

# Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett

Knut Bjørn Stokke

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Knut Bjørn Stokke: Municipal planning in sea areas – increasing ambitions for sustainable fish farming*

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 219–230, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This article focuses on how municipal coastal zone planning have adapted to new possibilities in the Planning & Building Act in order to plan for environmentally sustainable fish farming along the sea in Norway. Through a review of former studies and a present study of Osterøy municipality in Hordaland County, and in light of theory in rationalistic, communicative and agonistic planning, the challenges for municipal planning in relation to the sectoral responsibility is highlighted. Despite the fact that municipal coastal zone planning over time have been a battle-ground between different state sectors, particular between authorities responsible for environment and authorities responsible for fish farming, there are still major challenges in how far the municipalities can utilize the Planning & Building Act as a common arena for coordination of sectors and interests in the coastal zone.

*Keywords:* Municipal coastal zone planning, fish farming, sector responsibility, environmental sustainability

*Knut Bjørn Stokke*, Associate professor, Faculty of landscape and society, Norwegian university of life sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås, Norway. E-mail: knut.bjorn.stokke@nmbu.no

## 1. Introduksjon

Denne artikkelen retter søkelyset mot kommunal kystzoneplanlegging fra da kommunene begynte å planlegge sine sjøarealer på 1980-tallet og fram til i dag, med vekt på økte styringsambisjoner for utviklingen av bærekraftig fiskeoppdrett. Oppdrettsnæringen, særlig av laks og ørret, har hatt en formidabel vekst langs kysten fra Lindesnes og nordover de siste tiårene, noe som innebærer store styrings- og planleggingsutfordringer. I den forbindelse har planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL) en viktig funksjon når det gjelder å balansere oppdrettsnæringens arealbehov i sjø med andre interesser langs kysten. Tidligere Institutt for jordskifte og eiendomsutskifting ved NLH (i dag NMBU) sto sentralt i den første utviklingen av arealplanlegging ut i sjøen gjennom prosjektet «Konkurrerende bruk av kystsonen» på 1980-tallet, bl.a. gjennom utvikling av egnethetsanalyser for bruk i planlegging, utredning av lovgrunnlaget og eiendomsfor-

hold (Langdalen og Dale 1981; Jørgensen 1992). Samtidig var NLH et sentralt fagmiljø knyttet til den første utviklingen av oppdrett og kultivering av fisk i merder i Norge, og NMBU er fremdeles et ledende fagmiljø knyttet til utvikling innen teknologiutvikling, forproduksjon til oppdrettsfisk og kystzoneplanlegging. Formålet med denne artikkelen er å vise hvordan kystkommuner har tilpasset seg endringene i PBL fra 1985 og til i dag (med PBL 2008) når det gjelder å planlegge for bærekraftig fiskeoppdrett i sjø.

Det var med PBL i 1985 at kommunene fikk formell anledning til å planlegge sjøarealene, først avgrenset til kommunale havnedistrikter. Før den tid var sjøområdene utelukkende styrt etter sektorlovverket, og statlige sektoretater har fremdeles stort ansvar for areal- og ressursforvaltningen i sjø. I 1989 ble planmyndigheten utvidet til å gjelde sjøområdene ut til grunnlinjene, som er den rette linje som trekkes mellom de ytterste skjær og holmer langs kysten. De formelle arealka-

tegoriene kommunene kan planlegge for i sjø er *ferdsel, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder, «hver for seg eller i kombinasjon»*<sup>1</sup> (PBL § 11-7, nr. 6). Det betyr at kommunene kan planlegge sjøareal for både flerbruk og/eller enbruk. Kommunene har altså mulighet til å planlegge for enbruk akvakultur<sup>2</sup> og/eller for flerbruk der akvakultur inngår<sup>3</sup> (eventuelt flerbruk uten akvakultur<sup>4</sup>). For å drive fiskeoppdrett kreves imidlertid både konsesjon og lokalitetsavklaring etter akvakulturloven og tilhørende forskrifter. I gjeldende akvakulturlov av 2005 er det slått fast at det kreves samtykke fra planmyndigheten (kommunen) dersom et oppdrettsanlegg skal legges på et område i strid med kommunal plan. I tillegg kreves det dispensasjon fra plan. Fra 2010 ble myndigheten til å tildele oppdrettslokaliteter overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen, i forbindelse med forvaltningsreformen.

I 2008 ble virkeområdet for PBL utvidet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, knyttet til harmoniseringen av Norges implementering av EUs vanndirektiv. Målet om bærekraftig utvikling kom også inn i PBLs formålsparagraf. Samtidig har PBL av 2008 gitt kommunene flere nye virkemidler til å planlegge for fiskeoppdrett, bl.a. mulighetene til å vedta bestemmelser om «hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres» (PBL §11-11, nr. 7). Kommunene kan nå altså bestemme om de f.eks. ønsker oppdrett av laks eller torsk på et bestemt område planlagt for akvakultur. Det kan planlegges for «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn» (PBL §11-11, nr. 3). Videre har kommunene fått økt myndighet til å sette krav om «miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap» (PBL §11-9, nr. 6). Det hevdes imidlertid at myndigheten er avgrenset mot ansvarsområdet til fylkeskommunen og statlige sektoreterater som behandler oppdrettssøknader etter akvakulturloven og tilhørende lovverk (Norconsult 2015), men som vi skal se er det knyttet betydelig usikkerhet til

grensedragningen mellom disse lovene og kommunenes handlingsrom etter PBL.

Oppdrettsnæringen har vært gjennom en rivende utvikling siden den spede begynnelsen med små, lokale aktører som for alvor prøvde ut oppdrett av fisk i sjøen på 1970-tallet. I dag er oppdrett av fisk, særlig laks, et av Norges største eksportprodukter og blitt en viktig næring for mange regioner og lokalsamfunn langs kysten. Samtidig er det reist spørsmål om hvor økologisk bærekraftig næringen er, de siste årene særlig knyttet til utfordringene med lakselus og rømt fisk (Riksrevisjonen 2012). I tillegg er utslipp av organisk materiale fremdeles et miljøproblem enkelte steder (ibid.). Det har også skjedd en betydelig sentralisering av næringen (Eldby 2016; Hersoug og Johnsen 2012), noe som har medført at flere kommuner er blitt mer skeptiske til oppdrett i sin kommune (Sandersen 2004). Det gjelder særlig kommuner hvor oppdrettsbedriftene kun har lokalisert sine merder, mens hovedkontoret og andre funksjoner er lagt andre steder. Flere mener da at kommunen i for stor grad påtar seg ulempene og får lite igjen av gevinstene fra oppdrettsvirksomheten (Sandersen 2004), på tross av betydelige økonomiske ringvirkninger (Andreassen og Robertsen 2014). Noen kommuner i nord har bl.a. ønsket å nedlegge forbud mot fiskeoppdrett i enkelte fjorder, bl.a. for heller å prioritere og beskytte kysttorsk og villaksen (Hersoug og Johnsen 2012). En annen viktig utviklingstrend med betydning for planleggingen er stadig større oppdrettsanlegg, noe som har medført en utflating i antall lokaliteter men hvor hver enkelt lokalitet innebærer mer fisk og større arealbeslag (ibid.). Slike store anlegg setter store krav til egnethet, bl.a. knyttet til gode strøm- og bunnforhold, for å sikre god fiskevelferd og minimere miljøkonsekvensene.

