erfaring med planarbeidet. Det må derfor legges til rette for å få aktuelle berørte med i prosessen slik at de gis anledning til å fremme relevante innspill.

Plan- og bygningsloven kapittel 5 angir de generelle kravene til medvirkning i planprosesser. I plan- og bygningsloven § 5-1 slås det fast at enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. Kommunen skal påse at kravet oppfylles i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Grupper og interessenter som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Plan- og bygningsloven § 5-2 angir at alle planforslag skal sendes på høring til berørte myndigheter og andre aktuelle aktører for uttalelse innen en fastsatt frist, i samsvar med bestemmelsene for den enkelte plantype. Samtidig med høringen skal planforslaget legges ut til offentlig ettersyn og gjøres tilgjengelig etter nærmere fastsatte regler. I tillegg skal planoppstart kunngjøres, slik det går fram av §§ 11-12 andre ledd og 12-8 andre ledd.

De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. I alminnelighet bør det klargjøres tidlig i planprosessen hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, skal opplegget

for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planprogrammet. I tillegg skal det i hver region være regionalt planforum, der kommuner og regionale myndigheter skal ta opp kommunale eller private planforslag i tidlig fase. Plan- og bygningsloven ble endret slik at det med virkning fra 01. juli 2017 er obligatorisk for alle fylkeskommuner å opprette og drive et regionalt planforum. Samme dato trådte det i kraft nye bestemmelser i § 12-8 om oppstartsmøte for private planforslag, jf. rundskriv H-6/17.

1.11 Kart og stedfestet informasjon

Kart og annen geografisk informasjon er nødvendig i alle faser av arbeidet med planer og utbygging, herunder forberedende analyser, gjennomføring og kunnskapsinnhenting om hva som faktisk skjer med arealene over tid.

I plan- og bygningsloven § 2-1 er det videreført plikter tilknyttet kart og stedfestet informasjon. § 2-1 første ledd innebærer at kommunen skal disponere et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven. Det følger av andre punktum at staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Staten skal bidra til det offentlige kartgrunnlaget (DOK) med nasjonale databaser, blant annet matrikkelen, sjøkartdata, topografiske kartdatabaser og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal også samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser.

Det følger av plan- og bygningsloven § 2-1 andre ledd at kommunen kan kreve at den som fremmer planforslag eller søknad om tiltak utarbeider kart når dette er nødvendig for å ta stilling til søknaden eller forslaget. § 2-2 fastslår at kommunene skal føre register over alle gjeldende arealplaner i kommunen, med tilhørende bestemmelser og eventuelle andre opplysninger som har betydning for planarbeidet i kommunen. Dersom det er hensiktsmessig, kan kommuner inngå interkommunalt samarbeid om et felles register.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 2-1 og 2-2 er det gitt et kart- og planforskrift som nærmere tilrettelegger for en enkel tilgang til pålitelig stedfestet informasjon, jf. formålsbeskrivelsen i § 1 i forskriften. For nærmere informasjon vises til [veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister](#). Veilederen utdyper hvordan forskriftens paragrafer skal forstås og inneholder beskrivelse av datasettet til det offentlige kartgrunnlaget, herunder tegneregler for hvordan arealformål og hensynssoner skal brukes til konstruksjon av arealplaner.

Det er Statens kartverk (Kartverket) som har ansvar for å koordinere den geografiske infrastrukturen, samt offentlig eiendomsinformasjon og tinglysning. Kartverket er delt opp i en landdivisjon, sjødivisjon, geodesidivisjon og tinglysningsdivisjon. Statlige, kommunale og fylkeskommunale organer skal samarbeide om infrastrukturen og gjøre denne elektronisk tilgjengelig, jf. geodataloven §§ 4-6.

2 Plan- og bygningsloven som verktøy for samordnet planlegging

2.1 Innledning

Regelverk for forvaltning og ressursutnyttelse i kyst- og sjøarealene er fragmentert, og flere viktige lover er fullmaktslover med utfyllende bestemmelser i forskrifter.

Næringsvirksomhet i sjøarealene baserer seg i stor grad på offentlige tillatelser, mens sjøen for øvrig i all hovedsak er eierløs og åpen for fri og allmenn ferdsel.

Utvidelsen av plan- og bygningslovens saklige og geografiske virkeområde til å gjelde sjøarealer, har gitt nye muligheter for samordning og tilrettelegging av framtidens arealbruk i kyst- og sjøområder på kommunalt og regionalt nivå. Det fremgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven at planlegging etter loven skal fungere som en felles arena for sektorer og interesser på tvers av forvaltningsnivåene.

2.2 Tiltak og arealplaner som berører ferdsel og fremkommelighet i sjø

Forvaltningsansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven er delt mellom stat og kommune. Kommuner har ansvar for å sørge for sikkerhet og framkommelighet i havner og i kommunens sjøområder, med unntak av hovedleder og bileder hvor staten har forvaltningsansvar, jf. havne- og farvannsloven § 7. Etablering av tiltak i eller nær sjø kan få betydning for sikkerhet og framkommelighet i farvannet. Det er derfor viktig at planforslaget ikke får konsekvenser for sikkerheten i hoved- eller bileder. Småbåthavner eller akvakulturanlegg i eller ved leden er eksempler på problemstillinger som kommunene må være særlig oppmerksom på.

I kommuneplaner skal hovedled og biled vises som juridisk linje og hovedledene og biledene skal inngå i flerbruksformål som inneholder ferdsel (for eksempel områder for ferdsel, farled, fiske, natur og friluftsliv). I en del områder er det hensiktsmessig å benytte underformålet farled eller ferdsel for å vise at skipstrafikk er prioritert arealbruk. Dette kan gjelde i farvann med høy risiko på grunn av høy trafikk tetthet, trange farvann, innseiling til havner og fiskerihavner og alle steder det er gjennomført, planlagt eller foreslått tiltak om utdyping i nasjonal transportplan.

Ved planlegging av sjøarealer kan det skilles mellom arealbruk som krever eksklusiv bruk og arealbruk som kan kombineres. Småbåthavn, akvakulturanlegg og opplag er eksempler på tiltak som vanskelig kan kombineres med annen bruk, mens fiske og ferdsel er eksempler på bruk som vanligvis kan kombineres. Det er mulig å kombinere ulike underformål på både kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Dette forutsetter at hensynet til sikkerhet og framkommelighet i leden ikke blir svekket som følge av kombinasjonen av arealformål.

Det følger av havne- og farvannsloven § 32 første ledd at tillatelser til tiltak må samordnes med kommunen som plan- og bygningsmyndighet. Med mindre kommunen har gitt dispensasjon, kan det ikke gis tillatelse i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. bestemmelsens andre ledd.

2.3 Forbud mot vannscooter gjennom plan- og bygningsloven

Klima- og miljødepartementet opphevet 18. mai 2017 forskrift om vannscooter. Vannscooter er dermed i utgangspunkt likestilt med andre fritidsfartøy. Kommuner som ønsker å fastsette lokale regler om fart og bruk av kommunenes sjøområde, har anledning til dette gjennom å gi bestemmelser om ferdsel i sjøområder i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-11 nr. 6 og 12-7 nr. 1 og 2. Det kan også fastsettes lokale fartsforskrifter og lokale ordensforskrifter etter havne- og farvannsloven som regulerer vannscooter, og det kan gis bestemmelser i verneområder.

Det vanligste formålet i sjø er bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone (plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6). Formålet kan underinndeles i kategoriene: ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, naturområder og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon. Bruker man hovedformålet, må det gis bestemmelser som klargjør arealbruken. Ved utarbeidelse av arealplaner etter plan- og bygningsloven skal det legges vekt på å ivareta hensyn til miljø og samfunn. Dette innebærer at det skal gjøres konkrete vurderinger av behovet for å sikre ulike hensyn og prioritere mellom disse. Dette vil for eksempel gjelde sårbare naturområder og områder der kommunen vil prioritere stille områder eller områder for friluftsliv som bruk av kajakk og seiling.

I forarbeidene til plandelen av plan- og bygningsloven (Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) side 225) er behovet for å gi bestemmelser om vannscooterkjøring fremhevet særskilt. Det står at «Videre kan det i sjøområder være behov for ferdselsregulering av motorisert fartøy, f.eks. vannscooterkjøring mer generelt og av ferdsel med fartøy i nærheten av badeplasser, naturområder, farleder, med videre.»

Eventuelle ferdselsbegrensninger må vurderes ut fra hensynet til friluftsliv, vernehensyn eller næringsliv. Det vil også kunne være aktuelt å forby ferdsel i en nærmere angitt sone nær land av hensyn til støyømfintlig bebyggelse på land.

Kommunene vil ved bruk av slike bestemmelser kunne sette forbud mot bruk av vannscooter i nærmere angitte områder. Dersom kommunen ønsker å gi bestemmelser etter plan- og bygningsloven om forbud mot vannscooter, bør sjøarealet avsettes til et formål som ikke omfatter ferdsel, for eksempel naturområde i sjø, eller kombinert formål for natur og friluftsliv, med forbud mot bruk av vannscooter. Områder der bestemmelsen skal gjelde kan også vises som et bestemmelsesområde på plankartet uavhengig av planformål.

For mer veiledning vises det til brosjyre datert 6. juni 2017 (regulering av fart og bruk av farvann, elver og innsjøer når det gjelder vannscootere) utarbeidet av Samferdselsdepartementet.¹

2.4 Høsting av tang- og tare²

Viltlevende marine ressurser tilhører det norske fellesskapet, og høstingen av disse forvaltes av staten. Høsting av tang og tare er i utgangspunktet forbudt og reguleres etter lokale forskrifter gitt med hjemmel i havressursloven. Kommunene skal trekkes aktivt inn i disse prosessene.

Kommunene kan avsette områder for fiske og naturområder i sjø i kommuneplanen. Avsetting av slike områder må være begrunnet ut fra konkrete forhold som for eksempel kartlagte naturtyper, sjøfuglområder og gyteområder av stor verdi. Kommunens prioriteringer i arealplanen vil være et grunnlag for kommunens innspill i prosessen med utarbeidelse av nye forskrifter om taretråling.

Kommunen kan ta i bruk plan- og bygningsloven for å avsette områder til produksjon av tang og tare. I plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 7 er det gitt en hjemmel til dette gjennom at området avsettes til akvakultur med nærmere bestemmelser om arter av akvakultur.

2.5 Forurensning og miljø

Forurensningsloven § 2 nr. 2 bestemmer at forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene, slik at plan- og bygningsloven sammen med forurensningsloven brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer. Etter forurensningsloven § 11 fjerde ledd skal forurensning om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Der virksomhet vil være i strid med endelig plan etter plan- og bygningsloven, skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke fra kommunen. Med samtykke menes at planmyndighetene gir dispensasjon eller at det foretas en mindre planendring.

Planlegging er viktig for måloppnåelsen innenfor høyt prioriterte nasjonale miljømål for klima, støy, lokal luftforurensning m.m. Både kommuneplanens arealdel (§ 11-9 nr. 6) og

¹<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regulering-av-fart-og-bruk-av-farvann-elver-og-innsjoer-nar-det-gjelder-vannscootere/id2555695/>

² Spørsmålet har lenge vært uavklart, men har fått en avklaring blant annet gjennom artikkel av stipendiat Siv Elen Årskog Vedvik ved Universitetet i Bergen i Kart og Plan 2016 nr. 4 s. 295-304.

reguleringsplan (§ 12-7 nr. 3) har hjemmelsgrunnlag for bestemmelser som ivaretar miljøet. Slike bestemmelser vil være juridisk bindende. Bestemmelser i kommuneplanens arealdel kan gi overordnede bestemmelser for miljøet, mens reguleringsplaner vil være mer detaljerte og konkrete. I saker hvor det også er nødvendig med tillatelse etter forurensningsloven, er det viktig å samordne eventuelle bestemmelser som gis i arealplaner med tillatelsen. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 gir mulighet for å sette miljøkvalitetskrav og krav om begrensning av forurensning i reguleringsplaner når det gjelder støynivå, luftkvalitet og vannkvalitet samt tidsbegrensninger og krav om tekniske løsninger i planområdet og for nye tiltak.

