



Sissel Hovik

# PLANLEGGING FOR BRUK OG VERN

En studie av Karmøy kommunes  
forvaltning av naturområder

NOTAT  
2002:126

**Tittel:** **Planlegging for bruk og vern**  
En studie av Karmøy kommunes forvaltning av naturområder

**Forfatter:** Sissel Hovik

**NIBR-notat:** 2002:126

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-394-5

**Prosjektnummer:** O-1675  
**Prosjektnavn:** Offentlig planlegging, bærekraftig forvaltning og naturbasert næringsutnyttelse

**Oppdragsgiver:** Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”.

**Prosjektleder:** Sissel Hovik

**Referat:** Notatet tar opp hvilke konsekvenser planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven har for forvaltning av verdifulle natur- og kulturlandskapsområder og for utvikling av naturbaserte næringer i Karmøy kommune. Studien viser at bruks- og næringshensyn synes å veie tyngre enn miljøhensyn i arealforvaltningen. Studien viser også at svak samordning av miljøpolitikken, landbrukspolitikken og arealplanleggingen vanskeliggjør løsninger som kan ivareta både bruks- og vernehensyn.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** November 2002

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2002

# Forord

Dette notatet tar opp hvilke konsekvenser planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven i Karmøy kommune har for forvaltning av verdifulle natur- og kulturlandskapsområder og for utvikling av naturbaserte næringer i kommunen. Dette er belyst ved å studere kommunens arealplanlegging og dispensasjonspraksis, samt ulike aktørers oppfatning av kommunens planlegging og forvaltning. Notatet er en delrapportering av et større prosjekt, finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”.

Notatet er skrevet av Sissel Hovik. Hovik har samarbeidet med forsker Knut Bjørn Stokke når det gjelder intervjuer og dokumentgjennomgang.

Vi vil takke våre informanter i Karmøy, i Rogaland fylkeskommune og hos fylkesmannen i Rogaland for velvillig bistand i undersøkelsen.

Oslo, november 2002

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	3
1 Innledning .....	7
1.1 Problemstillinger .....	7
1.2 Metode og datatilfang.....	8
2 Næring og natur i Karmøy kommune .....	9
2.1 Om kommunen.....	9
2.1.1 Politikk og organisasjon.....	9
2.1.2 Kommunens næringsgrunnlag.....	10
2.1.3 Naturkvaliteter.....	10
2.2 Problemstillinger for undersøkelsen.....	12
3 Om planleggingsprosessene .....	14
3.1 Innledning .....	14
3.2 Prosessen fram til vedtak om kommuneplan for 1996-2007.....	15
3.3 Arbeidet med reguleringsplaner .....	19
3.3.1 Lyngheimrådet Geithaug – Stiklevatn.....	19
3.3.2 Reguleringsplan Bøvatn .....	23
3.3.3 Reguleringsplan Indre Vikevågen.....	25
3.4 Drøfting og oppsummering .....	27
4 Kommunens forvaltning .....	31
4.1 Innledning .....	31
4.2 Arealforvaltning og gårdsturisme.....	32
4.3 Forvaltning av lyngheimrådet .....	39
5 Oppsummering og drøfting.....	41
5.1 Ivaretaking av bruks- og vernehensyn.....	41
5.1.1 Naturbaserte næringer .....	41
5.1.2 Vernehensyn.....	42
5.2 Avsluttende drøfting.....	43
5.2.1 Avveining mellom bruks- og vernehensyn .....	43
5.2.2 Betingelser for kommunalt vern.....	44
5.2.3 Vern som forutsetter bruk .....	46
5.2.4 Tvetydige forventninger til kommunen fra statens side .....	47
Litteratur .....	49
Vedlegg 1: Liste over informanter .....	50
Vedlegg 2: Liste over saksdokumenter .....	51

---

# Sammendrag

*Sissel Hovik:*

## **Planlegging for bruk og vern**

En studie av Karmøy kommunes forvaltning av naturområder

NIBR-notat 2002:126

### **Innledning**

Dette notatet tar opp hvilke konsekvenser planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL) i Karmøy kommune har for forvaltning av verdifulle natur- og kulturlandskapsområder og for utvikling av naturbaserte næringer i kommunen. Vi har undersøkt hvordan kommunen evner å balansere mellom bruks- og vernehensyn.

Dette er studert med utgangspunkt i to type saker eller oppgaver: For det første kommunens arbeid med å sikre verdifulle naturområder fra utbygging og andre inngrep generelt. For det andre kommunens arbeid med å legge til rette for og stimulere til gårdsturisme og andre former for mindre reiselivsnett, og hvordan kommunen i den forbindelse ivaretar naturhensyn.