Den økte konkurransen om sjøarealene har også sammenheng med utviklingen innen andre næringer som bl.a. energi (særlig petroleum og vindkraftanlegg), sjøtransport, reiseliv, og tillegg økende bruk av sjøa-

1. I PBL 2008 er hovedformålet i PBL § 11-7, nr. 6: «*Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*», mens de nevnte arealkategoriene er knyttet til underformålene. Brukes kun hovedformålet omfatter det alle underformålene. Nå kan for øvrig også arealformål som gjelder for landarealene også gjøres gjeldende i sjø.
2. Forkortet som A i planene.
3. Gjerne forkortet som NFFFA i planene.
4. Forkortet som NFFFF.

realer til friluftsliv, samt naturvern. Prosessen rundt kystverneplaner startet på 1980-tallet, men på grunn av de store konfliktene som har oppstått underveis (Buanes 2008), er disse prosessene ennå ikke avsluttet. Det samme gjelder arbeidet med marine verneplaner. I 2007 vedtok Stortinget opprettelsen av 29 nasjonale laksefjorder, hvor det ikke skal etableres flere lakseoppdrettsanlegg. Den siste tiden har også det klassiske naturvernet beveget seg fra fjellet og ned til kysten, med flere nye nasjonalparker i Oslofjorden og nedover Sørlandskysten (Haukeland og Stokke in prep.).

Planlegging etter PBL er ansett som det sentrale virkemiddelet for såkalt integrert kystsoneforvaltning, noe som internasjonalt går under betegnelsen «Integrated Coastal Zone Management». Kriteriet er at man evner å balansere kryssende arealinteresser mot hverandre i et langsiktig og bærekraftig perspektiv, samt evner å se arealbruken på land og sjø i sammenheng (Bennett 2001; Moksness et al. 2013). I lys av dette perspektivet belyses følgende problemstillinger: 1) Hvordan har kystkommuner tilpasset seg endringene i PBL fra 1985 og fram til i dag for å planlegge sine sjøarealer i forhold til marin fiskeoppdrett? 2) Hva er de sentrale utfordringene knyttet til kommunal kystsonoplanlegging for en miljømessig bærekraftig oppdrettsnæring?

Den første problemstillingene er belyst gjennom en litteraturstudie knyttet til en gjennomgang av aktuell kystsoneforskning (med vekt på PBL av 1985), mens den andre er basert på en pågående feltstudie av dagens planpraksis (etter PBL 2008) i Hordaland fylke, med særlig fokus på Osterøy kommune. Dette er et ledd i forskningsprosjektet PlanCoast<sup>5</sup>. I regi av PlanCoast prosjektet har vi i løpet av 2016 og 2017 intervjuet representanter for Fylkesmannen i Hordaland (planavdeling og miljøvernnavdeling), Hordaland fylkeskommune (ansvarlige for hhv. plan og akvakultur), Fiskeridirektoratet sentralt og region Vest, samt planlegger og ordfører i Osterøy kommune. Grunnen til valget av Osterøy er kommunens økte ambisjoner om å utnytte PBLs virkemidler fra 2008 til å

styre og sette miljøkrav til oppdrettsvirksomheten gjennom plan. Dette har møtt betydelig motstand i form av innsigelse fra Hordaland fylkeskommune. Resultatene blir drøftet i lys av teori om vertikal og horisontal integrering, knyttet opp mot rasjonell, kommunikativ og agonistisk planleggingsteori.

## **2. Teoretisk tilnærming**

Ambisjonene om integrert kystsonoplanlegging, her konkretisert ved at hensynet til vekst i oppdrettsnæringen balanseres med hensynet til miljø og andre interesser, skal oppnås gjennom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning vektlegger planlegging som et rasjonelt og hierarkisk virkemiddel, hvor planer og føringer på overordnet forvaltningsnivå følges opp av planer på lavere nivå, fra internasjonale konvensjoner, statlige lover og føringer, regionale planer og til slutt ned til det kommunale plansystemet, fra kommuneplan til reguleringsplaner. Horisontal samordning derimot vektlegger planleggingen som en felles arena. I planprosessen skal både lokalbefolkning, organisasjoner, næringer, samt regionale statsetater og fylkeskommunen delta på lik linje, for å oppnå horisontal samordning. Vertikal og horisontal samordning kan for øvrig kombineres, men hvor vektingen mellom dem kan variere.

Den rasjonelle planleggingsteorien vektlegger vertikal integrering gjennom en hierarkisk styringsstruktur. Rasjonalitet er for øvrig et sentralt poeng i all planlegging, hvor det handler om å nå sine mål på en effektiv måte (Banfield 1973). Plansystemet etter PBL har sine røtter i det rasjonelle planidealet, hvor staten styrer gjennom Nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer (SPR) og andre føringer, og hvor kommunene skal følge opp ved at politikerne fastlegger mål og løsninger i planleggingen, mens administrasjonen sørger for å få på plass kunnskapsgrunnlaget, søker etter løsninger og utreder konsekvenser (Kleven 1990). Innenfor en slik modell er kontrollmekanismer viktige, og i PBL kan særlig innsigelsesinstituttet sees på som et sentralt virkemiddel. Dette anses som viktig for å sikre at kommunale planer er i

5. PlanCoast står for «Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and Structural Challenges» (prosjekt nr. 255772), som er finansiert av Norges forskningsråd og ledes av NMBU. Prosjektets varighet er fra 2016-2019.

tråd med nasjonale og vesentlige regionale interesser, men praktiseringen er blitt kritisert, bl.a. knyttet til at innsigelse er blitt brukt for mye og for tilfeldig (Asplan Viak og Agenda Kaupang 2012, Lund-Iversen et al. 2013). Regjeringen har revidert rundskrivet om innsigelse, hvor det nå presiseres klarere at virkemiddelet skal brukes med varsomhet og at det lokale selvstyret skal ilegges større vekt. Det blir også vektlagt at motstridende statlige innsigelser skal samordnes bedre (Regjeringen 2014).