For akvakultur tar kommunen stilling til hvilke arealer som skal kunne brukes til akvakultur, og hvilke arealer der akvakultur ikke bør forekomme gjennom den overordnede arealplanleggingen (kommuneplan). Ved fastsetting av arealplan etter plan- og bygningsloven vil kommunen blant annet trekke inn naturmangfoldloven, vannforskriften, samt eventuelt regimet med nasjonale laksefjorder og nasjonale laksevasdrag og kvalitetsnormen for villaks.

Tillatelse til akvakultur håndteres gjennom akvakulturloven og må ha utslippstillatelse som håndteres gjennom forurensningsloven. I arealene som kommunen legger ut til potensielle akvakulturområder, bør det vurderes om tiltaket vil få tillatelse etter akvakulturloven og forurensningsloven og eventuelt på hvilke vilkår. Hvis området vurderes som uegnet for bestemte typer akvakultur på grunn av lokale miljøforhold, bør det ikke legges ut til område for denne typen akvakultur i planen. Det bør dermed ikke være nødvendig med særlige bestemmelser om forurensning fra akvakultur etter plan- og bygningsloven.

Bruk av hensynssone § 11-8 bokstav a) «Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko» kan være aktuelt i områder der det må tas særlige hensyn på grunn av forurensning. I denne sonen kan det i kommuneplanens arealdel gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter som beskrevet i plan- og bygningsloven § 1-6. Det kan gis tilsvarende bestemmelser i reguleringsplan.

2.6 Akvakultur

Områder for akvakultur bør som hovedregel avklares i kommuneplanens arealdel. Det forventes at fylkeskommunen og kommunene sikrer nok areal til fiskeri- og havbruksnæringen i kystsoneplanleggingen, og veier dette opp mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. De store ambisjonene for vekst i akvakulturnæringen vil kreve at det settes av tilstrekkelig areal i kommuneplan. Et godt samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige myndigheter er en forutsetning for å oppnå dette målet.

Områder for akvakultur kan legges ut som eget underformål «akvakultur» under hovedformålet i plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 6 «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone». Akvakultur kan også kombineres med ett eller flere av de

Øvrige underformålene. Kommunen har også muligheten til å la akvakultur inngå som en del av hovedformålet, men det gir ingen avklaring av vilkårene for bruk og vern av arealene. Kommunen må derfor klargjøre dette gjennom bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 tredje ledd. Rammene for å gi slike bestemmelser må ses i sammenheng med bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn, jf. §§ 11-9 og 11-11 nr. 3.

Uansett hvilken løsning kommunen finner mest hensiktsmessig, må konsekvensene av den planlagte arealbruken utredes.

Velger kommunen å avsette arealet til et kombinert formål med akvakultur, må en være bevisst på hvilke aktiviteter som passer sammen. Det bør gis bestemmelser eller retningslinjer som gir nærmere kriterier for plassering av anleggene.

Akvakulturvirkosomhet vil i de aller fleste tilfeller innebære en arealbruk som vanskeliggjør annen bruk av arealene i en sone rundt anlegget, for eksempel ferdsel og fiske. I større områder for «flerbruk» med akvakultur vil den konkrete avveiningen av interesser først skje ved lokalitetstildelingen.

Akvakulturanlegg omfattes av vedlegg II nr. 1 bokstav f til KU-forskriften, og skal følgelig behandles etter kap. 3 i forskriften. Selv om det er gjennomført KU til kommuneplanen, fritar ikke dette fra en vurdering av om KU må lages til konsesjonssøknaden etter akvakulturloven. Vurderingen av om det skal foretas en KU gjøres av fylkeskommunen.

Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen. Det er derfor ikke nødvendig at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.

Mange kommuner kan ha utdaterte planer for sjøområdene. I slike tilfeller kan det være nødvendig å bruke dispensasjoner til for eksempel flytting eller utvidelse av et område avsatt til akvakultur i kommuneplanen. Det kan for eksempel være behov for mer areal til fortøyningene. Samtidig kan utvidet areal til akvakultur komme i konflikt med andre viktige hensyn. Saken må derfor bli godt opplyst, og søknaden om dispensasjon må sendes på høring til alle som berøres av tiltaket. En forutsetning for å innvilge dispensasjon er at de formelle vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt.

3 Naturmangfoldloven

Innledning

[Lov om forvaltning av naturens mangfold \(naturmangfoldloven\)](#) – lov av 19. juni 2009 nr. 100 – er den mest sentrale loven innen naturforvaltning. Loven hører inn under Klima- og miljødepartementet, og fylkesmennene er sentrale organer i forvaltningen av loven. Loven har blant annet alminnelige bestemmelser for offentlig beslutningstaking, og regler om forvaltning av arter, naturtyper, verneområder, fremmede organismer og genetisk materiale. Loven omfatter all natur, og den gjelder for alle sektorer som forvalter natur eller som fatter beslutninger med konsekvenser for naturen. Det stedlige virkeområdet er etter naturmangfoldloven § 2 norsk landterritorium, inkludert innsjøer og vassdrag, og for øvrig sjøarealer ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen (territorialfarvannet). Naturmangfoldloven har altså et større virkeområde enn plan- og bygningsloven, som gjelder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

3.1 Naturmangfoldlovens betydning for planlegging i kystsonen

Reglene i naturmangfoldloven kapittel II inneholder alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Bestemmelsene har stor betydning ved planlegging i kystsonen.

Forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 er at naturtyper, økosystemer og arter i norsk natur skal ivaretas. Når forvaltningen behandler en sak hvor dette er en problemstilling, må den vurdere om beslutningen kan medføre at det blir vanskeligere eller umulig å nå forvaltningsmålene. I denne vurderingen er det først og fremst truede arter (og bestander av disse) og naturtyper som er relevante.

§ 6 oppstiller en generell aktsomhetsplikt overfor naturmangfold, som gjelder for både offentlige myndigheter og private. Det følger av § 7 at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og at vurderingen skal fremgå av beslutningen. De såkalte «miljørettslige prinsippene» i §§ 8 til 12 omfatter kunnskapsgrunnlaget (§ 8), føre var-prinsippet (§ 9), prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10), prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11) og prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12).

Prinsippene er saksbehandlingsregler som skal sikre at naturmangfold blir vurdert i myndighetsutøvelse som berører natur. Prinsippene skal, sammen med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, integreres i vurderingene etter sektorlover (herunder

naturmangfoldloven) og plan- og bygningsloven. De har betydning både ved saksforberedelse og når man treffer beslutninger.

Planmyndigheten har ansvar for at hensynet til naturmangfold og kravene i naturmangfoldloven kapittel II ivaretas i planutforming og planbehandling. Derfor skal hensynet til naturmangfold tas opp i planprogrammet og i plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse med eventuell konsekvensutredning. Det er viktig at prinsippene trekkes inn tidlig i planprosessen og integreres i vurderingene etter relevant lovregler. Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge eller redusere konflikter mellom natur og andre samfunnsinteresser, ved at man i en fase med flere valgmuligheter kan gå for løsninger med mindre konflikt, foreta tilpasninger og gjennomføre avbøtende tiltak. Tidlig vurdering vil dermed ofte også gi raskere fremdrift i prosjekter.

Omfanget av vurderingene etter naturmangfoldloven kapittel II må tilpasses plannivået. I overordnede planer, som regional plan og kommuneplanens arealdel, blir vurderingene naturlig nok mer overordnet enn i reguleringsplaner. Det vil også ha betydning hvor sterke føringer planen gir for fremtidig arealdisponering som berører naturmangfold. Når det er foretatt en konsekvensutredning av en plan, utredningen har vært på høring og det har blitt gjennomført tilleggsutredninger eller besluttet at det ikke er nødvendig med ytterligere utredninger, kan man som hovedregel legge til grunn at naturmangfoldlovens krav til utredninger er tilfredsstillt. Loven stiller krav om at alle offentlige beslutninger, herunder planvedtak, skal synliggjøre hvilke vurderinger som er gjort av naturmangfoldloven §§ 8-12. Fylkesmennene og Miljødirektoratet har en viktig oppgave med å informere og veilede om bruken av bestemmelsene i lovens kapittel II og etterstrebe at vurderingene som foretas, ligger på riktig nivå. For en nærmere omtale av reglene, vises til veileder om naturmangfoldloven kapittel II.

Loven § 13 omhandler kvalitetsnormer for naturmangfold. Hvis det finnes en kvalitetsnorm innenfor et saksområde, vil denne ha betydning for myndighetsutøvelsen. Per i dag er det bare vedtatt én kvalitetsnorm – for villaks.

Forskriftene om prioriterte arter setter forbud mot uttak, skade eller ødeleggelse av artene. Noen av forskriftene har også bestemmelser som beskytter artens økologiske funksjonsområde. Planlegging må ikke skje i strid med forskriftene. Hvis planlegging vil innebære uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller dennes funksjonsområde, må det foreligge dispensasjon fra forbudene i forskriftene. I dag er blant annet dvergålegras en prioritert art. For mer utfyllende informasjon vises det til veileder til forskrifter om prioriterte arter fra Miljødirektoratet, [M24-2013](#). Kapittel VI i naturmangfoldloven gir regler om utvalgte naturtyper. Kommunene som

planmyndighet er gitt en særskilt posisjon i forvaltningen av utvalgte naturtyper ved at rettslig bindende arealplaner går foran naturmangfoldlovens regler om virkningen av at en naturtype er utvalgt, se nml. § 53 fjerde ledd.

I plan- og bygningsloven er det gitt hjemler som kan ivareta enkeltområder ut fra formålet om bevaring av naturmiljø, jf. § 11-8 om hensynssoner i kommuneplaners arealdel. Til arealformålet bruk og vern av sjø og vassdrag kan det gis bestemmelser for å sikre en god forvaltning av naturen, jf. bl.a. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 og § 11-11 nr. 3 og 6. Utlekking av hensynssone for naturformål kan også følges opp gjennom reguleringsplan.

3.2 Verneområder i sjø

Naturmangfoldloven kapittel V gir regler om områdevern. Det er fem ulike vernekategorier (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder) med ulikt restriksjonsnivå. Alle de ulike formene for verneområde kan inneholde areal i sjøen. Den enkelte verneforskrift gir nærmere regler om hvilke aktiviteter og tiltak som kan gjennomføres. Planlegging må skje innenfor rammene av verneforskriften for området.

Det kan etter naturmangfoldloven § 39 opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Marine verneområder kan etableres i medhold av naturmangfoldloven ut til tolv nautiske mil fra grunnlinjen (altså i territorialfarvannet). Områdene skal – sammen med arealer som er beskyttet etter annet lovverk – danne et nettverk av vernede og beskyttede områder som skal ta vare på økosystemer og naturverdier. Innenfor disse områdene reguleres, i tråd med det aktuelle verneformålet, all aktivitet som kan forringe verneverdiene.

Generelt vil aktivitet som ikke er i strid med verneformålet fortsatt være tillatt. Verneformålet og restriksjoner kan gjelde sjøbunn, vannsøyle, overflate eller en kombinasjon av disse. Marine verneområder kan ivareta flere mål samtidig. I tillegg til å beskytte viktig natur mot negativ påvirkning, kan disse områdene også være viktige som referanseområder for forskning og overvåking.

Det følger av forskrift om konsekvensutredninger fastsatt ved kongelig resolusjon av 21. juni 2017 vedlegg 1 at det skal utarbeides konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven for verneområder etter naturmangfoldloven større enn 250 km².