Notatet er en empirisk delrapportering av et større forskningsprosjekt, finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”. Formålet med hovedprosjektet er å studere om planlegging og forvaltning i kystsonen og i de kystnære områder makter å ta tilstrekkelig hensyn til både naturbasert næringsutøvelse og ivaretagelse av naturverdier. Dette belyses ved en sammenlignende studie av forvaltning av landskapsvernområder etter naturvernloven og planlagte områder etter PBL, samt forvaltning av naturområder gjennom privatrettslige avtaler. Foreliggende notat er en empirisk dokumentasjon fra ett av fem case som inngår i det større prosjektet.

### **Om planprosessene**

Karmøy kommune har siden slutten av 1980-tallet deltatt i ulike statlige forsøk og prosjekter om miljøvern og naturforvaltning. Kommunen gjennomførte blant annet en kartlegging av biologisk mangfold i 1994. Med utgangspunkt i dette natur- og miljøvernarbeidet, vedtok kommunene flere grep for å sikre og ivareta vernehensyn i kommuneplanens arealdel fra 1995. LNF-områdene ble delt inn i soner, etter hvilke interesser som var dominerende. En rekke områder med naturverdi ble klassifisert som LNF-N områder, med krav til dokumentasjon om at evt. dispensasjoner fra LNF-bestemmelsen ikke kom i konflikt med områdets særlig verdi. I tillegg ble fem områder båndlagt etter plan- og bygningsloven, med tanke på regulering til spesialområde naturvern. Kommunen har arbeidet videre med å lage reguleringsplaner for tre områder.

Det er bare en av disse reguleringsplanene som er vedtatt (reguleringsplan for Bøvatn). Kommunen utarbeidet også forslag til plan for kystlyngheiområdet Geithaug – Stiklene,

men planarbeidet stoppet opp etter 1. gangs høring. Begrunnelsen var motstand fra de berørte grunneierne. Arbeidet med den tredje reguleringsplanen (Indre Vikevågen) stoppet opp på grunn av kapasitetsproblemer i administrasjonen. Også her møtte planen motstand fra enkelte berørte grunneiere.

Arbeidet med disse reguleringsplanene synes i all hovedsak å ha vært et internt faglig og administrativt anliggende. Verken politikerne eller berørte deltok ut over de formelle kravene. I arbeidet med reguleringsplan for Geithaug – Stiklene ble grunneierne invitert til å delta mer aktivt først etter at kommunen hadde vedtatt at området skulle reguleres til spesialområde naturvern. De følte seg overkjørt av kommunen. Det synes å være en betydelig irritasjon over at kommunen forventet at de skulle bidra til skjøtselen av området, uten at de ble trukket med i utarbeidelsen av forvaltningsregimet. Informanter fra kommuneadministrasjonen ga uttrykk for at de ikke hadde håndtert relasjonen til de berørte på en god måte i dette arbeidet.

Når to av disse reguleringsplanene enda ikke er realisert, så har dette delvis å gjøre med motstand fra de berørte grunneiere. Etter informantenes mening ville ikke utfallet av planen for kystlyngheien ha vært annerledes selv om kommunen hadde trukket grunneierne med fra starten av. De ville uansett ha motsatt seg de foreslåtte rettighetsinnskrenkningene og forpliktelsene til skjøtsel. Vi har ingen grunn til å anta at dette *ikke* er tilfelle. Etter vår mening var kommunens framgangsmåte imidlertid lite egnet til å finne fram til løsninger som alle parter kunne enes om, dersom en slik løsning hadde vært mulig å finne.

Kommunepolitikerne var også lite involvert i arbeidet. Selv om politikerne på prinsipielt grunnlag hadde vedtatt at områdene skulle reguleres til naturvernområder, så ønsket de ikke å tvinge gjennom dette, da det viste seg at grunneierne var sterkt imot. Det er forståelig at de ikke ønsket å vedta disse planene på tvers av de berørtes vilje. Kommunepolitikerne involverte seg imidlertid heller ikke i konkretiseringen av de generelle retningslinjene og prinsippvedtakene gjennom den faktiske arealforvaltningen. De synes ikke å ha involvert seg i arbeidet med å ”selge” planene til de berørte.