Den senere tid er planlegging som virkemiddel for horisontal samordning kommet mer i fokus, noe som også kan spores i PBL. Her er ideen at planleggingsprosessen skal være en felles arena for alle berørte interesser hvor man gjennom samarbeid og medvirkning skal komme fram til omforente løsninger. Det poengteres at samordning skal oppnås ved å legge til rette for åpne og inkluderende planprosesser, og i lovforarbeidene poengteres det «at alle viktige sektorer, interesser og hensyn skal ivaretas» (NOU 2003:14, s. 65). Slike tanker er bl.a. inspirert av kommunikativ planteori, som er basert på filosofen Jürgen Habermas, og er en kritikk og et alternativ til den instrumentelle rasjonaliteten som i stor grad har preget offentlig planlegging og forvaltning (bl.a. Healey 2006). I Norge er kommunikativ planlegging målbært av bl.a. Amdam (2014), som bl.a. trekker fram kravene til deltakelse og herredømmefri dialog. Det betyr at man er opptatt av å oppnå en felles forståelse gjennom åpne samtaler og at de som deltar har en refleksiv innstilling hvor man er opptatt av å lytte til andre og hvor det beste argument skal vinne fram.

Det kommunikative planidealet er blitt kritisert, særlig de konsensusorienterte delene av denne retningen. Det hevdes bl.a. at herredømmefri og refleksiv dialog ikke vil la seg realisere i praksis, på grunn av at rådende maktforhold vil påvirke planprosessen. Videre vil det alltid være aktører som kjemper for egne interesser (Flyvbjerg 1993). Allmendinger & Tewdr-Jones (2002) påpeker at aktører som deltar i en formell planprosess ofte representerer en sektor eller en klart definert interesse, noe som gjør det vanskelig eller umulig å oppnå noen form for konsensus. Noen planteoretikere som Hillier

(2002) har tatt utgangspunkt i Mouffe sitt begrep agonisme, som kan oversettes med «en kamp mellom respektfulle fiender». Hun mener makt og konflikt ikke må sees på som noe negativt som må unngås, men som et uunngåelig resultat av at planlegging dreier seg om reelle interessemotsetninger og ofte store verdier. Agonisme handler i så måte om å respektere at man er uenige, men samtidig ha en grunnleggende respekt for hverandres synspunkter og argumenter. Så i stedet for å tilstrebe konsensus legges det vekt på at konflikter og makt bør synliggjøres, og at man gjennom forhandling og mekling kan være enige om å være uenige, men der en likevel søker å finne løsninger partene kan leve med. I et slikt perspektiv blir de prosessuelle spillereglene viktige.

### 3. Kommunal planlegging for fiskeoppdrett fra 1985 til i dag

Institutt for geografi ved Universitetet i Bergen gjennomførte flere studier av hvordan kommuner og fylker planla i kystsonen på begynnelsen av 1990-tallet etter PBL fra 1985 (Bennett 1996, 2001, Vassdal 1992). I følge Bennett (2001) kom ikke kommunene skikkelig i gang med planlegging i sjø før rundt 1989–1990, og at det ble et påfølgende tiår med mye prøving og feiling. De viktigste motivene i starten var å rydde opp i konflikter mellom bruk og vern, miljøhensyn og næringsutvikling (Bennett 1996). I tillegg var det viktig for mange kommuner å legge til rette for den voksende oppdrettsnæringen (Stokke et al. 2006). Bennett (2001) fremhevet at mange kommuner hadde overdrevne forventninger til planlegging etter PBL for å oppnå integrert forvaltning på grunn av mangel på virkemidler, bl.a. et begrenset antall arealkategorier som kunne brukes i sjø, manglende muligheter til å knytte utfyllende planbestemmelser til arealkategoriene og at forvaltningen av kystsonen fortsatt i stor grad var sektormyndighetenes domene. Dette siste poenget deles av Jørgensen og Kjørsvik (1995), som betegnet den kommunale planleggingen i sjø i Nordland som en kamparena mellom statlige sektorinteresser, særlig knyttet til utbredt og ukoordinert bruk av trusler om innsigelse til kommunale planer.

I starten var fiskerimyndighetene lite begeistret for kommunal planlegging i sjø (Bennett 2001), men senere undersøkelser viste at Fiskeridirektoratet og deres regionkontorer<sup>6</sup> etter hvert begynte å spille en proaktiv rolle og lagt avgjørende premisser i kommunale planprosesser. I følge Bennett (2001) hadde dette sammenheng med Havbruksmeldingen (St. meld. Nr. 48 (1994–95) med målene om en lønnsom og livskraftig næring og en av hovedpilarene langs kysten, som ga Fiskerimyndighetene et signal om viktigheten av at kommunene må sette av tilstrekkelig arealer til oppdrettsvirksomhet i sine planer. En hovedkonklusjon i en gjennomgang av kommunal kystsoneplanlegging viste at oppdrettsnæringen over tid fikk økt gjennomslag (Stokke et al. 2006).

Mange kystkommuner begynte med å planlegge detaljert for hvor oppdrettsanleggene skulle ligge, bl.a. ved hjelp av kunnskapen som ble utviklet av det statlige LENKA-programmet<sup>7</sup>. Denne tilnærmingen ble kritisert av oppdrettsmyndighetene, gjerne under betegnelsen «frimerke-planlegging». Et problem var at det viste seg at de planlagte «frimerkene» for oppdrett i liten grad stemte med hva som skulle vise å være de reelle arealbehovene for næringen, noe som medførte en betydelig omfang av dispensasjoner (Stokke og Arnesen 2004). Fiskeridirektoratet har derfor vært en viktig pådriver for å snu prinsippet for hvordan kommunene planlegger i sjø, fra en detaljert planlegging hvor oppdrett kan finne sted, til en fleksibel planlegging hvor man fokuserer på hvor oppdrett ikke kan finne sted på grunn av dokumenterte konflikter med andre interesser (Stokke et al. 2006).