4 Kulturminneloven

Innledning

Lov om kulturminner (kulturminneloven) – lov av 9. juni 1978 nr. 50 – er den sentrale loven for å sikre og ta vare på kulturminner. Det er gitt regler om faglig ansvarsfordeling mv. i forskrift fastsatt ved kongelig resolusjon av 9. februar 1979 nr. 8785, med senere endringer. Loven hører inn under Klima- og miljødepartementet. Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og faglig rådgiver for departementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Fylkeskommuner og Sametinget har primæransvaret for forvaltning og veiledning om kulturminner.

Loven angir ikke eksplisitt noe stedlig virkeområde, men omfatter også kulturminner og kulturmiljø på sjøbunnen. Kulturminneloven gjelder innenfor norsk territorialfarvann, dvs. ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Norge opprettet fra 1. januar 2004 også en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil. Territorialfarvannsloven § 4 sier at tilstøtende sone «... likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.» Altså gjelder kulturminneloven ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjen.

4.1 Sentrale bestemmelser

Flere bestemmelser i loven kommer til anvendelse i forbindelse med planlegging i kystsonen.

4.1.1 Automatisk fredete kulturminner

Kulturminneloven inneholder en opplisting av kulturminner som er fredet direkte i medhold av loven, jf. § 4. Dette dreier seg i utgangspunktet om alle spor etter menneskelig aktivitet fra før reformasjonen, dvs. eldre enn 1537, samt stående bygninger fra tiden frem til 1650, som er erklært å være fra denne perioden. Etter andre ledd fremgår det også at alle samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredete kulturminner.

I loven § 9 pålegges det en undersøkelsesplikt ved planlegging av offentlige og større private tiltak. Med «offentlige tiltak» menes alle statlige, fylkeskommunale og kommunale tiltak, eller tiltak med overveiende offentlig kapital, for eksempel vegutbygging, vassdragsregulering og offentlig byggevirksomhet for øvrig.

Undersøkelsesplikten gjelder også ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Hva som kan være «større private tiltak» er ikke nærmere presisert i forarbeidene, men er kort angitt

i rundskriv T-2/2007: «Dersom formålet med tiltaket primært er av kommersiell karakter gjennom å legge til rette for utleie eller salg og ikke dekke egne bruksbehov, vil det normalt ikke oppfattes som et *mindre* tiltak».

Det følger av kulturminneloven § 8 fjerde ledd at dispensasjon fra automatisk fredning kan gis gjennom reguleringsplan. Kulturminneforvaltningen avgjør dispensasjonsspørsmålet gjennom sin uttalelse til planen, samtidig som det stilles nødvendige vilkår om arkeologisk gransking/utgraving, overvåking mv. Det endelige planvedtaket utgjør dispensasjonsvedtak og dispensasjonsvilkår innarbeides som bestemmelser til planen.

4.1.2 Skipsfunn mv.

Det følger av kulturminneloven § 14 at staten har eiendomsrett til mer enn hundre år gamle båter (skipsvrak), skipskrog, tilbehør og last som har vært om bord, der det ikke lenger er rimelig mulighet for å finne ut hvem som er eier. Det følger videre av § 14 andre ledd at bestemmelsene i §§ 9, 10 og 11 annet ledd får tilsvarende anvendelse i tilfeller av slike skipsfunn. Når utbygging av havner og fergeleier settes i gang, er dette ofte områder som i lang tid har vært havner eller ankringsplasser, og hvor det kan forventes å finne vrak, rester av vrak eller gjenstander som i årenes løp er kastet over bord. Slike kulturminner blir undergitt samme bestemmelser med hensyn til undersøkelsesplikt som automatisk fredete kulturminner.

§ 14 i kulturminneloven er ikke samordnet med plan- og bygningslovens bestemmelser om reguleringsplan. Tillatelse til inngrep i skipsfunn innenfor reguleringsplanområdet, må derfor alltid gis som dispensasjon ved særskilt vedtak etter § 14 annet ledd andre punktum. Av hensyn til iverksettelse av tiltak etter planen, er det mest hensiktsmessig at dispensasjonssøknaden samordnes med plansaksbehandlingen.

Dispensasjonssøknaden etter kulturminneloven § 14 bør også kunne stilles i bero der innsigelser til planen kan føre til at den ikke blir stadfestet.

4.1.3 Vedtaksfredete kulturminner

Kulturminner fra nyere tid kan fredes gjennom vedtak. Kulturminneloven §§ 15, 19 og 20 gir hjemmel for fredning av anlegg og et område rundt, og for fredning av kulturmiljø. Områdefredning etter § 19 kan både være vertikal og horisontal, dvs. gjelde et avgrenset område både rundt, over og under det anlegget som er fredet etter § 15. På den måten kan for eksempel vannsøylen over et vedtaksfredet anlegg på sjøbunn

være fredet så langt det er nødvendig for å sikre kulturminnet, med tilhørende regulering av ferdselen i området.

Dispensasjon fra fredning etter vedtak kan bare gjøres for tiltak som ikke innebærer vesentlig inngrep. Krever tiltaket slike inngrep, må kulturminnet eventuelt avfredes.

4.2 Saksbehandling og samarbeid i planprosesser

Ansvar for forvaltning av kulturminner er regulert i forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Forskriften regulerer hvilke instanser som har myndighet og ansvar etter de enkelte bestemmelsene i kulturminneloven. Myndigheten og ansvaret er fordelt tematisk og geografisk.

Fylkeskommunen og Sametinget har førstelinjeansvaret som kulturminnemyndighet, og skal motta og uttale seg til forslag til arealplaner. Dette innebærer ansvaret for å vurdere om det er behov for å gjennomføre arkeologiske registreringer og gjennomføre disse. Fylkeskommunen og Sametinget er også de som skal kontaktes først – av tiltakshaver eller kommunen – når det skal settes i gang tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner eller skipsfunn. Kulturminnemyndigheten sørger deretter for at saken forelegges de rette instansene i kulturminneforvaltningen – enten det er til uttalelse, avgjørelse eller for utgraving/skjøtsel (gransking og vedlikehold). Alle instanser i kulturminneforvaltningen har en samarbeidsplikt seg imellom i saker som er av gjensidig interesse. Fylkeskommunen og Sametinget skal delta på møter i regionalt planforum, når det skal tas opp saker som berører kulturminner.

Førstelinjemyndighet og ansvar når det gjelder gjennomføring av utgraving eller skjøtsel av kulturminner under vann, ligger hos de regionale sjøfartsmuseene (Norsk maritimt museum, Museum Stavanger – Stavanger maritime museum, Bergen sjøfartsmuseum, NTNU Vitenskapsmuseet og Universitetsmuseet i Tromsø). Det er disse institusjonene som forestår arkeologisk arbeid for automatisk fredete kulturminner under vann, og for skipsfunn, last mv. for det som er yngre enn 1537.

De arkeologiske landsdelsmuseene (Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo, Arkeologisk museum, Universitetet i Stavanger, Universitetsmuseet i Bergen, NTNU Vitenskapsmuseet, Universitetsmuseet i Tromsø) forestår arkeologisk arbeid knyttet til båter, skipsskrog, tilbehør, last, mv. for skipsfunn på land fra før 1537. De arkeologiske landsdelsmuseene og de regionale sjøfartsmuseene har ansvar innenfor sine respektive landsdeler. Det er sjøfartsmuseene som ivaretar statens eieransvar for skipsfunn.

For vedtaksfredete kulturminner under vann er ansvaret for å gi dispensasjon lagt til fylkeskommunen.

Kommunene kan ta initiativ til å utarbeide særskilte planer med kulturminner, kulturmiljøer og landskap som tema. En slik plan vil kunne fungere som grunnlag for utarbeiding av arealplaner, og vil kunne synliggjøre kommunens kulturminnepolitikk. Hensynet til kulturminner kan også innarbeides i kommunens kommunedelplan for kystsonen.

Kommunen kan sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap gjennom:

- hensynssoner med bestemmelser eller retningslinjer i kommune(del)planer eller reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 og § 12-6
- bestemmelser til arealformål i kommune(del)planer eller reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-10, 11-11 og 12-7
- generelle bestemmelser i kommune(del)planer, jf. plan- og bygningsloven § 11-9
- arealformål LNFR med underformål vern av kulturminner og kulturmiljø, jf. plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 5 i reguleringsplaner

Bestemmelser i kommune(del)planer eller reguleringsplaner er viktig for en god forvaltning av områder med kulturminner, kulturmiljø og landskapsinteresser, og er nødvendige selv om interessene er avsatt til hensynssone eller arealformål. Som nevnt over gjelder undersøkelsesplikten i § 9 i kulturminneloven ved utarbeidelse av reguleringsplaner. I tillegg må kravene til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven for tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn følges. I kystnære sjøområder kan større tiltak få vesentlige virkninger for kulturmiljø og viktige landskap på land, for eksempel i verdensarvområder. For nærmere informasjon om kulturminneforvaltning i forbindelse med planlegging etter plan- og bygningsloven vises det til en egen veileder fra Riksantikvaren: *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap.*

Planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommunen har i sin saksbehandling av tiltak en samordningsplikt for alle tiltak som er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, plan- og bygningsloven § 21-5. Dette gjelder også for tiltak i sjø som må avklares med kulturminnemyndighetene. Videre fastslår kulturminneloven § 25 en meldeplikt for kommunen til fylkeskommunen når kommunen kommer i berøring med, dvs. blir kjent med, tiltak som omfattes av kulturminneloven. Kulturminnemyndighetene skal bidra til at kommunene har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne avklare forholdet til kulturminner i oppstartsmøte.

4.3 Dekning av kostnader

Kulturminneloven § 10 gir regler om at tiltakshaver dekker undersøkelses- eller utgravingsutgifter som følge av tiltak nevnt i §§ 8 og 9. Departementet kan når «særlige grunner foreligger» fastsette at kostnadene helt eller delvis dekkes av staten. Ved «mindre private tiltak» skal staten dekke utgiftene helt eller delvis dersom disse blir «urimelig tyngende» for tiltakshaveren. I Rundskriv [T-2/2007](#) gis det føringer for dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak. Rundskrivet innebærer en endring av tidligere forvaltningspraksis, slik at staten i større grad skal dekke slike utgifter. I tillegg gis det noen vurderingsmomenter i avgjørelsen av hva som er «mindre private tiltak» og «urimelig tyngende».

4.4 Kunnskapsgrunnlag

Askeladden er Riksantikvarens offisielle database over fredede og vernede kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Askeladden er et verktøy for kulturminneforvaltningen. Tilgang til databasen gis til ansatte innen sentral, regional og lokal kulturminneforvaltning, offentlig forvaltning, konsulenter, forskere og studenter. Kulturminnesøk er en nettside rettet mot hele befolkningen, med oversikter over kulturminner og kulturmiljøer i Norge.

5 Forurensningsloven

Innledning

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) – lov av 13. mars 1981 nr. 6 – er den sentrale loven for å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning, redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over menneskers trivsel eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Det er Klima- og miljødepartementet som forvalter forurensningsloven som øverste myndighet. Ansvar for beredskap m.m. mot akutt forurensning i forurensningsloven kapittel 6 er lagt til Kystverket og Samferdselsdepartementet.

Forurensningslovens virkeområde er forurensninger og avfall i det ytre miljø. Stedbunden næring og andre kilder på fastlands-Norge omfattes, og også tilhørende øyer, sjøterritoriet ut til territorialgrensen 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen og luftterritoriet. Loven gjelder også for forurensninger som truer med å inntreffe her i riket, og forurensningskilder som befinner seg i, eller forurensninger som truer med å inntreffe i, Norges økonomiske sone, dersom kilden er norsk fartøy eller innretning. Norges økonomiske sone regnes til 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Med «innretning» menes først og fremst oljeinstallasjoner på kontinentalsokkelen, men også flytende eller faste plattformer som kan brukes til industriproduksjon eller avfallsforbrenning.

5.1 Sentrale bestemmelser

Hva som menes med «forurensning» etter forurensningsloven fremgår av § 6:

«Med forurensning forstås i denne lov:

1. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen
2. støy og rystelser
3. lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer
4. påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.»