### **Vern som forutsetter bruk**

Vern av kystlyngheiene forutsetter næringsmessig bruk, eller skjøtsel av områdene, en driftsform som i dag ikke blir ansett som økonomisk regningssvarende. Vern av kulturlandskap forutsetter gjerne en bestemt bruk eller skjøtsel. Vern av kulturlandskap og biologisk mangfold i kulturlandskap, vil kreve at en opprettholder visse driftsformer. Det stiller myndighetene overfor andre utfordringer, enn i de tilfelle det er snakk om vern av ”uberørt” natur eller av verdier som er mest tjent med at naturen ”går sin gang”. Dette fordi områdene må drives. Disse områdene må også drives av, eller i samarbeid med grunneierne. I slike tilfeller er det derfor viktig at grunneierne slutter opp om verneplanene, noe som (bl.a.) er et økonomisk spørsmål. Det er forståelig at næringsutøvere ikke vil fortsette med en driftsform som ikke er økonomisk lønnsom, og at de ikke (alene) vil bekoste produksjon av et kollektivt gode. Den type drift eller skjøtsel det her er snakk om, er produksjon av kollektive goder som trolig må finansieres av det offentlige. Verken i plan- og bygningsloven eller i naturvernloven ligger det virkemidler som kan sikre et slikt aktivt vern.

Spørsmålet blir da hvordan de midler som finnes til skjøtsel og landskapspleie forvaltes i forhold til, i dette tilfellet, kommunale planer og prioriteringer. Kommunale informanter ga uttrykk for at grunneierne ikke ville inngå i en drøfting og utarbeidelse av skjøtselplan før de hadde fått forpliktende lovnader om økonomisk kompensasjon, mens fylkesmannens landbruksavdeling ikke kunne gi forpliktelsende lovnader om økonomiske

tilskudd før det forelå en skjøtselplan. Det kan dermed ligge institusjonelle hindringer i veien for å etablere slike aktive verneplaner.

### **Avveining mellom bruks- og vernehensyn**

I arealforvaltningen i Karmøy kommune synes bruks- eller næringshensynene å veie tungt. De kommunalpolitiske organene legger stor vekt på tilrettelegging og stimulering til næringsvirksomhet. Dette viser seg både i vurderingen av søknader om etablering av gårdsturisme og andre mindre reiselivssatsninger, og i spørsmålet om å regulere arealer til naturvernområder. Dette bidrar til at en fragmentert utbygging i LNF-områdene generelt, og i strandsonen spesielt, fortsetter.

Vårt inntrykk er at kommunen har en noe reaktiv holdning til private initiativ om etablering av reiselivsvirksomhet. I stedet for å kanalisere slik virksomhet til områder som anses egnet til dette, vurderer de det enkelte initiativet. Almenne hensyn søkes ivaretatt gjennom å knytte betingelser til godkjenning av planer eller innvilgelse av dispensasjoner. Informanter hos fylkesmannens miljøvernavdeling anser dette som problematisk, og vurderer det som en trussel mot natur- og friluftshensynene. Lokalpolitikkerne anser dette derimot som uproblematisk. Det er nok av naturområder og kystsoner å ta av, og en har ikke den oppfatning at aktiviteten truer allmenne hensyn. Informanter fra kommunens plankontor anser utviklingen som noe bekymringsfull, spredt utbygging blir sett på som en stor utfordring i arealforvaltningen i kommunen. Kommunepolitikkerne gir uttrykk for at de har et anstrengt forhold til fylkesmannens miljøvernavdeling, som i noen tilfeller har stoppet eller begrenset utbyggingsprosjekter kommunen har godkjent.

Representanter fra miljøvernforvaltningen karakteriserer kommunens politikk som tvetydig; de ønsker både å ivareta vernehensyn og de er positiv til lokale utbyggingsinitiativ. Samtidig som Karmøy kommune har vist stor interesse i å delta i ulike statlige miljøvernprogrammer, så prioriterer de nærings- og grunneierinteressene framfor miljøinteressene i behandlingen av konkrete reguleringsplaner og dispensasjonssaker, - i følge informanter i fylkesmannens miljøvernavdeling.

### **Tvetydige forventninger til kommunen fra statens side**

Både forsøket på kommunalt vern av kystlynghei og forvaltning av LNF-områdene, illustrerer problemer ved at forvaltningsansvaret er lagt til ulike forvaltningsnivåer og sektorer. En helhetlig forvaltning av områdene er et spørsmål om koordinering mellom miljøvern, landbruk og arealplanlegging. Signalene de ulike statlige sektormyndighetene gir kommunene, er imidlertid ofte tvetydige og ukoordinerte.