Et sentralt argument for denne endringen i planleggingen var den statlige veilederen, Rundskriv T-4/96, som påpekte at det i sjø, i motsetning til på land, bare er en planleggingsrett og ikke en – plikt, og at man:

*«... forutsetter at kommunene ikke planlegger de nære sjøarealene i større utstrekning enn det som følger av kommunenes eget*

*planleggingsbehov. Behovet for planlegging i sjø vil i første rekke gjelde de kystnære områdene der det er arealbrukskonflikter»* (Miljøverndepartementet 1996, s. 6–7)

Mange kommuner gikk over til denne fleksible måten å planlegge for oppdrett på, og i Sør-Trøndelag ble dette også målbært i fylkesdelplan for kystsonen for de ytre kystkommunene fra 2001 (Hovik & Stokke 2007a og b). Det samme gjaldt kystsoneplanen for Møre og Romsdal fra 2001 (Stokke og Arnesen 2004). Hordaland fylkeskommune valgte derimot en fylkesdelplan (2000) som målbærer en mer detaljert planlegging for oppdrett, med bakgrunn i at det store presset på kyst- og sjøarealene i fylket med mange oppdrettsanlegg innebærer et behov for reelle arealbruksavklaringer. En studie av regional kystsoneplanlegging viste at fylkesdelplanene i både Hordaland og Sør-Trøndelag la føringer for den kommunale planleggingen, på tross av ulik tilnærming til hvordan kommunene skal planlegge for oppdrett (Hovik & Stokke 2007 a og b). Dette kan tolkes som to fornuftige tilpasninger til forskjellige utfordringer i de to regionene. Studien av kommunal kystsoneplanlegging i Hordaland viste imidlertid stor variasjon, fra fleksibel planlegging til detaljert planlegging (ibid.), men en vesentlig forskjell er at de fleste kommunene i fylket nå legger ut noe større A-områder i sine planer. Dette henger også sammen med økt bevissthet om at planene bør gi plass for forankring av oppdrettsanleggene, noe som kan være arealkrevende, særlig i dype fjorder.

Bennett (2001) påpekte at kommunene gjennom å involvere lokale aktører i stor grad har maktet å samordne lokale interesser i planleggingen, men den store utfordringen er mangel på samordning mellom statlige sektoreter. Jørgensen og Kjørsvik (1995) bruker metaforen det statlige trollet med fire hoder, knyttet til hhv. fiskeri- og oppdrettsmyndigheten, miljøvernmyndigheten, Kystverket og veterinærmyndigheten, hvor det er de to førstnevnte som «roper høyest først» (ibid:168). Konkret ble det vist til at en

6. Dette gjaldt særlig i tiden da Fiskeridirektoratet hadde en mer desentralisert struktur, med distriktskontorer i flere kystkommuner. Ansatte her samarbeidet i flere tilfeller tett med kommunal planlegger under planprosessen, med betydelig gjennomslag som resultat (Stokke et al. 2006).
7. Landsomfattende Egnethetsvurdering av norskekysten for akvakultur (NOU 1990:22).

kommune kunne risikere å møte innsigelse fra miljøvernmyndigheten hvis de la ut et konkret sjøområde til akvakultur, men hvis de tok det bort fikk de innsigelse fra fiskerimyndigheten. I tillegg var det en tid da man diskuterte forholdet mellom sektorlov og PBL, og hvor fiskerimyndigheten gjerne viste til «lex specialis»-prinsippet for å slå fast at sektorlovverket skal gå foran i de tilfeller det er motstrid.

Diskusjon om fleksibel versus detaljert planlegging i sjø har vart lenge, men er nå mer konkret knyttet til om flerbrukskategorien for sjøarealene (PBL § 11-7, nr. 6) skal være med eller uten akvakultur (NFFFA eller NFFF). Det har også vært diskutert hvor godt kunnskapsgrunnlaget må være for at en kommune skal kunne ekskludere oppdrett i planen. En del av innsigelsene knyttet til dette punktet er blitt løftet opp og avgjort av Departementet<sup>8</sup>, hvor en del avklaringer er blitt foretatt. Sandersen (2004) og Stokke et al. (2006) har gjennomgått avgjorte innsigelser på feltet og viser at Departementet på den ene siden har klargjort at kommunene selv skal definere sitt planleggingsbehov i sjø og bestemme omfanget av akvakultur i planene (bl.a. knyttet til planer for Stord og Gildeskål kommuner). En sak fra Tingvoll kommune fra 1995 fikk imidlertid et annet utfall. Fiskeridirektoratets regionkontor varslet innsigelse til deler av planen for Tingvoll som hadde ekskludert akvakultur med bakgrunn i at det ikke forelå noen klart definerte konflikter. Departementet konkluderte her med at planen skal være fleksibel ved å holde mulighetene åpne for oppdrett i de områder kommunen ikke kan dokumentere interessekonflikter. Konkret betydde dette at det aktuelle området i planen ble lagt ut til NFFFA i stedet for NFFF, og Departementet slo fast at kommunene må kunne dokumentere konflikt med andre interesser for områder de ønsker å utelate for oppdrett i sine planer. Avgjørelsene fra Departementet bidro til at mye av konfliktene knyttet til denne tematikken stilnet. Også arbeidet med regionale kystsonerplaner bidro i noen fylker (som Hordaland og Sør-Trøndelag) til bedre

samordning av statlige sektoretater i de kommunale planleggingsprosessene (Hovik & Stokke 2007a og b).

Senere og pågående studier av planlegging og forvaltning i kystsonen viser imidlertid at konflikten mellom sektormyndighetene ligger latent, og nye føringer som EUs vanddirektiv implementert gjennom vannforskriften fra 2007 har bidratt til at konfliktene har blusset opp igjen. Dette gjelder særlig uenighet og usikkerhet om ansvarsfordelingen og kunnskapsgrunnlaget knyttet til håndtering av lakselus og rømt fisk fra marine oppdrettsanlegg (Stokke og Indset 2012; Movik & Stokke 2015). Vår pågående studie i Hordaland fylke og Osterøy kommune viser også at de nye mulighetene for sterkere grad av styring av oppdrettsnæringen gjennom PBL av 2008 skaper utfordringer når ikke sektorlovverket er tilsvarende tilpasset disse endringene, og hvor sektorstyresmaktene ikke ønsker innblanding i forhold som de mener faller inn under deres ansvarsområde.

#### 4. Planlegging for fiskeoppdrett i Osterøy kommune

Osterøy er en kommune med lange tradisjoner innen fiskeoppdrett, og i hovedsakelig produseres det regnbueørret og ikke laks på grunn av de naturgitte forholdene med trange fjorder som omkranser øya. Indre deler av fjorden er også nasjonal laksefjord knyttet til elva Vosso. Fra å være en lokalbasert næring, har man også i Osterøy opplevd at oppdrettsbedriftene og deres hovedkontorer i økende grad er lokalisert andre steder enn i kommunen, noe som ifølge informanter i Osterøy kommune har bidratt til sterkere lokal motstand mot oppdrett. Samtidig var de klar på at kommunen er positiv til næringen, men ønsker en miljømessig bærekraftig næring som tar høyde for de særegne miljøutfordringene i fjorden.