Lovens definisjon av forurensning er altså svært vid. Hovedregelen om forurensning følger av § 7 første ledd, der det fremgår at det i utgangspunktet er forbudt å «ha, gjøre, eller sette i verk» noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Dersom forurensningsmyndigheten har gitt en særskilt tillatelse til å forurense etter forurensningsloven § 11 (*særskilt tillatelse til forurensende tiltak*), er altså den aktuelle forurensningen tillatt. Når det gis tillatelse til forurensningen etter § 11, kan forurensningsmyndigheten ifølge § 16 fastsette nærmere vilkår for å motvirke at den aktuelle forurensningen fører til skade eller ulemper. Denne ordningen, der tillatelse til forurensning kan gis på vilkår, er et sentralt virkemiddel i forurensningspolitikken.

Videre følger det av loven § 8 første ledd at vanlig forurensning fra blant annet fiske, jordbruk, skogbruk, boliger, kontorer og midlertidig anleggsvirksomhet i utgangspunktet er tillatt. I § 8 tredje ledd fremgår et generelt unntak fra kravet om utslippstillatelse etter § 11 for forurensning som ikke medfører «nevneverdige skader eller ulemper». For øvrig kan forurensning også være lovlig i henhold til forskrift etter § 9.

Ved fare for forurensning i strid med loven, presiserer forurensningsloven § 7 annet ledd den ansvarliges tiltakspflicht. Her slås fast en plikt for den ansvarlige til å hindre at slik forurensning inntreffer, til å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den hvis den allerede har inntrefft, og til å avbøte skader eller ulemper som er oppstått. Dersom den ansvarlige ikke oppfyller tiltakspfikten etter § 7 annet ledd, kan forurensningsmyndigheten i medhold av § 7 fjerde ledd pålegge vedkommende å gjennomføre tiltak.

5.2 Forurensningslovens og forurensningsforskriftens anvendelse

5.2.1 Forurenset sjøbunn

Opprydding av forurenset sjøbunn er et satsningsområde for myndighetene. I St. meld. nr. 14 (2006-2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* la regjeringen frem en helhetlig handlingsplan for opprydding i forurenset sjøbunn. Handlingsplanen omfatter blant annet opprydding i forurenset sjøbunn for 17 prioriterte kyst- og fjordområder, i tillegg til prioriterte havner og skipsverft. Det overordnede målet for oppryddingsarbeidet er at forurensningen i sjøbunnen skal tas ut av sirkulasjon, altså bort fra økosystemet.

Det rettslige grunnlaget for forurensningsmyndighetenes pålegg i saker om forurenset sjøbunn er forurensningsloven § 51 (undersøkelser), § 7 fjerde ledd (oppryddingstiltak) og §11 (utslippstillatelse). Kretsen av hvem som etter forurensningsloven kan stilles til ansvar og få pålegg fra forurensningsmyndigheten er vid, der flere kan holdes eneansvarlig for samme forurensningen. I praksis kan dette være både grunneier/fester, tidligere forurenser og nåværende driver av havn/verft ha ansvar. Utgangspunktet er at den ansvarlige for forurensningen pålegges å dekke kostnadene for blant annet undersøkelser og opprydding.

5.2.2 Mudring og dumping mv. i sjø og vassdrag

Forurensningsforskriften §§ 22-3 og 22-4 fastsetter et generelt forbud mot mudring og dumping fra skip i sjø og vassdrag, med mindre tillatelse er gitt av forurensningsmyndigheten i medhold av § 22-6. Også plassering av materiale i sjø eller vassdrag med et annet formål enn det opprinnelig ble bygd eller konstruert for (herunder etablering av kunstig rev) er i utgangspunktet forbudt, jf. forskriften § 22-5. Hvem som er forurensningsmyndigheten i saker om mudring og dumping fra skip og plassering av materiale i sjø eller vassdrag, fremgår av § 22-6. Mudring og dumping fra land, inkludert utfylling, reguleres ikke i forurensningsforskriften og skal vurderes etter forurensningsloven § 7 første ledd, § 11 og eventuelt § 8 tredje ledd. Fylkesmannen har i rundskriv T-3/12 blitt delegert forurensningsmyndighet i disse sakene. Behandlingen etter forurensningsloven må samordnes med eventuell arealplan etter plan- og bygningsloven, som kan gi bestemmelser om vannflate, vannsøyle og bunn.

5.2.3 Bygge- og gravearbeider i strandsonen

Forurensningsforskriften kapittel 2, om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider, kan komme til anvendelse for tiltak i strandsonen dersom den dominerende delene av tiltaket skjer på land og bare en mindre del foregår i sjø. Det kan for eksempel være bygging av brygge i forurenset grunn. De fleste sakene etter forurensningsforskriften kapittel 2 vil også kreve tillatelse etter byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven, fordi de regnes som et "vesentlige terrenginngrep".

5.2.4 Kunstige sandstrender

Utlekking av sand for etablering/vedlikehold av kunstige sandstrender kan i mange tilfeller ha en negativ effekt på det marine biologiske mangfoldet gjennom partikkelspredning og tilslamming av sårbar bunnfauna. Dette anses som forurensning i henhold til definisjonen i forurensningsloven § 6. Det er av den grunn nødvendig å søke fylkesmannen om tillatelse etter forurensningsloven dersom det aktuelle tiltaket medfører «nevneverdige skader eller ulemper», jf. forurensningsloven § 8 tredje ledd. De fleste av disse tiltakene vil være søknadspliktig og avhengig av godkjent plan eller dispensasjon etter plan- og bygningsloven.

5.3 Samvirke mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven

Det bør være god kopling mellom planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. I forurensningsloven § 2 nr. 2 fremgår det at forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene, slik at plan- og bygningsloven sammen med forurensningsloven brukes for å unngå eller begrense forurensning og avfallsproblemer. Krav til slik samordning følger også av forurensningsloven § 11 fjerde ledd om at forurensning om mulig skal søkes løst for

større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner (region- og kommuneplaner) og reguleringsplaner. Denne bestemmelsen innebærer både at planmyndighetene skal søke å integrere løsning av forurensnings- og avfallsspørsmål i planleggingen av arealdisponering og ressursutnyttelse etter plan- og bygningsloven, og at forurensningsmyndighetene skal ta hensyn til plan i sin avgjørelse etter forurensningsloven § 11.

Av forarbeidene til forurensningsloven følger det at en tillatelse etter forurensningsloven til forurensende virksomhet kan nektes dersom en slik tillatelse vil kunne binde opp planmyndigheten i negativ retning eller dersom det er ønskelig med en planmessig løsning, i stedet for behandling av enkeltsaker. Situasjonen kan også være slik at det er en nærliggende mulighet for at en søknad etter plan- og bygningsloven vil bli avslått. For å unngå en slik situasjon, kan forurensningsmyndigheten henvise søkeren til først å få saken behandlet etter plan- og bygningsloven. Samtidig kan ikke forurensningsmyndigheten uten samtykke fra vedkommende planmyndighet gi utslippstillatelse i strid med godkjente arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. forurensningsloven § 11 fjerde ledd siste punktum. Med «endelige» planer menes vedtatte arealplaner, enten kommuneplanens arealdel, kommunedelplan, områderegulering eller detaljregulering.

Bestemmelsen i forurensningsloven § 11 fjerde ledd må også ses i sammenheng med de mulighetene plan- og bygningsloven gir til å fastsette miljøkrav. Etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 kan det i reguleringsplan settes miljøkvalitetsmål og forurensningsmessige krav til virksomhet bl.a. for å sikre vannkvaliteten.

Forurensningsbegrensende tiltak fastsatt etter plan- og bygningsloven kan gjøre det lite nødvendig med særskilt behandling etter forurensningsloven, dersom de aktuelle skadene og/eller ulempene er tilfredsstillende løst i arealplaner. Det er forurensningsmyndighetene selv som avgjør om forholdene knyttet til forurensning er tilfredsstillende ivaretatt etter plan- og bygningsloven.

6 Vannforskriften

Innledning

Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vannressursloven, og gjennomfører EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) som trådte i kraft i år 2000. Formålet med vannforskriften angis i § 1:

«Formålet med denne forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet.»

Det skal fastsettes miljømål for den enkelte vannforekomst. Alt ferskvann, grunnvann og vann i kystnære områder skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes. Alle vannforekomster skal som hovedregel opprettholde eller oppnå god økologisk tilstand eller godt økologisk potensial samt god kjemisk tilstand i tråd med nærmere angitte kriterier. Miljømålene skal i utgangspunktet nås innen 2021. Klima- og miljødepartementet har det nasjonale ansvaret for samordningen og oppfølgingen av vanndirektivet i tett oppfølging med andre departementer, mens fylkesmannen har et spesielt ansvar for å koordinere og kvalitetssikre det miljøfaglige kunnskapsgrunnlaget som planene skal bygge på.

6.1 Sentrale bestemmelser i planprosesser

Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og forvaltning av ulike sektorer vil kunne påvirke vannmiljøet og vannkvaliteten. Særlig er de regionale vannforvaltningsplanene som er endelig godkjent av Klima- og miljødepartementet, samt vannforskriften § 12, relevante ved kommunens planlegging i kystsonen.

6.1.1 Vannforvaltningsplanene

Miljømålene skal oppnås gjennom miljømålbaserte og tverrsektorielle vannforvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer. Planene skal revurderes og om nødvendig oppdateres hvert sjette år. Det er 11 fylkeskommuner som er utpekt som vannregionmyndigheter, og som lager hver sin regionale plan. Vannregionmyndigheten skal koordinere planarbeidet sammen med et tilhørende vannregionutvalg, som består

av blant annet representanter fra kommunene. De regionale planene med tilhørende forvaltningsplaner skal følges opp i annen kommunal- og regional planlegging.

For en mer detaljert veiledning om de juridiske rammene og sentrale tolknings spørsmål ved den praktiske anvendelsen av vannforskriften § 12, vises det til Klima- og miljødepartementets brev av 23. februar 2015.

7 Forsvarets arealbruk i kystnære sjøarealer

Forsvarets behov for arealer i kystnære sjøområder er primært knyttet til skyte- og øvingsvirksomhet. Forsvaret vil i tillegg ha behov for å kontrollere ferdsel i enkelte områder ut fra hensynet til forsvarsviktige installasjoner eller for å hindre innsyn i virksomhet. Forsvarets arealbehov synliggjøres i kommune- og reguleringsplaner, enten som arealformål Forsvaret, hensynssone sikring mot fare eller hensynssone båndlegging etter plan- og bygningsloven med henvisning til forbudsområder med hjemmel i egen forskrift.

7.1 Forbudsområder

Kongen kan etablere ferdselsforbud/-restriksjoner i og omkring forsvarsviktige installasjoner og områder. Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret angir 16 definerte sjøområder med ferdselsrestriksjoner. Forskriften er hjemlet i sikkerhetsloven § 18 a.

7.2 Skyte- og øvingsfelt

Forsvaret har jevnlig behov for å øve på sitt oppdrag. Øvelsene krever at annen ferdsel holdes unna, dels av hensyn til øvingsutbyttet for Forsvaret, dels fordi øvelsene kan medføre fare for sivil trafikk. I særlig grad gjelder dette skyteøvelser. Sjøforsvaret og Luftforsvaret er de største brukerne av skyte- og øvingsfelt i sjø, men også andre avdelinger i Forsvaret benytter dem.

Forsvarets skyte- og øvingsfelt som er etablert gjennom etterkrigstiden er dokumentert og offentligjort gjennom NOU 2004:27 *Forsvarets skyte- og øvingsfelt – Hovedrapport fra det rådgivende utvalg til vurdering av Forsvarets øvingsmuligheter*. Rapporten inneholder både skytefelt på land og i sjøen og viser feltenes geografiske plassering og utbredelse.