Både private grunneiere og kommunen opplever det problematisk at ulike avdelinger hos fylkesmannen gir ulike uttalelser til samme sak. Det er flere eksempler på at landbruksavdelinga godkjente de lokale planene for etablering av gårdsturisme, og også vedtok å støtte disse økonomisk, mens miljøvernavdelinga senere gikk imot de samme planene i forbindelse med den arealplanmessige vurdering av dem. Dette er vanskelig å forstå for utbygger og for kommunen. De to avdelingene hos fylkesmannen vurderer naturligvis sakene ut fra ulike samfunnsmessige hensyn, og det er derfor forståelig at de kan komme fram til ulike standpunkt. Spørsmålet er imidlertid om en bør komme fram til en mer koordinert behandling av slike saker.

Den mer generelle eller overordnede politikken er heller ikke koordinert. De ulike sektorene skal som nevnt ivareta ulike samfunnsmessige hensyn og interesser. De bygger også på ulike prinsipper for styring eller virkemiddelbruk. Landbruksmyndighetenes støtte til og stimulering av alternativ gårdsdrift er markedsbasert. Det er virkemidler som

er tenkt å stimulere det private initiativ. Midlene utløses til bønder som ønsker å utvide næringsgrunnlaget på gården, og starte tilleggsnæring til normalt landbruk. Også tildeling av midler til skjøtsel og landskapspleie (STILK-midler, m.m.) er betinget av initiativ fra bønder. Miljøvernforvaltningens regime er planbasert. Inngrep og næringsvirksomhet skal etableres der det er natur- og samfunnsmessig mest hensiktsmessig. Lokalisering av virksomhet skal styres ut fra samfunnsmessige hensyn, det er et politisk spørsmål. Midler til skjøtsel bør innenfor denne tankegangen tildeles tiltak som gir den miljømessig eller evt. samfunnsmessig største effekten. Forventningene og kravene til de lokale aktørene, enten det er bønder eller kommune, blir dermed forskjellig. Det ene regimet bygger i stor grad på markedet, det andre på planlegging.

De virkemidler og tiltak miljøvernmyndighetene foreskriver for den kommunale arealforvaltning blir vanskelig anvendelig i en lokal kontekst. Etablering av gårdsturisme må skje i LNF-områder, og vil være betinget av hvilke bønder som er interessert i å etablere slik virksomhet. Strandsonen vil være attraktiv i denne sammenheng. For kommunen er det vanskelig å planlegge lokaliseringen av slik virksomhet gjennom arealplanen, og generelt vanskelig å styre lokaliseringen til gitte områder. De er nødt til å være reaktive, i den forstand at de kan nekte etablering av slik virksomhet i bestemte områder eller sette betingelser til aktiviteten.



# 1 Innledning

## 1.1 Problemstillinger

Formålet med dette notatet er å belyse hvilke konsekvenser kommunal planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL) har for forvaltning av verdifulle natur- og kulturlandskapsområder i Karmøy kommune og for utvikling av naturbaserte næringer i kommunen. Vi vil undersøke hvordan kommunen evner å balansere mellom bruks- og vernehensyn. Med naturbaserte næringer menes både landbruksnæringer og andre næringer som er basert på området ressursgrunnlag, da særlig reiseliv. Notatet er en empirisk delrapportering av et større forskningsprosjekt, finansiert av Norges forskningsråd, programmet ”Marked og samfunn”. Formålet med hovedprosjektet er å studere om planlegging og forvaltning i kystsonen og i de kystnære områder makter å ta tilstrekkelig hensyn til både naturbasert næringsutøvelse og ivaretagelse av naturverdier. Dette belyses ved en sammenlignende studie av forvaltning av landskapsvernområder etter naturvernloven og planlagte områder etter PBL, samt forvaltning av naturområder gjennom privatrettslige avtaler. De andre casene i studien er Jærstrendene landskapsvernområde, Søndre Jeløy landskapsvernområde, Rygge kommune (herregårdslandskapet rundt Værne kloster), og Svanøy (Flora kommune). I det siste tilfelle forvaltes området etter en privatrettslig avtale mellom grunneiere og offentlige myndigheter. Disse delstudiene er rapportert i egne notater.

I dette delprosjektet har vi avgrenset oss til å studere Karmøy kommunes forvaltning av naturområder (LNF-områder) gjennom kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. Dette avgrenses nærmere til 1) arbeidet med å utforme planer for, og forvaltning av områder med særlig naturvernverdi, og 2) forvaltning av landbruks-, natur- og friluftsområdene (LNF-områdene) generelt og kystsonen (100-metersbeltet) spesielt.