I kommunens planstrategi (2012–2016) ble det slått fast at det var behov for en oppdatert plan for kystsonen, og man bestemte å utarbeide en kommunedelplan for sjø- og strandsone. Etter flere runder med lokal medvirkning og møter med regionale etater,

8. Fram til 2013 var det Miljøverndepartementet som hadde det øverste ansvaret for plandelen av PBL, og hadde myndighet til å avgjøre uløste innsigelsessaker. Med ny Regjering ble denne myndigheten overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

ikke minst når det gjaldt å samle inn informasjon om de spesielt store miljøutfordringene i fjorden, utarbeidet kommunen et høringsutkast i 2016. Kommunen har valgt å følge prinsippet om flerbrukskategori i sjø uten oppdrett, dvs. NFFF, men samtidig sørge for at de utpekte A-områdene i planen ikke er for små.

For å møte miljøutfordringene som følger med fiskeoppdrett i den trange fjorden, særlig innenfor tersklene med liten vanngjennomstrømning, har kommunen utarbeidet bestemmelse om miljøkrav til nye oppdrettsanlegg i et konkret nytt A-område i planen, hjemlet i PBL § 11-9, nr. 6. Dette er et erstatningsareal for et eksisterende oppdrettsområde i kommunen som skal bli lagt ned. Mer konkret foreslo kommunen at det ikke skal være utslipp av organisk materiale fra nye planlagte anlegg i dette sjøområdet. I tillegg foreslår kommunen krav om reguleringsplan for alle nye anlegg. Fylkeskommunen som akvakulturmyndighet har fremmet innsigelse til planbestemmelsen om 0-utslipp og frarådet kravet om reguleringsplan for alle nye anlegg, da de mener dette medfører unødvendig og uhensiktsmessig dobbeltarbeid da søknadsbehandlingen etter akvakulturloven og en rekke andre lovverk<sup>9</sup> tar opp de aktuelle temaene og at dette er tilstrekkelig.

*«Ut frå ei heilskapleg vurdering meiner vi likevel at krav om reguleringsplan for alle akvakulturanlegg er lite hensiktsmessig, og må heller ved behov stillast mot konkrete område. Med bakgrunn i dette rår Fylkesrådmannen ifrå krav om reguleringsplan for alle nye akvakulturlokalitetar.... Krav om reguleringsplan for akvakultur bør difor rettast mot konkrete område der det er eit særskilt behov».*

Fylkeskommunen innser imidlertid at PBL gir kommunene hjemmel til kravet om reguleringsplan, og har derfor ikke fremmet innsigelse på dette punktet, men gitt en fraråding. Derimot mener Hordaland fylkeskommune at det foreslåtte miljøkravet på et av

de nye A-områdene går utover kommunens myndighetsområde etter PBL, og har fremmet formell innsigelse:

*«Det er knytt motsegn til følgjande punkt: Føresegn knytt til utslepp frå anlegg ved ... vert teke ut av planen sidan dette er forhold som regulerast i anna lovverk, og vil slik det ligg føre ikkje mogeleggjere framtidig akvakulturaktivitet» (Hordaland fylkeskommune 2016).*

I brevet påpeker fylkeskommunen at de er enige med kommunen om de særegne miljøutfordringene i fjorden, og at det bør legges til rette for oppdrettsanlegg som ivaretar naturmiljøet. De mener imidlertid at et slikt miljøkrav i planen vil kreve lukka anlegg, noe som per i dag er urealistisk, og som i praksis medfører «nedlegging av matproduksjon og arbeidsplassar». Det blir også vist til at man allerede har pålagt oppdrettssekskapene i de aktuelle områdene å gjennomføre tiltak for å bedre vannkvaliteten og få på plass et overvåkningsprogram. Det blir videre argumentert for at kommunens krav kommer i konflikt med ansvarsområdene til andre forvaltningsorganer:

*«Det er ikkje heimla i ein nasjonal norm for vasskvalitet og går inn på Fylkesmannen sitt ansvarsområde for utslepp til sjø frå akvakultur. Mattilsynet har forvaltningsansvaret i høve til lakselus. Dette vert handtert gjennom akvakulturlova, matlova og forureiningslova. Kommunen har ikkje høve til å lage føresegner med heimel i plan- og bygningslova som går inn i myndighetsområda til andre lovar» (Hordaland fylkeskommune 2016).*

Intervjuene viste at fylkeskommunen får støtte fra Fiskeridirektoratets region Vest for sitt syn på denne saken, mens Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Hordaland støtter kommunens planforslag. Da partene ikke ble enige, innkalte Fylkesmannen i Hordaland til meklingsmøte 05.01.2017. I referatet fra meklingsmøtet kommer også dis-

9. En søknad om lokalitet skal behandles etter flere lover forvaltet av ulike statlige etater, bl.a. forurensingsloven (Fylkesmannens miljøvernnavdeling), havne- og farvannsloven (Kystverket), og matloven og dyrevelferdsloven (Mattilsynet). Fylkeskommunen fatter på bakgrunnen av dette endelig vedtak med hjemmel i akvakulturloven.

se skillelinjene tydelig fram. Mens fylkeskommunen hevder at «kommunen bør følge kvalitetskrav og miljøgrenser som kjem fram i nasjonale normer og retningslinjer» (Fylkesmannen i Hordaland 2017:4), mener miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen derimot at forurensingsloven kun setter et minimumskrav og at «ein kommune må kunne fastsette at ein vil ha eit betre miljø i sin kommune enn det som følgjer av dei nasjonale normene og fastset strengare miljøkrav i føresegnar til kommuneplanen» (ibid:6). På meklingsmøtet presiserte Osterøy kommune at de ikke har satt krav til teknologi eller drift, slik fylkeskommunen hevder:

*«Kommunen har i føresegna i planen sett krav til miljøkvalitet, ikkje anna. Kommunen set strenge miljøkrav pga. det forverra miljøet i fjorden. Men kommunen sett berre krav til utslepp av organiske partiklar. Det er det klår heimel til i plan- og bygninglova § 11-9 nr. 6. Kommunen seier heller ikkje korleis ein skal følgje eller løyse kravet. Kommunen set ikkje krav til løysingar, og heller ikkje krav om lukka anlegg. Kommunen seier heller ikkje noko om teknologi»* (Fylkesmannen i Hordaland 2017:4).

Etter meklingsmøte har kommunen valgt å justere bestemmelsen fra 0-utslipp til «minimalt til ingen utslepp av organiske partiklar til resipienten» (høringsutkast kommunedelplan for sjø- og strandsone for Osterøy kommune 2016–2026). I skrivende stund er ikke saken avgjort, og informant fra kommunen fortalte at de venter på spent på hvordan fylkeskommunen vil respondere på denne reviderte planbestemmelsen.