Forsvaret foretok i 2015 en nasjonal gjennomgang av skyte- og øvingsfeltene i sjø, der det er vurdert hvilke skyte- og øvingsfelt som kan avvikles og hvilke som skal beholdes for videre bruk. For enkelte skytefelt er det også foreslått endringer av skytefeltgrensene.

7.3 Arealbruksvirkemidler

Plan- og bygningsloven ble gjort gjeldende for sjøområder ut til én nautisk mil fra grunnlinjen med lovrevisjonen av 2008. Samtidig ble *Forsvaret* angitt som et eget arealformål i kommuneplaner og reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-7

nr. 4 og 12-5 nr. 4. Loven ga også hjemmel for å avsette hensynssoner i planene med henblikk på sikring mot fare, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6.

Skyte- og øvingsområder i sjø er etablert før plan- og bygningsloven ble gjort gjeldende for sjøområder, slik at de fleste av øvingsområdene i sjø i dag er uten formell status etter plan- og bygningsloven. Dermed er de også uten et arealbruksmessig vern dersom andre bruksinteresser søker etablering i de samme områdene og får tillatelse til dette. Skyte- og øvingsfelt utgjør tidsavgrensede faresoner som det kan være mulig å kombinere med annen ferdsel, mens etablering av faste anlegg, for eksempel akvakulturanlegg, vil kunne være uforenlig med Forsvarets bruk av skytefeltene.

Forsvarsbygg er gitt i oppdrag å trygge Forsvarets arealbruksinteresser gjennom høringsinnspill til kommunale og fylkeskommunale arealplaner og som innsigelsesmyndighet for Forsvarets interesser.

Forsvarsbygg søker å sikre Forsvarets skyte- og øvingsfelt og forbudsområder i kommuneplaner og regionale/interkommunale kystsoneplaner gjennom innspill om bruk av arealformål Forsvaret og hensynssoner.

Kystverket skal etter havne- og farvannsloven § 28 behandle søknader om tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innredning eller virksomhet. Dermed vil eventuelle tiltak som kan få betydning for Forsvarets anlegg eller virksomhet gis egen godkjenning også etter denne loven.

7.4 Kart- og dybde data

Etter lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold (informasjonskontrollloven) § 4, er det forbudt å gjøre opptak eller på annen måte bruke informasjon om bestemt angitte bunnforhold, uten samtykke.

Forsvaret fastsetter hvilken informasjon som rammes basert på hvilken informasjon som kan ha skadefølger for rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende. I dette ligger det også at informasjonen er sikkerhetsgradert informasjon og må behandles i henhold til de krav som stilles i sikkerhetsloven. Denne restriksjonen antas å ha direkte betydning for forvaltningen av sjøområdene, hvor sivile i utgangspunktet ikke fritt kan gjøre opptak og/eller dele informasjon med samfunnet for øvrig. Forsvaret kan etter søknad gi tillatelse til å gjøre opptak eller på annen måte bruke informasjonen, herunder også tilgang til slik informasjon. Det pågår et arbeid med å utarbeide forskrift som regulerer forbudet nærmere.

8 Energiloven og Havenergiloven

[Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. \(energiloven\)](#) fra 1990 og [Lov om fornybar energiproduksjon til havs \(havenergiloven\)](#) fra 2010 har betydning for forvaltning av sjøarealene. Norge har naturgitte forutsetninger for å utnytte og utvikle nye former for energiproduksjon i kyst- og sjøarealer. Vindkraftanlegg er arealkrevende, og kan komme i konflikt med andre viktige miljø- og samfunnshensyn. Også andre former for energiproduksjon i sjøarealer nær kysten, som tidevannskraft og bølgekraft, kan for fremtiden komme til å bli viktige energiproduksjonsformer.

Alle konsesjonspliktige produksjons- og overføringsanlegg for elektrisk energi må ha tillatelse fra myndighetene (konsesjon). Plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, gjelder ikke for vindkraftanlegg eller andre konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd siste punktum.

Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er konsesjonsmyndighet for nye vannkraftverk, vindkraftverk og kraftledninger. Konsesjonsmyndigheten for større vannkraftanlegg og store kraftledningsanlegg ligger til Kongen.

Fra 1. januar 2018 er det kommunene som er konsesjonsmyndighet for mikro- og minikraftverk, jf. vannressursloven § 64 annet ledd. Kommunene kan også behandle søknader om å bygge mindre vindkraftanlegg på inntil 1 MW etter reglene i plan- og bygningsloven.

Bygging av vindkraftanlegg som knyttes til høystpentanlegg er konsesjonspliktig etter energiloven. Loven gjelder ut til grunnlinjen, og har som formål å «sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.» Søknadsbehandlingen for konsesjoner er nærmere regulert i energiloven kapittel 2.

Vindkraftanlegg på mer enn 10 MW omfattes av forskrift om konsekvensutredninger av 21. juni 2017, og skal konsekvensutredes (vedlegg I). Mindre, konsesjonspliktige vindkraftanlegg skal vurderes nærmere (vedlegg II). NVE er ansvarlig myndighet for behandlingen av vindkraftanlegg etter forskriften om konsekvensutredninger. Det fremgår av energiloven § 2-1 andre ledd at ved søknader som omfattes av kravet om konsekvensutredning, skal konsekvensutredninger vedlegges konsesjonssøknaden.

I plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd er det inntatt en bestemmelse som gir Olje- og energidepartementet adgang til å bestemme at endelig konsesjon gis virkning som en

statlig arealplan. Bakgrunnen for bestemmelsen er å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg. Bestemmelsen er også aktuell i en situasjon hvor det er gitt konsesjon, men tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og kommunene ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller dispensere fra arealdelen. Kraftledninger i sentral- og regionalnettet trenger bare konsesjonsbehandling, jf. plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd.

Havenergiloven gjelder utenfor grunnlinjene. Loven gjelder i sjøterritoriet (omfatter 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen) og på kontinentalsokkelen, og det er hjemmel for å åpne for at den gjelder i hele norsk økonomisk sone, jf. loven § 1. Loven skal legge til rette for fornybare energiressurser til havs. Samtidig åpner § 1-2 syvende ledd for at deler av havenergiloven kan gjøres gjeldende også innenfor grunnlinjen (indre farvann). Dermed vil havenergiloven også kunne komme til anvendelse for hele sjøarealet som omfattet av plan- og bygningslovens virkeområde. Etter loven § 2-2 kan Kongen i statsråd åpne for at nærmere bestemte arealer åpnes for produksjon av havenergi, med sikte på tildeling av konsesjon etter loven § 3-1.

I Meld. St. 25 (2015-2016) legger regjeringen til grunn at den vil legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge, og at det tas sikte på å klargjøre hvilke havområder det kan være aktuelt åpne for søknader om konsesjon for vindkraft til havs.

9 Akvakulturloven

9.1 Innledning

Lov om akvakultur (akvakulturloven) – lov av 17. juni 2005 nr. 79 – innebar en modernisering av virkemidlene for å legge til rette for utvikling av den norske akvakulturnæringen. Loven hører inn under Nærings- og fiskeridepartementet. Med den nye loven ble det innført tiltak for å sikre økt kapitaltilgang og omstillingsevne gjennom fri overføring av tillatelser mellom private aktører (uten myndighetenes godkjenning), samt mulighet for å pantsette akvakulturtillatelser. Fokus ble flyttet fra *hvem* som eier virksomhetene til *hvordan* disse faktisk drives. Det ble også etablert klarere miljøkrav for næringsaktørene.

For å begrense næringens omkostninger knyttet til det offentliges behandling av søknader, ble det lagt opp til en effektivisering av prosessene rundt etablering av akvakultur og kortere saksbehandlingstid. Det var også et mål å legge til rette for en samordnet arealbruk jf. Stortingsmelding nr. 19 (2004-2005) *Om marin næringsutvikling*. Akvakulturloven gir retningslinjer for avveining av arealinteresser ved lokalisering av akvakulturvirkosomhet, slik at man sikrer sameksistens med andre brukere av kystsonen.

Det fremgår av akvakulturloven § 1 at: «Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.»

Akvakulturnæringen er i hovedsak en eksportrettet næring og formålsparagrafen fremhever hensynet til næringens internasjonale konkurransekraft som et tungtveiende hensyn i forvaltningen av lovens bestemmelser. Lovens forarbeider fremhever også at næringens lønnsomhet og konkurransekraft skal fremmes innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet. Hensynet til miljøet dekker både forurensing og økologiske effekter. En forsvarlig og samfunnsnyttig forvaltning av de marine økosystemene er grunnleggende for næringens langsiktige lønnsomhet og verdiskaping.

Akvakulturloven gjelder på landterritoriet, i territorialfarvannet, i Norges økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen, jf. § 3.

9.2 Sentrale bestemmelser

9.2.1 Loven kapittel 2 – akvakulturtillatelse

9.2.1.1 *Krav om akvakulturtillatelse*

Det er forbudt å drive akvakultur uten tillatelse. Det følger av § 4 første ledd at akvakulturtillatelse kan fås på to måter: enten ved tildeling fra departementet (delegert til Fiskeridirektoratet/fylkesmannen) eller ved overføring mellom private aktører. I begge tilfeller må man registreres i Akvakulturregisteret som innehaver av slik tillatelse for å kunne drive akvakultur, jf. § 4 annet ledd. Ved nytildeling er det opp til forvaltningens frie skjønn å avgjøre om tillatelser til akvakultur skal tildeles.

9.2.1.2 *Innholdet i en akvakulturtillatelse (bestemte arter, avgrenset lokalitet mv.)*

Akvakulturloven § 5 bestemmer at tillatelse til akvakultur gir rett til «produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang.»

Normalt vil en akvakulturtillatelse være knyttet til flere bestemte lokaliteter, som må godkjennes særskilt av tildelingsmyndigheten. Det er også slik at det til hver lokalitet oftest vil være knyttet flere tillatelser. Det gjelder krav om brakklegging av akvakulturlokaliteter mellom hver produksjonssyklus.

For å sikre en optimal og bærekraftig drift, vil det etter hver produksjonssyklus kunne være nødvendig å flytte driften i medhold av tillatelsen mellom ulike lokaliteter. Driftsformen med krav til brakklegging gjør at en tillatelse jevnlig vil kunne flyttes til og fra den enkelte kommune. Akvakulturtillatelser for laks, ørret og regnbueørret er geografisk knyttet til en av Fiskeridirektoratets regioner og kan i utgangspunktet kun utnyttes i den regionen tillatelsen er tildelt. Unntak fra denne bestemmelsen gjelder kun for selskaper som har fått tillatelse til såkalt interregionalt biomassetak, eller at det er gitt dispensasjon i medhold av laksetildelingsforskriften.

9.2.1.3 *Maksimalt tillatt biomasse (MTB)*

Tillatelser til fiskeoppdrett avgrenses i maksimalt tillatt biomasse (MTB). En standard tillatelse for matfiskeoppdrett av laks, ørret og regnbueørret er avgrenset til 780 tonn MTB i fylkene fra Nordland og sørover, men en standard tillatelse i Troms er avgrenset til 945 tonn MTB. Størrelsene 780 og 945 tonn angir den største tillatte biomassen per tillatelse. Når det er gitt forskjellig MTB for tillatelser i Troms og Finnmark, så skyldes dette at det er lavere veksthastighet i de to nordligste fylkene sammenlignet med resten av landet. Den større tillatte biomassen per tillatelse skal kompensere for dette.

9.2.1.4 *Saksgangen i behandling av nye akvakulturtillatelser*

I henhold til akvakulturloven §§ 4 og 6 kan departementet gi tillatelse til å drive akvakultur etter søknad, gitt at søker oppfyller bestemte vilkår. Behandling av søknader

om tillatelse etter akvakulturloven skal skje på bakgrunn av en rekke lover og tilhørende forskrifter som skal behandles av respektive sektormyndigheter. Disse er matloven og dyrevelferdsloven (Mattilsynet) og forurensningsloven (fylkesmannen).