Den sentrale beslutningsprosessen er knyttet til kommuneplanen for 1996 – 2007, vedtatt i 1995. I denne kommuneplanen båndlegges seks områder i medhold av plan- og bygningsloven, med tanke på utarbeidelse av reguleringsplan – i den hensikt å regulere (deler av) disse områdene til spesialområder for naturvern. I denne kommuneplanen deles LNF-områdene inn i soner. Andre viktige beslutningsprosesser er knyttet til oppfølgingen av denne kommuneplanen, i form av utarbeidelse av reguleringsplaner. Retningslinjer for gårdsturisme ble utarbeidet i forkant av denne kommuneplanen, og ble senere innarbeidet i planbestemmelsene.

Forvaltningen av områdene i henhold til dette regimet studeres spesielt i forhold til ett av områdene som ble utpekt som spesialområde naturvern; lyngheiområdet Geithaug-Stikleivatn – der det er potensielle interessekonflikter mellom naturvernehensyn og landbruksinteresser. Videre studeres dette ved gjennomgang av kommunens behandling av planer og dispensasjonssøknader i forbindelse med etablering av reiselivsnett i

LNF-områdene, - der det er potensielle konflikter mellom almenne interesser og reiselivsnæring / gårdsturisme.

## 1.2 Metode og datatilfang

Det er to grunner for valget av Karmøy kommune. For det første valget av Jærstrendene som et av landskapsvernområdene som ble inkludert i studien (jfr. Stokke 2002). Vi ønsket å finne fram til et noenlunde sammenlignbart område forvaltet etter plan- og bygningsloven. Det vil si at vi ønsket å finne fram til et kystnært område i Rogaland, med kombinasjonen landbruk og naturverdier. Den andre årsaken var at vi ønsket å studere en kommune som hadde ambisjoner om å sikre viktige natur- og landskapsverdier gjennom planleggingen. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, tilfredsstillter Karmøy kommune disse kriteriene.

Datatilfanget til grunn for undersøkelsen er intervjuer og dokumentanalyse. Vi gjennomførte tilsammen ni intervjuer (se vedlegg 1), de fleste i forbindelse med besøk til området 5. – 6. september 2001. Av disse var det fire administrativt ansatte og to politikere i Karmøy kommune, representanter for to grunneierlag i kommunen, og en representant for hhv. Rogaland fylkeskommune (plankontoret) og Fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Dokumentanalysen bygger hovedsakelig på dokumenter i kommunens arkiv, og da særlig gjennomgang av planer og dispensasjonsbehandling etter plan- og bygningsloven. Noen dokumenter er også innhentet fra fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernnavdeling. Liste over dokumenter finnes i vedlegg 2.

## 2 Næring og natur i Karmøy kommune

### 2.1 Om kommunen

Karmøy kommune ligger i Nord Rogaland. Kommunen har et areal på 228 km<sup>2</sup>. Den består av ei større øy med flere omliggende øyer, og en fastlandsdel. Innbyggertallet er på vel 36.600 innbyggere.<sup>1</sup> Mellom 70 og 80% av befolkningen er bosatt i tettsteder (NOS C-193). Det er flere større og mindre tettsteder i kommunen. Det har vært og er fortsatt betydelig vekst i folketallet i kommunen. Befolkningsveksten var fra 1991 til 2000 på 4,25%.<sup>2</sup>

#### 2.1.1 Politikk og organisasjon

Dagens kommune er et resultat av en sammenslåing av sju kommuner. Dette preger fortsatt kommunen. Informanter nevner at det er betydelige kulturforskjeller, og til dels klasseforskjeller mellom de tidligere kommunene. Kommunen legger også vekt på å opprettholde bosetning og tjenestetilbud i alle kretsene. Det innebærer et desentralisert utbyggings- og tjenesteytingsmønster. Hver grend skal ha sine tilbud, hva skoler, sykehjem, idrettsanlegg m.m. angår. Det er for eksempel i alt 23 grunnskoler i kommunen.

Politisk har Karmøy kommune, med svært få og kortvarige unntak, blitt styrt av en høyre – sentrums koalisjon. I en to-årsperiode tidlig på 90-tallet hadde Arbeiderpartiet ordfører. Bortsett fra denne perioden har ordfører i alle fall de siste 20 åra representert enten Kristelig folkeparti eller Høyre. De ikke-sosialistiske partiene har dominert kommunestyret i alle fall i de siste fire valgperiodene, med over 2/3 av representantene.<sup>3</sup> Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet har i denne perioden byttet på å være det største partiet i kommunestyret, med rundt ¼ av representantene hver. Informanter understreker at kommunepolitikken generelt, og også politikken i forhold areal- og ressursforvaltning, i liten grad er preget av partipolitisk uenighet.