Planlegger i Osterøy kommunen pekte på i intervjuet at det er mange misforståelser knyttet til hva kommunen kan gjøre og ikke gjøre når det gjelder å styre oppdrett i mer miljøvennlig retning. Kommunen har ikke myndighet gjennom PBL til å styre dagens drift, det styres etter sektorlovverket, men informanten var tydelig på at kommunen kan og skal legge rammene for framtidig utvikling. Og det er det kommunen nå ønsker med deres nye plan. Og akkurat på dette

punktet er det en del misforståelser, ifølge planleggeren:

*«Problemet er at sektoretatene er veldig opptatt av drifta som den er i dag, og dei tror det er det kommunen uttalar seg om, men det er ikkje det. Kommunen må drive langsiktig samfunnsplanlegging, vi er pålagt å ivareta en rekke hensyn, og spørsmålet er da hvordan vi ivaretar disse hensyna i et langsiktig perspektiv»* (informant planlegger, Osterøy kommune).

Det ble også påpekt i intervjuet at kommunen er positiv til fiskeoppdrett og ønsker næringen velkommen også i framtiden, og de ønsker ikke å ta del i den polariserte debatten som ofte er i media, men at man ønsker bærekraft basert på den best tilgjengelige teknologien. Ved å stille slike krav gjennom plan, som går utover minimumskravene etter forurensingsloven, mener kommunen at de har et virkemiddel til å prioritere oppdrettsbedrifter som vil satse på miljø og ta de spesielle utfordringene i fjorden på alvor. Ordfører i kommunen supplerte med å påpeke at det ligger en politisk visjon med føringene i den kommunale planen; nemlig å bidra til bærekraftig vekst i næringen slik det målbæres i nasjonale strategier gjennom å tiltrekke seg bedrifter som satser på ny og mer bærekraftig teknologi.

## 5. Drøfting

Empirien viser at kystkommunene har tilpasset seg endringene i PBL fra 1985 og fram til i dag når det gjelder planlegging for marin fiskeoppdrett. Som følge av aktiv deltakelse fra bl.a. Fiskeridirektorats ytre etater<sup>10</sup> har mange kommuner endret planmetodikk, fra detaljert planlegging for oppdrett til en fleksibel planlegging med fokus på hvor oppdrett ikke bør finne sted på grunn av konflikt med andre interesser. Disse spesifikke områdene avsettes til natur, fiske, ferdsel og/eller friluftsliv (Stokke og Arnesen 2004, Stokke et al. 2006). Resten av sjøarealene avsettes som flerbruksområder som inkluderer oppdrett (NFFFA) i kommunale planer. En slik spel-

10. Siden denne studien ble gjennomført har Fiskeridirektoratet sentralisert og mange av de ytre etatene er lagt ned.



vending av planpraksis, sammen med kravet om at kommunene må kunne dokumentere konflikt med andre interesser for å ekskludere oppdrett i sine planer, har bidratt til at fiskeoppdrett har fått økt gjennomslag på bekostning av andre interesser. (Stokke og Arnesen 2004). En evaluering av kommunal kystsonoplanlegging viser også at representanter for andre interesser enn fiskeri- og havbruksnæringen i mindre grad medvirker, noe som i seg utgjør en fare for at miljø- og friluftssinteresser må vike for næringsinteressene (Stokke et al. 2006).

De senere årene ser vi imidlertid at flere kommuner ønsker en mer aktiv planlegging i forhold til oppdrett, bl.a. i Hordaland fylke. Dette konkretiseres ved at man i større grad utelater akvakultur (A) fra flerbrukskategorien i sjø og ved at noen kommuner begynner å benytte seg av mulighetene i PBL til å vedta bindende bestemmelser i planene for å styre oppdrettsnæringen i mer miljøvennlig retning. Dette skjer imidlertid ikke uten motstand, noe som viser at potensialet for konflikt med og mellom sektormyndigheter, og mellom PBL og sektorlovverket, ligger latent. I følge Norconsult (2015) har også andre kommuner forsøkt seg med å bruke mulighetene til å vedta planbestemmelser i forhold til å styre oppdrettsnæringen. Alta kommune har foreslått å sette begrensninger på antall fisk (biomasse), interkommunal plan for Skjervøy og Nordreisa kommuner har foreslått bestemmelser om bruk av bestemte lusmidler, mens Karlsøy vil satse på grønne konsesjoner. Alle disse planene er blitt møtt med innsigelse fordi det *«faller inn under fagmyndighetens ansvar med hjemmel i akvakulturloven med forskrifter. Kommunen har dermed ikke kompetanse til å regulere dette med hjemmel i PBL»*, ifølge Norconsult (2015, s. 60).

Intervjuene i Hordaland viste at de ulike etatene med ansvar for akvakultur har ulike meninger om Osterøy sitt forslag om planbestemmelsen for å hindre forurensing fra oppdrett. Mens kommunen fikk støtte fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Hordaland, var Hordaland fylkeskommune sin avdeling med ansvar for akvakultur og Fiskeridirektoratets regionkontor skeptiske, og fylkeskom-

munen har fremmet innsigelse. På tross av flere møter mellom Osterøy kommune og sektormyndighetene har man ikke maktet å komme til enighet i tråd med det kommunikative planidealet (Amdam 2014), noe som har sammenheng med det Allmendinger & Tewdr-Jones (2002) påpeker; at noen aktører representerer en sektor eller en klart definert interesse som gjør det vanskelig eller umulig å oppnå noen form for konsensus. Dette er et moment som vanskeliggjør horisontal samordning og planlegging som en felles arena.

I følge det agonistiske perspektivet på planlegging må ikke interessekonflikter skjules eller neglisjeres, men få dem synliggjort og heller være enige om å være uenige (Hillier 2002). Formelle meklingsmøter hos Fylkesmannen kan være en måte å løse en konflikt på, gjennom både forhandlinger og dialog, men heller ikke dette har foreløpig ført fram. Man er heller ikke enige om spillereglene, slik det blir fremhevet i det agonistiske planidealet (Hillier 2002). I dette tilfellet er man uenige om hvor langt spillereglene etter PBL skal gjelde, i forhold til spillereglene som er knyttet til sektorlovverket (akvakulturloven og tilhørende lover og forskrifter). Mens Osterøy kommune og fylkesmannens miljøvernnavdeling mener planlegging etter PBL, hvor kommunestyret er beslutningsmyndighet, bør være den sentrale koordineringsarenaen for utvikling av bærekraftig oppdrett, mener fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet derimot at rammene i større grad bør bestemmes av fylkeskommunen og tilhørende sektoreterater som saksbehandler oppdrettssøknader.