Fylkesmannen kan gi uttalelser til den enkelte sak som vedrører naturvern, sårbar natur, biologisk mangfold, friluft-, fiske- og viltinteresser (jf. også bestemmelsene i naturmangfoldloven). Det må også foreligge tillatelse fra Kystverket etter havne- og farvannsloven. Fiskeridirektoratet kan gi uttalelse om tradisjonelle fiskeriinteresser. I tillegg vil akvakultur som krever vannuttak av ferskvann kreve tillatelse etter vannressursloven (NVE).

Det følger av akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b at kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak må være oppfylt for å kunne få tildelt en akvakulturtillatelse. Det må også være foretatt en avveining av arealinteresser etter § 16, jf. § 6 første ledd bokstav c. I tillegg følger det som et generelt vilkår i akvakulturloven § 6 bokstav a at tillatelse kan gis dersom det er «miljømessig forsvarlig». Offentlige beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal også vurderes i lys av prinsippene som følger av naturmangfoldloven §§ 8 til 12, jf. naturmangfoldloven § 7.

I vurderingen av akvakultursøknader etter matloven og dyrevelferdsloven er bestemmelsene konkretisert i forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften). Ifølge etableringsforskriften § 7, skal Mattilsynet særlig vurdere faktorer som påvirker smittefaren for det omsøkte akvakulturanlegget og dets omliggende miljø.

Når alle sektormyndighetenes vedtak foreligger, skal tildelingsmyndigheten (fylkeskommunen) fatte vedtak i henhold til akvakulturloven etter en samlet vurdering. I praksis medfører saksgangen at kommunen og de ulike etatene som forvalter sektorlovene er gitt «vetorett» ved etablering av nye lokaliteter for akvakultur. Tillatelse til akvakultur kan bare gis dersom nødvendige tillatelser som ivaretar hensynet til fiskehelse, fiskevelferd og miljø er gitt fra de ansvarlige myndigheter og dersom plasseringen av lokaliteten ikke er i strid med vedtatt arealplan.

9.2.1.5 Mer detaljert om saksbehandlingen (koordinering, tidsfrister mv)

Søknadsprosessen ved klarering av akvakulturlokaliteter koordineres av fylkeskommunen. Søknad sendes til den fylkeskommunen lokaliteten søkes plassert i. Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader setter tidsfrister for de ulike myndigheter som involveres i søknadsbehandlingen. Forskriften gjelder for alle sektormyndigheter med unntak av forvaltningsmyndighet etter vannressursloven (NVE).

Fylkeskommunen skal fra mottakelse av komplett søknad og frem til sluttbehandling, registrere tidsbruken. Innen to uker fra mottakelse av komplett søknad skal fylkeskommunen sende søknaden videre til kommunen det søkes lokalisering i, sektormyndighetene og andre myndigheter som skal gi uttalelse. Uttalelse fra

kommunen, med eventuelle merknader fra offentlig høring, skal være fylkeskommunen i hende senest 12 uker etter at kommunen mottok søknaden. Ved mottak skal fylkeskommunen umiddelbart ettersende merknader fra kunngjøring og offentlig utlegging og eventuell kommunal uttalelse til sektormyndighetene og til andre myndigheter som kan gi uttalelser. Sektormyndighetene skal fatte vedtak i løpet av 4 uker fra mottakelsen av merknader mv. Innen samme frist skal uttalelser fra andre myndigheter være fylkeskommunen i hende.

Tildelingsmyndigheten skal sluttbehandle søknaden innen 4 uker fra mottakelse av sektormyndighetenes tillatelse eller avslag. Denne fristen gjelder ikke dersom sektormyndighetenes vedtak er påklaget før vedtak er fattet av tildelingsmyndigheten. Sektormyndighetene skal behandle klager i løpet av 12 uker, og sende avgjørelsen til tildelingsmyndigheten. I henhold til forskriften skal saksbehandlingen normalt ikke ta lengre tid enn 22 uker. I tillegg kommer tid til eventuell klagebehandling.

9.2.1.6 Myndighetenes plikt til samordning ved etablering av akvakultur

Akvakulturloven § 8 gir regler om samordning i saker om etablering av akvakultur. Det følger av bestemmelsen at de ulike myndigheter etter loven, inkludert planmyndigheten, plikter å foreta en «effektiv og samordnet søknadsbehandling». I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift om samordning og tidsfrister for de ulike myndigheter i behandlingen av akvakultursøknader.

9.2.2 Loven kapittel 3 – miljøhensyn

I akvakulturloven § 10 bestemmes det at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. I merknadene til bestemmelsen er det fremhevet at plikten medfører at akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet. Bestemmelsen gir adgang til å gi bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon samt til å gripe inn mot ethvert tilfelle hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig.

Akvakulturloven § 11, om miljøovervåking, stiller krav om at den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal foreta eller bekoste nødvendige miljøundersøkelser for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde. I merknadene til bestemmelsen er det presisert at det med miljøundersøkelser menes undersøkelser til kartlegging av blant annet forurensningsfare og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold.

I medhold av § 11 er det i akvakulturdriftsforskriften § 35 stilt krav om miljøundersøkelser etter de frekvenser som følger av NS-9410, eller tilsvarende internasjonal standard eller anerkjent norm. I akvakulturdriftsforskriften § 36 er det gitt bestemmelser om tiltak ved uakseptabel miljøstandard. Fiskeridirektoratet kan i slike tilfeller, i samråd med fylkesmannens miljøvernavdeling, fatte vedtak om brakklegging av lokaliteten.

I akvakulturloven § 12 er det gitt bestemmelser om at innretninger og utstyr som nyttes i akvakultur skal være forsvarlig utformet, ha forsvarlige egenskaper og brukes med nødvendig aktsomhet. I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften). Formålet med NYTEK-forskriften er å: «bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene».

NYTEK-forskriften stiller blant annet krav til produktsertifisering, lokalitetsundersøkelse, fortøyningsanalyse, utlegg av fortøying, samt at alle flytende akvakulturanlegg skal ha anleggssertifikat. Akvakulturloven § 13 a gir bestemmelser om plikt for innehaver av akvakulturtillatelse til å delta i en sammenslutning, opprettet av departementet, som skal dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt, eller på annen uønsket måte har spredt seg, fra en lokalitet for akvakultur. I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift med nærmere bestemmelser om sammenslutningen, om sammenslutningens oppgaver og om plikten til å betale avgift.

Akvakulturloven § 14 bestemmer at departementet kan fastsette forbud mot, pålegge flytting av eller sette andre vilkår for akvakultur dersom dette er nødvendig for å bevare områder med særlig verdi for akvatiske organismer. I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder.

9.2.3 Loven kapittel 4 – arealutnyttelse

Det følger av akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b at kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak må være oppfylt for å kunne få tildelt en akvakulturtillatelse. Det må også være foretatt en avveining av arealinteresser etter § 16, jf. § 6 første ledd bokstav c.

Det følger av § 15 at med mindre det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet, kan tillatelse til akvakultur ikke gis i strid med:

- vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,
- vedtatte vernetiltak etter kapittel V i naturmangfoldloven,
- vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven.

Før tillatelse kan gis må det også gjøres en interesseavveining i tråd med kravene i § 16. Det fremgår av § 16 at departementet skal foreta en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. I interesseavveiningen skal det særlig legges vekt på:

- søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon,
- alternativ bruk av området til annen akvakultur,
- annen bruk av området, og
- verneinteresser som ikke omfattes av kapittel V i naturmangfoldloven eller kulturminneloven.

9.2.4 Loven kapittel 5 – registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse

Bestemmelser om registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelser er gitt i akvakulturloven §§ 18 til 20. Etter at tillatelse er gitt kan den fritt overføres, jf. akvakulturloven § 19. Dette er et utslag av at akvakulturloven har et driftsfokus. I forarbeidene uttales det at: «Det sentrale er hvordan virksomheten drives og ikke hvem som driver den.»

I akvakulturloven § 22 stilles det et krav om at enhver som deltar i aktiviteter som omfattes av loven skal ha nødvendig faglig kompetanse for slik aktivitet. § 23 stiller videre krav om at den som driver akvakultur har plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak. I medhold av bestemmelsen er det gitt forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen. Akvakulturvirksomhetenes internkontrollsystem skal bidra til å sikre at krav satt i eller i medhold av akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven etterleves.

9.2.5 Ferdels- og fiskeforbud: merking av akvakulturanlegg

Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 18 første punktum at det er forbudt å fiske nærmere anlegget enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter. I akvakulturdriftsforskriften § 18 annet punktum presiseres det at avstanden måles fra en rett linje trukket mellom anleggets faktiske ytterpunkter i overflaten. Vedlegg 2 til forskrift om farvannsskilt m.m. bestemmer at ytterpunkt på et akvakulturanlegg skal merkes med IALA spesialmerke, og at «som ytterpunkter regnes de punkter der anleggets forankringer eller fortøyninger er festet, eller et punkt hvor tau, wire, kjetting eller lignende som del av anleggets forankring eller fortøyning har en slik dybde at det ikke er til hinder for sjøtrafikken og ikke kan skade eller skades av denne.»

9.2.6 Saksbehandling og samarbeid i planprosesser

Fiskeridirektoratet er myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen akvakulturforvaltning i Norge. Tilsyn og kontroll med akvakulturnæringen i medhold av akvakulturloven gjøres av Fiskeridirektoratet. Flere av direktoratets oppgaver er delegert til regionkontorene. Sentralt gjøres det fortsatt mange utviklingsoppgaver, tilsyn, kvalitetssikring og klagebehandling.

Siden forvaltningsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2010, har fylkeskommunene hatt ansvar for tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter og havbeite. Dette inkluderer myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. Fylkeskommunene har også ansvaret for saksbehandlingen av søknader om akvakultur i ferskvann, ansvar for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale planprosesser og ansvaret for de vurderinger som gjøres i henhold til forskrift om konsekvensutredninger.

Fylkeskommunene har rett og plikt til å bistå kommunene i planleggingen der deres saksfelt, planer eller vedtak berøres, og skal gi planmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen, jf. plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd. Slik bistand kan innebære faglige uttalelse til planer, konsekvensutredninger, dispensasjonssaker og å bidra med kartinformasjon. Om nødvendig kan fylkeskommunene påklage dispensasjonsvedtak og fremme innsigelser. Fylkeskommunene er planmyndighet for regionale planer, som også kan være et viktig virkemiddel for å sikre tilstrekkelig og gode områder for akvakultur.

Andre offentlige organer, slik som Sametinget, har rett til deltakelse til planleggingen hvis deres saksområde blir berørt. Sametinget har også innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven mot arealplaner eller reguleringsplaner som tilsidesetter eller ikke ivaretar interesser av vesentlig betydning for samisk kultur.

Fiskeridirektoratet har som sektormyndighet fortsatt et ansvar for å ivareta overordnede nasjonale fiskeri- og akvakulturinteresser, og fremme dette i kommunale arealplanprosesser. Som sektormyndighet skal Fiskeridirektoratet også gi uttalelse vedrørende fiskeri- og akvakulturinteresser til dispensasjoner og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.

10 Friluftsloven

10.1 Innledning

Friluftsliv og ferdsel i skog, mark, fjell og kystområder er en utbredt fritidsaktivitet i Norge. Allemannsretten er et gratis fellesgode og et viktig grunnlag for friluftslivet. Allmenn tilgang til strandsonen er også viktig for friluftslivet. Nær byer og store tettsteder, og i særlig populære hytteområder, settes denne tilgangen under press, blant annet ved dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Lov om friluftslivet (friluftsloven) – lov 28. juni 1957 nr. 16 – hører inn under Klima- og miljødepartementet. Lovens formål ble inntatt i loven i 1996 og lyder: «Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.»