Kommunen har utarbeidet flere generasjoner med kommuneplan etter plan- og bygningsloven av 1985. Første kommuneplan ble vedtatt på 1980-tallet, og revidert i 1990, 1995 og 1999.

Kommunen var med i MIK-forsøket (miljøvern i kommunene) fra 1988. I den forbindelse deltok kommunen også i forsøk med delegert forvaltningsmyndighet over verneområder (naturreservater), og kommunen utarbeidet et miljø- og ressursprogram. Senere ble

<sup>1</sup> Kommunenøkkelene 2000-2001, Oslo: Kommuneforlaget 2000.

<sup>2</sup> Kommunenøkkelene 2000-2001, og Kommunenøkkelene 91-92, Oslo: Kommuneforlaget 1991.

<sup>3</sup> Kommunenøkkelene for 2000-2001, Kommunenøkkelene 91-92, Kommunenøkkelene 95-96, Oslo: Kommuneforlaget 1995, og Kommunenøkkelene for 96-97, Oslo: Kommuneforlaget 1996.

Karmøy kommune med i Miljøverndepartementets forsøk med kommunal oppfølging av biodiversitetskonvensjonen, og utarbeidet i den forbindelse en utredning om biologisk mangfold i kommunene. Kommunen har ansatt både miljøvernrådsgiver og naturforvalter. Tidligere var begge organisatorisk plassert i rådmannens stab. Som et resultat av ønsket om å redusere denne staben ble miljøvernrådsgiverstillingen flyttet til plankontoret i teknisk etat. Både leder og avdelingsingeniør på plankontoret har innehatt stillingen som miljøvernrådsgiver i kommunen. Det er dermed en klar organisatorisk og personmessig kopling mellom arealplanarbeidet og miljøarbeidet i kommunen.

## 2.1.2 Kommunens næringsgrunnlag

Det tradisjonelle næringsgrunnlaget i Karmøy har vært en kombinasjon av fiske og jordbruk. Jordbruk har vært en viktig binæring, omfanget av heltidsjordbruk har alltid vært begrenset. Brukene har tradisjonelt vært små, og arealene er preget av teigdeling. I 1990 var det ca. 440 søkere til produksjonstilskudd i Karmøy (statistikk fra jordbrukssjefen i Karmøy kommune).

Fiske har nok alltid hatt større økonomisk betydning enn jordbruket, og er fortsatt en betydelig næring i kommunen. Karmøy er den største fiskerikommunen i Rogaland, med en rekke aktive fiskere, og flere bedrifter innenfor næringen (bl.a. et matfiskmottak og en sildoljefabrikk). Nylig ble Norges mest moderne fiskerihavn åpnet i kommunen. Oppdrettsnæringen har derimot et beskjedent omfang. Det er en konsesjon for laks i kommunen, og næringen vil neppe vokse mye, pga. mangel på gode lokaliteter. Det finnes anlegg for skjell dyrking, og her ser en for seg muligheter for betydelig vekst framover. Det drives også noe uttak av skjellsand og taretråling i kommunen.

Reiselivsnæringen har tradisjonelt hatt et beskjedent omfang i kommunen. Fra begynnelsen av 1990-tallet var reiseliv og bygging av hytter som del av gårdsturisme et kommunalt satsingsområde. Kommunen satte i gang et eget prosjekt "Sagaøya Karmøy", med egen reiselivskoordinator. Det dreide seg om en rekke mindre anlegg, særlig bygging av utleiehytter. I de siste åra har satsingen konsentrert seg om større initiativ i tre områder. Kommunen har ikke lenger en egen stilling innenfor reiseliv, det er nå opprettet et interkommunalt selskap som jobber med dette området.

Industri har vært den dominerende næringen i kommunen fra tidlig på 70-tallet, ikke minst som følge av Norsk Hydros aluminiumsverk. Karmøy er klassifisert som en kommune hvis dominerende næringer er tjenesteyting og industri (NOS C-193).

## 2.1.3 Naturkvaliteter

Karmøy er en utpreget kystkommune, noe som preger naturkvalitetene i kommunen. Skjærgården og øyene vest av Karmøy er svært viktige hekke- og overvintringslokaliteter for mange sjøfuglarter. På vestkysten av Karmøy finner en flere sanddynelokaliteter, en naturtype som er sjelden i Norge. Inne på øya er kystlyngheien en dominerende landskapstype. Disse tre ulike landskapstypene har særpregede eller sjeldne naturkvaliteter, og flere slike områder i Karmøy anslås å ha meget stor verneverdi, av nasjonal eller internasjonal interesse (Fylkesdelplan for naturvern 1992-95, Rogaland Fylkeskommune 1992).