I tråd med vertikal samordning og det rasjonelle planidealet (Banfield 1973) skal man etter PBL følge den hierarkiske strukturen i plansystemet, hvor staten legger føringene som kommunene skal forholde seg til. Problemet er at ulike statlige sektorer ikke er enige, og man mangler en felles statlig veileder på feltet. Gjeldende rundskriv om kystsonoplanlegging er fra 1996 (Miljøverndepartementet 1996), men denne er langt på vei utdatert. Det har i noen år nå vært arbeidet med oppdatert rundskriv og en veileder i Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>11</sup>, men denne er

11. Som har det nasjonale ansvaret for planlegging etter PBL.

ennå ikke ferdig, noe som antyder at det på departementalt hold heller ikke er så lett å bli enige om disse forholdene. Dette er for øvrig i tråd med forskning på planarbeidet knyttet til implementering av EUs vanddirektiv i sjø, konkretisert med utfordringene med lakselus og rømt fisk, som viste at selv om man i dette systemet har etablert en struktur med både en direktorats- og departementsgruppe, bidro ikke det til bedre statlig samordning (Stokke og Indset 2012, Movik & Stokke 2015).

Planlegger i Osterøy ga uttrykk for at han har satt seg godt inn i hvor langt kommunen kan gå i å stille krav gjennom plan i forhold til sektorlovverket, og mente det er mange misforståelser omkring dette og at man lett snakker forbi hverandre. Akvakulturmyndigheten er ifølge han mest opptatt av dagens drift, mens «kommunen må drive langsiktig samfunnsplanlegging». Det betyr at kommunene gjennom planlegging kan stille en rekke krav til nye framtidige anlegg, men ikke til dagens anlegg som allerede er i drift. I følge planlegger og ordfører i Osterøy er det bred enighet i kommunestyret om å bruke planbestemmelser etter PBL som et virkemiddel for å fremme en mer bærekraftig oppdrettsnæring i kommunen.

Både akvakulturmyndigheten, miljøvernmyndigheten og kommunen ønsker en miljømessig bærekraftig oppdrettsnæring, men utfordringen for planleggingen er at man er uenige om hvem som skal bestemme hva og hvilke spilleregler som skal gjelde. Eller mer konkret: Hvor mye kan kommunen bestemme gjennom planleggingen etter PBL, avgrenset mot ansvarsområdene til fylkeskommunen og statlige sektoretater som behandler oppdrettssøknader etter akvakulturloven og tilhørende lover og forskrifter? Gjennom intervjuene fikk vi en klar forståelse av at kommunen ikke kan planlegge driftsmessige hensyn i oppdrettsnæringen, da det faller inn under akvakulturmyndighetenes ansvarsområde. Tolkningsspørsmålet er da om vedtaket av 0-utslipp fra oppdrettsvirksomhet indirekte betyr lukkede anlegg, noe kommunen ikke har anledning til å bestemme gjennom PBL, ifølge våre informanter. Osterøy kommune har i 2. gangs høring (og etter meklingen) endret den aktuelle planbestemmelsen til «minimalt til ingen ut-

slepp». Det gjenstår å se om fylkeskommunen på bakgrunn av dette opprettholder sin innsigelse eller ikke.

I intervjuet med representanter fra Fylkesmannen i Hordaland kom det fram at en planbestemmelse om 0-utslipp ikke nødvendigvis betyr lukkede anlegg, og der hadde man en oppfatning om at kommunen har anledning til å fremme et slikt krav gjennom plan. Dette er for øvrig et synspunkt som får støtte av Pedersen et al. (2010:254), som i sin omtale av PBL § 11-9, nr 6 skriver at når det gjelder planbestemmelser om miljøkvalitet, «gjelder normer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet», og at «det kan fastsettes grenser uten å angi hvorledes tiltakshaveren skal oppfylle kravet». Fylkesmannens miljøavdeling er også klar på at kommunen har full anledning til å stille strengere miljøkrav i sin kommune gjennom plan etter PBL enn det som nasjonale krav og retningslinjer tilsier. I lys av dette er det interessant at Osterøy kommune har valgt delvis å imøtekomme fylkeskommunens krav ved å endre ordlyden på planbestemmelsen. Dette kan tolkes som et forsøk på å komme til enighet, men spørsmålet er om man bare utsetter konflikten til bestemmelsen «minimalt til ingen utslipp» på et senere stadium må operasjonaliseres. På en annen side kan den nye ordlyden i bestemmelsen i større grad åpne for flere typer bærekraftige løsninger, og som muligens er mer realiserbare.

## 6. Konklusjon

Planlegging etter PBL skal oppnå integrering gjennom både horisontal og vertikal samordning, som i praksis fungerer i et samspill. Dette gjelder også planprosessen for Osterøy, hvor horisontal samordning er prøvd ut gjennom medvirkning og samarbeidsmøter. Samtidig står de vertikale samordningselementene sterkt, ved at forvaltningsaktørene står i en formell hierarkisk struktur og arbeidsform som kan vanskeliggjøre kommunikative prosesser med å komme fram til konsensus gjennom dialog hvor de beste argumenter kan vinne fram. Også selve innsigelsessystemet etter PBL kan være en arena for både horisontal og vertikal samordning, ved at det på den ene siden gir

mulighet for partene å komme fram med sine synspunkter i et formelt møte ledet av Fylkesmannen. Samtidig har det en vertikal struktur ved at saken løftes opp og avgjøres av Departementet hvis partene ikke makter å bli enige. Osterøy kommune har i etterkant av meklingsmøtet valgt å endre ordlyden på planbestemmelsen, men om det er tilstrekkelig for å oppnå enighet med fylkeskommunen, eller om saken løftes opp til Departementet for endelig avgjørelse, gjenstår å se.

Avslutningsvis kan vi konkludere med at en sentral utfordring knyttet til planlegging for en miljømessig bærekraftig oppdrettsnæring fremdeles er manglende avklaring i forhold til sektormyndighetenes ansvarsområde, og hvor langt det er mulig «å strekke» PBL i forhold til sektorlovverket. Dette gjelder særlig kommuner som nå ønsker å sette strengere krav til en framtidig oppdrettsnæring enn det sektorlovverket og nasjonale standarder setter, bl.a. når det gjelder utslipp til sjø. Innsigelsessystemet etter PBL har i tidligere kommunale plansaker i kystsonen vist seg å være konfliktdepende på sikt, med at partene må akseptere de avgjørelsene Departementet til slutt har fattet (Hovik & Stokke 2007a og b). Dette kan derfor sees på som en viktig institusjonell spilleregel i tråd med agonistisk teori for å håndtere konflikter og fastlåste posisjoner.