Strandretten gir, i tillegg til eiendomsretten, visse rettigheter i kyst- og sjøarealer som må tas hensyn til i friluftslivet. I Rt. 2011 s. 556 (42) uttrykker Høyesterett at: «Strandretten gir en eier av grunn med strandlinje en rekke rettigheter uavhengig av om han har eiendomsrett også til sjøgrunnen, for eksempel rett til adkomst sjøveien, rett til å anlegge brygge eller annen båtplass og utfyllingsrett», se nærmere Falkanger og Falkanger, Tingsrett, 6. utgave, 2007, side 95 til 99 og Myklebust, Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø, 2010. Disse rettighetene har også eiere av eiendommer hvor det er brådypt langs land. Videre gir nabolovgivningen og offentligrettslige regler et betydelig vern mot at det settes i gang virksomhet eller aktiviteter på sjøen utenfor strandlinjen som er til sterk ulempe for eiere av grunnen innenfor.

10.2 Sentrale bestemmelser

Friluftsloven § 2 første ledd fastslår regelen om at «enhver» kan ferdes til fots i utmark hele året, såfremt det skjer «hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet». Andre ledd regulerer en rekke andre aktiviteter, mens tredje ledd viser til at motorferdsel reguleres gjennom motorferdselloven.

For bruken av kyst- og sjøarealer er friluftsloven §§ 6, 7, 8 og 9 viktige bestemmelser. § 6 fastslår at også ferdsel på sjøen er fri for alle. Ferdsele er tillatt så langt inn som sjøen dekker stranden, også i området mellom marbakken og stranden hvor sjøbunnen er undergitt eiendomsrett. Småbåtloven gir regler om krav og utrusting og bruk av alle typer fritidsfartøy. Havne- og farvannsloven gir hjemmel for å fastsette fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø. Det følger av friluftsloven § 7 at det må innhentes samtykke for å legge båt til en kai eller brygge, men eier kan ikke motsette seg en fortøyning for kortere tid med andre «fortøyningsgreier (ringer, bolter ol.)» i utmark dersom bruken foregår «uten utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker».

Overnatting i båt på sjøen er ikke regulert i loven. Det er gammel tradisjon og sedvane for dette overalt langs kysten der sjøfarende har lagt til og overnattet for kortere eller lengre tid etter behov. Det følger av frilufsloven § 8 at enhver har rett til bading såfremt det er i «rimelig avstand fra bebodd hytte og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre». I Rt. 2007 s. 102 (47) legger Høyesterett til grunn at avstanden til bebodd eiendom vil inngå som et vesentlig moment i vurderingen av hva som er utilbørlig trengsel, men det vil likevel ikke vil være mulig å angi en generell grense. Kravet om tilbørlighet er samtidig strengt, og det er ikke nok at grunneier oppfatter bading som irriterende.

Frilufsloven setter begrensninger på ferdsel i § 11. Det følger av bestemmelsen at man må opptre hensynsfullt og varsomt overfor folk som bor eller ferdes i nærheten, og overfor næringsinteresser. Fiskegarn og andre fangstredskaper som brukes til fiske må for eksempel ikke røres. I § 12 følger en erstatningsregel dersom noen har voldt skade eller ulempe.

Frilufsloven § 13 setter forbud mot såkalte sjikanøse stengsler i strandsonen. Dette betyr at eier eller bruker av grunnen ikke kan oppføre tiltak som hindrer allmenhetens ferdsel. Forbudet gjelder alt fra gjerder, plattinger, gressplener, brygger osv. § 13 gjelder så langt det ikke er gitt tillatelse til slike innretninger, for eksempel tillatelser gitt etter plan- og bygningsloven. Kommunen har rett til å kreve fjerning av slike stengsler, jf. frilufsloven § 40.

Etter frilufsloven § 15 kan kommuner fastsette nærmere adferdsregler i områder hvor utfarten er stor, også i sjøområdene. Kommunen kan for øvrig etter § 14 kreve inn en rimelig avgift til en badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde som står i forhold til de tiltak som er gjort.

10.3 Forholdet mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gjelder side om side med frilufsloven, og supplerer denne.

Reguleringsplan kan være nødvendig der man ønsker å gi allmenheten større rett enn det frilufsloven gir, eller ønsker å utføre tilretteleggingstiltak. Gjennom reguleringsbestemmelser for områder regulert til friluftsliv eller naturvern, kan det fastsettes bestemmelser om ferdselsrett, for eksempel ved at det forbys visse skadegjørende former for ferdsel.

Dersom allemannsretten skal ha noen verdi, er det nødvendig at det finnes egnede arealer å ferdes på. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven står dermed svært sentralt i arbeidet med å tilrettelegge for friluftsliv. Reglene for planlegging i plan- og bygningsloven gir gode muligheter for å få fram frilufsinteressene, både i den alminnelige samfunnsplanleggingen og i arealplanleggingen.

Fylkesmannen skal ivareta nasjonale frilufsinteresser knyttet til strandsonen, vassdrag og fjellområder, og kan fremme innsigelser begrunnet i hensynet til friluftsliv. Det følger

av friluftsløven § 22 at kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen «skal arbeide for å fremme friluftsløvsformål innen sitt område». Den enkelte kommune og fylkeskommune står innenfor kommunelovens rammer fritt til å bestemme hvordan arbeidet med friluftsliv skal organiseres. Miljødirektoratet er for øvrig fagetat for friluftsliv, og mye av det daglige og operative arbeidet på dette feltet er delegert til direktoratet.

Friluftsløven § 35 gir hjemmel for at det kan gis tillatelse til merking og andre tiltak for å lette og tilrettelegge for ferdsel i utmark, for eksempel gjennom kyststier. Departementets myndighet til å gi inngrepsløyve er delegert til Miljødirektoratet. Arbeidet er forankret i en rekke politiske dokumenter opp gjennom årene, senest den siste stortingsmeldingen om friluftsliv, Meld. St. 18 (2015-2016). Det er i hovedsak kommuner og interkommunale friluftsråd som tar initiativ til statlig sikring av friluftslivsområder, og som står for daglig drift og tilsyn av de sikrede områdene. Den statlige innsatsen er styrket de siste årene, og områder i kystsonen og grønne områder i og ved byer og tettsteder er nå prioritert i ordningen. Fylkesmannen er regional representant for staten som grunneier i de sikrede friluftsområdene. Fylkeskommunen gir innstilling til søknader om ny sikring til Miljødirektoratet og følger opp kommuner og friluftsråd i arbeidet med forvaltning av områdene.

Arealene som sikres i samarbeid mellom staten og kommuner, friluftsråd og fylkeskommuner, kartlegges og velges ut i samsvar med arealbruksutviklingen i kommuneplanarbeidet. De fleste offentlige friluftsområder sikres gjennom frivillige avtaler mellom det offentlige og private grunneiere, mens noen områder er sikret ved ekspropriasjon med hjemmel i plan- og bygningsloven.

11 Havne- og farvannsloven

11.1 Innledning

Havne- og farvannsloven trådte i kraft i 1. januar 2020 og hører inn under Samferdselsdepartementets ansvarsområde. Lovens formål er å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal videre ivareta nasjonale forsvars og beredskapsinteresser.

Lovens virkeområde er "her i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann". For elver og innsjøer gjelder loven så langt de er farbare med fartøy fra sjøen, eller så langt departementet bestemmer i forskrift. Videre er det gitt hjemmel for å gjøre loven gjeldende for Svalbard og Jan Mayen med nødvendige tilpasninger. Havne- og farvannsloven er i forskrift gjort gjeldende for Svalbard, med enkelte tilpasninger. Loven kan også helt eller delvis gjøres gjeldende i Norges økonomiske sone.

Sentrale bestemmelser

Forvaltningsansvar og myndighet etter loven er delt mellom stat og kommune. Der loven gir kommunen ansvar eller myndighet, gjelder dette i kommunens sjøområde. Begrepet "kommunens sjøområde" er i loven definert som område hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled, jf. § 3 første ledd bokstav f. Der staten er gitt ansvar og myndighet, gjelder dette i hele farvannet. Kystverket er nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og akutt beredskap mot forurensning, og er delegert deler av den myndigheten som loven tildeler staten.

Lovens kapittel 2 inneholder regler om farvannsforvaltning, og gir blant annet hjemler for å gi ferdselsreguleringer, regler om plikt til å melde om farer og regler om krav til navigasjonsinnretninger. Videre inneholder kapitlet regler om ulykker og andre hendelser i farvannet og om losordningen.

Havne- og farvannsloven § 5 gir kommunestyret adgang til å gi forskrift om midlertidig begrensning av fartøyers opphold i havn når det er nødvendig for å unngå eller begrense lokal luftforurensning. Med "lokal luftforurensning" menes lokal luftforurensning som overskrider timegrenseverdiene i forurensningsforskriften § 7-6.³

Havne- og farvannsloven § 7 gir departementet adgang til å regulere ferdselen til sjøs ved forskrift eller enkeltvedtak. Bestemmelsen gir flere konkrete eksempler på hva som menes med regulering av ferdsel i farvann, deriblant fartsbegrensninger, seilingsleder (trafikkseparering/rutetiltak) og påbud om bruk av bestemte farleder. Oppramsingen er ikke uttømmende. Sjøtrafikkforskriften, farledsforskriften og forskrifter om fart, er sentrale forskrifter som § 7 gir hjemmel for.

Paragraf 8 gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om regulering av ferdsel med fritidsfartøy. Eksempler på reguleringer som kommunen kan gi etter denne bestemmelsen er lokale fartsforskrifter, forbudssoner i avgrensede områder hvor ferdsel med fritidsfartøy utgjør en risiko for sikkerhet eller fremkommelighet eller særskilte regler for bruk av vannscooter.

Kommunens forskrifter etter § 8 går foran departementets ferdselsforskrifter etter § 7, med mindre annet er bestemt, jf. § 8 andre ledd. Dette innebærer at dersom

³ Jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 152

departementet for eksempel har gitt forskrift om generelle fartsgrenser for fritidsfartøy langs hele kysten, kan kommunen justere denne i eget sjøområde.⁴

I § 9 er kommunen gitt myndighet til å regulere bruk av kommunens sjøområde. Bestemmelsen angir uttømmende hvilke typer regler kommunen kan gi etter bestemmelsen. For eksempel kan kommunen fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om forbud mot oppankring og om bruk av fastsatte ankringsposisjoner, bruk av taubåtassistanse eller fortøyingsassistanse og om snøtømming i sjø. Forskrifter om ankring må imidlertid godkjennes av departementet for at de skal være gyldige.

Havne- og farvannsloven § 13 gir departementet myndighet til å opprette sjøtrafikksentraler for å overvåke og føre kontroll med skipstrafikken. Vi har i dag fem sjøtrafikksentraler, og alle disse opereres og driftes av Kystverket.

Paragraf 10 gir staten ansvar og myndighet for navigasjonsinnretninger og farvannskilt. I § 10 første ledd er det nedfelt et forbud mot å utsette navigasjonsinnretninger og farvannsskilt for handlinger som kan føre til at de ikke virker som de skal, blant annet ved fortøyning i eller fjerning, flytting, endring eller tildekking av navigasjonsinnretningen eller farvannsskiltet. Videre følger det av andre ledd at staten har ansvaret for navigasjonsinnretninger og farvannsskilt. Navigasjonsinnretninger kan for eksempel være fyrlykter og sjømerker.

Havne- og farvannsloven §§ 14 til 16 inneholder regler som skal sikre kontroll med hvilke tiltak, både i sjøen og på land, som kan settes i verk og som vil kunne påvirke forholdene i farvannet. Søknadsplikten er knyttet til ethvert tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i farvannet. Som tiltak regnes både innretninger, naturinngrep og aktiviteter, jf. § 14 første ledd andre punktum. Det avgjørende er virkningen av tiltaket, og det er tilstrekkelig at det er en rimelig mulighet for at tiltaket kan virke forstyrrende på ferdselen. Eksempler på tiltak som krever tillatelse kan være akvakulturanlegg, broer, fortøyningsinstallasjoner, opplag av fartøy og brygger.