Det er opprettet sju sjøfulgreservater (naturresevater etter naturvernloven) i skjærgården og øyene vest av Karmøy. I kommunens utredning om biologisk mangfold (Karmøy kommune 1994) nevnes ytterligere ti viktige hekke- og overvintringsområder for sjøfugl i de ytre strandområdene / skjærgården. Langs kysten av Karmøy finner en

grunntvannsområder som både er viktige beiteområder for trekkfugl og artsrike områder hva planter angår. I slike områder finner en noen av de mest sjeldne artene i kommunen, og i utredningen om biologisk mangfold nevnes ni slike områder (Karmøy kommune 1994).

Langs kysten av Karmøy finnes som nevnt unike sanddynelokaliteter, en sjelden naturtype med rik flora og mange særegne og sjeldne planer. Sanddynene i Karmøy skal være mindre nedslitte, og (derfor) ha en rikere flora enn sanddynene på Jæren. Disse områdene er også viktige rasteplasser for trekkfugler. I utredningen om biologisk mangfold nevnes åtte sanddyneområder, og i fylkesplan for naturvern er tre av disse anslått å ha meget stor verneverdi, av nasjonal eller internasjonal interesse. Et fjerde område er karakterisert å ha stor verneverdi, av landsdels- eller fylkesinteresse.

For 100 år siden var det meste av kommunen treløs lynghei, et kulturlandskap skapt av beiting og brenning. Nå er betydelige deler av denne tilplantet, men fortsatt finner en "noen av de fineste kystlyngheiene i landet" her (Karmøy kommune 1994:5). Disse kystlyngheiene er svært verdifulle naturområder både i lokal, regional og nasjonal målestokk. Disse områdene er også viktige biotoper for hubro og orrfugl. Et større sammenhengende lyngheiområde i kommunen ble foreslått vernet som landskapsvernområde i forbindelse med kartleggingen av slike områder i Rogaland, og er sammen med et mindre lyngheiområde karakterisert som et område med meget stor verneverdi i fylkesdelplanen for naturvern.

Myrer, ferskvann og lokaliteter av edellauvskog er andre eksempler på verdifulle naturområder i kommunen (Rogaland fylkeskommune 1992; Karmøy kommune 1994). Ei myr er vernet som naturreservat, og utredningen om biologisk mangfold nevner fire andre som viktige nøkkelbiotoper. Utredningen ramser også opp seks ferskvann, hvorav to senere er vernet som naturreservat (viktige hekkeområder for fugl). Det finnes noen mindre forekomster av edellauvskog (mest eik og hadsel). Slike skogområdene er svært viktige for å opprettholde det biologiske mangfoldet i kommunen, og har således først og fremst lokal verdi. Ett av disse områdene karakteriseres imidlertid som et område med stor verneverdi av landsdels- eller fylkesinteresse, i fylkesdelplanen for naturvern.

Med unntak av skjærgården og kystlyngheiene, dreier det seg om mindre og avgrensede lokaliteter med verdifulle naturkvaliteter. I tillegg til naturreservatene, nevner Fylkesdelplanen for naturvern (Rogaland Fylkeskommune 1992) ytterligere 14 områder i kommunen der det er registrert betydelige naturverninteresser. Kommunens utredning om biologisk mangfold (Karmøy kommune 1994) nevner omkring 40 nøkkelbiotoper, utenom de åtte naturreservatene.

Karmøy er en tett befolket kommune, som har vært og er preget av betydelig vekst. Dette innebærer at en rekke arealer er blitt omdisponert til utbyggingsformål og infrastruktur. I utredningen om biologisk mangfold sies det at "det er vanskelig å peke på eksempler der verdifulle biotoper er blitt skadet av vegbygging lokalt" (s.8). Fragmentering av naturområder og barriereeffekter nevnes imidlertid som negative følger av vegutbygging. En spredt boligutbygging nevnes, uten at en knytter dette til negative følger for arts mangfoldet. Imidlertid påpekes det at for å unngå nedbygging av produktiv jordbruksareal, har en omdisponert myrer og dammer, med merkbare følger for amfibier og vanninsekter. Det er svært begrenset hyttebygging i kommunen, og en ser ikke for seg vesentlige konflikter mellom satsing på reiselivsutbygging og spesielt verdifulle biotoper. Det nevnes imidlertid at områder som er attraktive for slik etablering også kan være verdifulle biotoper.