Noe av utgangspunktet for uenighetene er at staten har økt myndighetsområdet til PBL uten samtidig å redusere, eller tilpasse, det statlige sektorlovverket. I følge Winge (2017) er det veldig mange ulike koplingspunkter mellom PBL og ulike sektorlover, og peker på at det synes å være en trend at flere sektorlovverk nå beveger seg mer bort fra plansystemet. Dette er i så fall en uheldig utvikling hvis planleggingen etter PBL skal fungere som integreringsverktøy og en viktig felles arena om hvordan vi skal disponere våre arealer. Samtidig må planlegging etter PBL alltid stå i et mest mulig hensiktsmessig forhold til sektorlovverket, og det er viktig å se PBL og det enkelte sektorlovverk i sammenheng for å oppnå en integrert og bærekraftig forvaltning. Men som jeg har vist, dette viktige arbeidet er langt fra ferdig, og det er å håpe at den kommende statlige veilederen og oppdatert rundskriv for kystsonen

planlegging vil gi noen avklaringer. Hvordan planlegging etter PBL og sektorlovverket knyttet til akvakultur spiller sammen eller ikke for en integrert kystsoneforvaltning er for øvrig en problemstilling som blir studert mer i detalj i PlanCoast-prosjektet.

## 7. Litteratur

- Allmendinger, P. & M. Tewdr-Jones (2002): *Planning Futures – New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Amdam, R. (2012): Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Cappelen Dam Høyskoleforlaget.
- Andreassen, O. & R. Robertsen (2014): *Nasjonale ringvirkninger av havbruksnæringen*. NOFI-MA-rapport 49/2014.
- Aplan Viak og Agenda Kaupang (2012): *Innsigelsesinstituttets påvirkning på kommunalt selvstyre*. Sluttrapport.
- Banfield, E.C. (1973): Ends and Means in Planning. I Faludi, A. (red.): *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press.
- Bennett, R. (1996): Norwegian coastal zone planning. I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, vol. 50, 201–213.
- Bennett, R. (2001): Kystsonenplanlegging etter Plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning? I *Plan 2/2001*.
- Buanes, A. (2008): *Nasjonal politikk utfordres. En studie av kystvernplanprosessen i Nordland 1994–2002*. Ph.D. avhandling. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning. Universitetet i Tromsø.
- Eldby, N. (2016): Eierstruktur og verdiskapningen i oppdrettsnæringen i Nord-Norge. Masteroppgave Handelshøgskolen, Nord Universitet.
- Flyvbjerg, B. (1993): *Rationalitet og Magt*. Bind 1. Akademisk Forlag.
- Fylkesmannen i Hordaland (2017): *Meklingsmøte 5.1.2017 – Osterøy kommune – kommunedelplan for sjø og strandsone*. Brev til Osterøy kommune og Hordaland fylkeskommune, datert 12.01.2017
- Haukeland, J.V. & K.B. Stokke (in prep.): *Balancing tourism development and nature protection – coordination challenges between national park management and municipal land use*

- planning in the Norwegian coastal zone. Submitted Journal of Environmental Planning and Management.
- Hersoug, B. & P. Johnsen (2012): *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*. Universitetsforlaget.
- Healey, P. (2006): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. Utg. Palgrave Macmillan.
- Hillier, J. (2002): Direct action and agonism in democratic planning practice. I Allmendinger, P. & M. Tewdr-Jones (2002): *Planning Futures – New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Hordaland fylkeskommune (2016): Fråsegn til forslag til kommunedelplan for sjø og strandsone 2016–2026, Osterøy kommune. Brev til Osterøy kommune, datert 12.05.2016.
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2006): *Regional kystsonoplanlegging – et redskap for integrert kommunal kystsonoplanlegging?* NIBR-notat 2006:119.
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2007a): Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning. I *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 7: 927–944
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2007b): Balancing aquaculture with other coastal interests. I *Ocean & Coastal Management*, Vol. 50: 887–904.
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2007c): Fylkeskommunen som tilrettelegger eller pådriver for integrert kystsoneforvaltning. I *Plan 3–4/2007*.
- Jørgensen, T.H (1992): *Lovgrunnlaget for planlegging i kystsonen*. Prosjektrapport til Konkurrerende bruk av kystsonen. Norges Landbruks-høgskole.
- Jørgensen, T.H. & H. Kjørsvik (1995): Kystsonoplanlegging – en kommunal eller statlig oppgave? I *Kart og Plan*, 3-95, 165–170.
- Langdalen, E. & E. Dale (1981): *Konkurrerende bruk av kystsonen i Norge. Perspektivnotat*. Norges landbruks-høgskole.
- Lund-Iversen, M., H. Hofstad & M. Winsvold (2013): *Innsigelsener etter plan- og bygningsloven*. NIBR-rapport 2013:10. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Miljøverndepartementet (1996): *Love og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystsonen*. Rundskriv T-4/96. Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet.
- Moksness, E., E. Dahl & J. Støttrup (2013): *Global challenges in Integrated Coastal Zone Management*. Wiley-Blackwell.
- Movik, S. & K.B. Stokke (2015): Contested knowledges, contested responsibilities. The EU Water Framework Directive and salmon farming in Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, Volum 69, 242–255
- Norconsult (2015): *Analyse av utfordringer for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i kystnære sjøområder*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Norges offentlige utredninger.
- Pedersen, O.J., P. Sandvik, H. Skaaraas, S. Ness & A. Os (2010): *plan- og bygningsrett. Del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget.
- Regjeringen (2014): *Retningslinjer for innsigelse til plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2014. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Riksrevisjonen (2012): *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*. Dokument 3:9 (2011–2012).
- Sandersen, H. (2004): *Enig og tro til konjunkturerne faller – Kommunal innflytelse over havbruksnæringen*. NF-arbeidsnotat nr. 1008/2004. Nordlandsforskning.
- St. meld. Nr. 48 (1994–95) *Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring*. Fiskeridepartementet.
- Stokke, K.B. & O.E. Arnesen (2004): *Oppdrett og kommunal kystsonoplanlegging – endring i planmetodikk? I Regionale trender 1/2004*.
- Stokke, K.B., M. Hanssen & S. Hovik (2006): *Kommunal kystsonoplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17
- Stokke, K.B. & M. Indset (2012): *Møtet mellom EUs vanndirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk? I Kart og Plan*, Vol. 4, 278–288.
- Vassdal, T.O. (1992): *Planlegging i kystsona. Ei undersøkelse av planleggingsstatus på kommune- og fylkesnivå*. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Winge, N. (2017): *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser*. I *Kart og Plan 1-2017*.
- Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (2014): *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Cappelen Dam Høyskoleforlaget.