Kommunen er tillatelsesmyndighet for tiltak som skal settes i verk i kommunens sjøområde, jf. § 14 andre ledd. Tredje ledd angir imidlertid en rekke tiltak som likevel alltid skal behandles av departementet, uten hensyn til hvor tiltaket skal iverksettes. Departementet skal også behandle søknader om tiltak i hovedled eller biled, eller som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten her.

⁴ Jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 155

Havne- og farvannsloven § 16 presiserer at tillatelse etter § 14 kan gis med vilkår, og supplerer med dette den alminnelige vilkårsloven. I bestemmelsen gis en rekke eksempler på hvilke typer vilkår som kan gis. Paragraf 15 gir myndigheten etter § 14 adgang til å pålegge tiltakshaver å sørge for å bekoste undersøkelser som er nødvendige for at forvaltningen på en forsvarlig måte skal kunne behandle søknader etter § 14.

Paragrafene 17 til 20 inneholder regler om ulykker og andre hendelser i farvannet, og angir blant annet et forbud mot å volde fare eller ulempe og gir stat og kommune adgang til å pålegge den ansvarlige for en fare eller ulempe å iverksette tiltak, eller til at myndighetene kan gjennomføre tiltak på den ansvarliges regning.

Lovens kapittel 3 omhandler regler om havnevirksomhet, og inneholder blant annet regler om mottaksplikt, krav til forvaltning og drift av havn og forvaltning av kapital i kommunalt eide havner.

De fleste havner er i kommunalt eie, mens noen er private. De fleste reglene i kapittel 3 gjelder for alle typer havner, mens § 27 om mottaksplikt er avgrenset til havner som er åpne for alminnelig trafikk, og § 32 gjelder bare for kommunalt eide havner.

Paragraf 32 fastslår en plikt for eiere og operatører av havner som er åpen for allmenn trafikk til å motta fartøy. Formålet med bestemmelsen er å sikre en stabil, forutsigbar og ikke-diskriminerende tilgang til havneinfrastruktur for sjøtransporten.⁵

Bestemmelsen begrenser ikke havneeiers eller havneoperatørens adgang til å fastsette hvilket omfang havnevirksomheten skal ha, og den er heller ikke til hinder for at havnene innretter seg mot å betjene særskilte segmenter av sjøtransporten eller næringer. Havnene er ikke pliktige å ta imot fartøy de ikke har infrastruktur til å betjene. Intensjonen med bestemmelsen om mottaksplikt er å sikre at sjøtransporten gis tilgang til den havneinfrastrukturen som havneier faktisk har gjort tilgjengelig for alminnelig trafikk, eventuelt den type trafikk som havnen har besluttet å ta imot ved vedkommende havneavsnitt.⁶

Av første ledd andre punktum fremgår det at mottaksplikten gjelder så langt kapasiteten i havnen tilsier det, og så lenge fartøyet ikke er til urimelig fortrengsel for eierens egen bruk av havnen eller andre som er sikret rett til å bruke havnen. Plikten

⁵ Jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 164

⁶ Jf. Prop. 86 L (2018-2019) s. 165

gjelder heller ikke dersom mottak av fartøy kan innebære en risiko for miljøet eller for sikkerheten.

Havne- og farvannsloven § 28 første ledd gir departementet hjemmel til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift om forvaltning av havneinfrastruktur og havnetjenester, mens andre ledd gir departementet hjemmel til å stille krav til drift av havn for å ivareta miljø eller sikkerhet. I § 29 fastslås at den som tilbyr havnetjenester og bruk av havneinfrastruktur skal publisere en oversikt over priser og andre forretningsvilkår. Paragraf 30 gir hjemmel for tiltak mot terrorhandlinger og andre forsettlige, ulovlige handlinger rettet mot havn/terminal eller fartøy som bruker havn/terminal, mens § 31 pålegger eiere og operatører av havner og havneanlegg å bistå Forsvaret ved kriser og i krig.

11.2 Saksbehandling og samarbeid i planprosesser

Kommunene har gjennom sitt eierskap av havner, ansvar for arealplanlegging og ansvar og myndighet etter havne- og farvannsloven en viktig rolle i å sikre gode rammevilkår for effektiv havnedrift. Havnedriften er avhengig av at det stilles sjønære arealer til disposisjon, samt annen tilgang til nødvendig landareal og infrastruktur som vei og lignende. I tillegg er det viktig å behandle spørsmål om boligformål og havnevirksomhet i sammenheng, slik at interessekonflikter i størst mulig grad kan unngås.

I tillegg skal kommunens arealplanlegging sikre tilstrekkelig areal til sikker seiling og manøvrering for sjøtrafikken, og det må tas hensyn til eventuelle hoved- og bileder som går gjennom kommunens sjøarealer. Hovedledenes og biledenes geografiske utstrekning følger av farledsforskriften, som nevnt ovenfor. Det er viktig at Kystverket involveres i planarbeidet, med tanke på avklaring av skipstrafikkens arealbehov. Viktige momenter i vurderingen av ferdselen på sjøen er de trafikkerende fartøyenes størrelse og manøvreringsevne, trafikk tetthet, trafikkbilde, naturgitte forhold, strøm og vind, miljørisiko og personrisiko. Den store variasjonen i trafikk og lokale forhold innebærer at det arealet som sjøtrafikken trenger tilgang til vil variere.

For tillatelse til tiltak etter havne- og farvannsloven er det gitt en samordningsbestemmelse i havne- og farvannsloven § 14 fjerde ledd. Det følger av fjerde ledd første punktum at myndigheten etter havne- og farvannsloven og kommunen som plan- og bygningsmyndighet plikter å foreta en samordnet og effektiv behandling av søknader om tillatelse. Av andre punktum følger det at det ikke kan gis tillatelse etter havne- og farvannsloven i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og

bygningsloven. Tiltakshaver kan likevel søke dispensasjon fra plan- og bygningsmyndigheten, jf. fjerde ledd andre punktum.

Kystverket skal som nasjonal transportetat ivareta havnenes og sjøtransportens interesser i planprosesser etter plan- og bygningsloven, og har derfor innsigelsesrett, jf. plan- og bygningsloven § 5-4.

12 Havressursloven

12.1 Innledning

Lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressursloven) – lov av 6. juni 2008 nr. 37 – er den sentrale loven for forvaltning og regulering av viltlevende marine ressurer og hører inn under Nærings- og Fiskeridepartementet. Loven skal sikre ansvarlig, helhetlig ressursforvaltning, og tar derfor opp i seg viktige elementer som føre var-prinsippet og økosystembasert forvaltning. Loven har bidratt til en mer helhetlig forvaltning av alle viltlevende marine ressurer.

Havressursloven er en vid fullmaktslov som gir hjemler for kvotefastsettelse og fordeling av kvoter mellom fartøygrupper, regulering av utøvelsen av fiske og øvrig høsting av viltlevende marine ressurer, verne- og bevaringstiltak samt kontroll og sanksjonering ved brudd på fiskerilovgivning.

Det følger av § 1 at formålet med havressursloven er: «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsam forvaltning av dei viltlevende marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»

12.1.1 Hvem eier ressursene i havet?

Retten til de viltlevende marine ressursene ligger til «felleskapet i Noreg», jf. § 2. Forarbeidene legger til grunn at staten har et ansvar for å forvalte bestander og de marine økosystemene, slik at det kan produseres et høstningsoverskudd.

12.1.2 Ny lov – utvidet saklig virkeområde

Virkeområdet i havressursloven er etter siste lovendring utvidet til å gjelde alle viltlevende marine ressurer og det tilhørende genetiske materialet, ikke bare tradisjonell fangst og fiske. Dette innebærer for eksempel at loven også regulerer høsting av tang og tare. Det saklige virkeområdet presiseres nærmere i havressursloven § 3.

Høsting og dyrking av tang og tare er en voksende næring som vil få betydning i planleggingen av kyst og sjøarealer. Høstingen reguleres gjennom en egen forskrift. Fiskeridirektoratet er gitt hjemmel for å tillate og regulere høsting av tare i enkelte regioner gjennom regionale forskrifter. Slik tillatelse gis for inntil 5 år av gangen.

12.1.3 Grunnleggende hensyn og prinsipper i loven

I havressursloven er det innført et forvaltningsprinsipp om at mennesker skal høste av overskuddet fra de marine ressursene, slik at ressursene også kommer fremtidige generasjoner til gode. Dette innebærer at det kan høstes uten særskilt hjemmel i

forskrift, men at myndighetene har en plikt til å vurdere regelmessig hva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene.

Forvaltningsprinsippet og andre grunnleggende hensyn i forvaltningen av de marine ressursene fremgår av havressursloven § 7. Her slås det blant annet fast at forvaltningen skal benytte føre var-prinsippet og en økosystembasert tilnærming som tar hensyn til det biologiske mangfoldet.

12.1.4 Forpliktelser overfor det samiske folk

Havressursloven tydeliggjør Norges urfolksforpliktelser. I havressursloven § 7 bokstav g slås det fast at forvaltningstiltakene skal være med å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. I oppfølgingen av kystfiskeutvalget for Finnmark, NOU 2008:5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*, ble det gjort enkelte lovendringer i havressursloven og deltakerloven for å sikre at fiskerilovgivningen også for fremtiden vil være klart innenfor rammene av folkeretten. Det ble blant annet gitt hjemmel for å opprette en fjordfiskeriemnd for Finnmark, Troms og Nordland, jf. havressursloven § 8 b. Det ble fra 2014 opprettet en slik fjordfiskeriemnd for å gi råd om forvaltningen av fjordfiskerierne i de tre nordligste fylkene, særlig med vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn. I et nytt fjerde ledd i deltakerloven § 21 ble det slått fast en rett til fiske, på visse vilkår, for personer bosatt i Finnmark og enkelte områder i Troms og Nordland med innslag av sjøsamisk bosetting.

12.2 Saksbehandling og samarbeid i planprosesser

Fiskeridirektoratet er myndighetenes rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og akvakulturforvaltning i Norge. Fiskeridirektoratet står for store deler av den praktiske regulering og kontroll av fiskerierne gjennom året. Fiskeridirektoratets regionkontorer skal, som representant for statlig myndighet i regionene, delta i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Fiskeridirektoratet har rett og plikt til å delta i arealplaner der deres sakfelt berøres, jf. plan- og bygningsloven § 3-2. Slik bistand kan innebære faglige uttalelser til de ulike planene, konsekvensutredninger, dispensasjonsaker, bidra med kartinformasjon, samt om nødvendig påklage dispensasjonsvedtak og fremme innsigelser.

Havressursloven er en viktig nærings- og miljølov med en rekke virkemidler for å sikre en bærekraftig utnyttelse og bevaring av de viltlevende marine ressursene. Loven har flere hjemler for midlertidige og permanente tiltak for å beskytte eller verne sårbare bestander eller habitater. For eksempel er det adgang til å stenge områder for fiske med bunntål eller midlertidig lukking av områder for fiske på grunn av innblanding av fiskeyngel. Det er også eksempler på opprettelse av fredningsområder, blant annet er det i dag syv bevaringsområder for hummer langs norskekysten.

Enkelte verne- og bevaringsformål utredes og gjennomføres altså i egne prosesser i fiskeriforvaltningen. Det er derfor viktig at planmyndighetene kjenner til disse prosessene og har samarbeid med fiskeriforvaltningen, samt tilgang til relevant informasjon og kystnære fiskeridata. Planmyndighetene i Nordland, Troms og Finnmark må også se hen til arbeidet som gjøres av Fjordfiskerikommisjonen for Nordland, Troms og Finnmark. For nærmere veiledning om arbeid med kystsoneplanlegging fra fiskerimyndighetenes side, vises det til retningslinjer for arbeid med kystsoneplanlegging i Fiskeridirektoratet.