Informanter (både i kommunen og hos Fylkesmannen) nevner derimot utbygging generelt, og spredt utbygging spesielt, som en betydelig utfordring vedrørende forvaltningen av LNF-områdene. En positiv holdning til spredt utbygging fra lokalpolitikernes side har bidratt til et fragmentert utbyggingsmønster i kommunen. Hos Fylkesmannen er en særlig opptatt av utbygginger i strandsonen. Karmøy er en av de kommunene i Rogaland med flest dispensasjoner i 100-meters beltet, i følge informant hos Fylkesmannen. Satsing på reiselivsnæringen som en tilleggsnæring til det tradisjonelle landbruket, med bygging av utleiehytter og sjøhus, er en del av dette bildet.

Når det gjelder påvirkning av naturverdiene fra det tradisjonelle landbruket, nevnes opparbeidning av nytt jordbruksareal, gjennom f.eks. drenering, grøfting, kanalisering og lukking av bekker, dammer og små tjern. Det påpekes at det gjelder små arealer, men samtidig kan det være viktige og artsrike biotoper, enten det gjelder amfibier og insekter eller gyteområder for sjøørret. Det sies at betydelige deler av myrrealene er blitt omgjort til beitemark eller fulldyrket mark (Karmøy kommune 1994:22).

Det moderne landbruket har også negativ innflytelse på lyngheiene. I biomangfoldutredningen nevnes særlig bruken av arealene til spredning av husdyrgjødsel (Karmøy kommune 1994:22). Noen områder er omgjort til beitemark. Det største inngrepet står trolig skogbruket for, betydelige deler av lyngheiarealene er tilplantet (ca. 38.000 daa). Eiendomsstrukturen, som er svært oppstykket, gjenspeiles i utplantingsmønsteret. I forbindelse med skogplanting har også betydelige myrreal blitt grøftet.

I kommunens utredning om biologisk mangfold (Karmøy kommune 1994) påpekes det at sanddynene er en svært sårbar biotop, hva ferdsel angår. Noen av sanddyneområdene er viktige rekreasjonsområder og badestrender for befolkningen i hele Haugesundregionen. Det sies derimot ikke noe om at friluftslivet kan utgjøre en trussel for sanddyneområdene. Fylkesmannens informant sier at de ønsker at ferdselen kanaliseres til særlig en av strendene (ved Ferkingstad), for å skjerme andre strender med mer biologisk mangfold. Lite eller ingen tilrettelegging og tungvindt adkomst til en del av dyneområdene, bidrar til å begrense ferdselen.

## 2.2 Problemstillinger for undersøkelsen

I dette notatet skal vi drøfte to utfordringer Karmøy kommune står overfor i arbeidet med å ivareta både hensyn til naturbasert næring og til naturkvaliteter. Den ene utfordringen er knyttet til bevaring av kystlyngheiene, en landskapsform (eller biotop) som er skapt av en tradisjonell driftsform som ikke lenger er økonomisk regningssvarende. Ivaretaking av områdets naturkvalitet vil ikke bare kreve at en unngår inngrep og alternative driftsformer i området, men også at en opprettholder en tradisjonell driftsform.

Den andre utfordringen er knyttet til kommunens arbeid med å legge til rette for og stimulere til gårdsturisme og andre former for mindre reiselivsaktiviteter, og hvordan kommunen i den forbindelse ivaretar naturhensyn. Det er et betydelig utbyggingspress i kommunen, også på spredt utbygging i LNF-områder generelt og i kystsonen spesielt. Informanter, både i kommunen og hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling, anser spredt utbygging som en av de store, eller den største utfordringen i arealforvaltningen i kommunen. Dette gjelder ikke bare utbygging til næringsformål men også boliger og infrastruktur. Her skal vi imidlertid i hovedsak konsentrere oss om etablering av gårdsturisme og annen småskala reiselivsvirksomhet i kombinasjon med landbruk, eller

---

som etableres i LNF-områder. Delvis skal vi også konsentrere oss om hva kommunen gjør for å sikre verdifulle naturområder fra utbygging og andre inngrep generelt.

En problemstilling som diskuteres i notatet er hvorvidt kommunens strategiske arbeid for å sikre naturkvaliteter legger sterke føringer på den faktiske arealdisponeringen. Alternativt, legger kommunen til syvende og sist større vekt på brukshensyn og næringsinteresser enn vernehensyn?

En annen problemstilling som reises er knyttet til betingelser for lokalt ”vern” i form av regulering til spesialområde naturvern. Evner kommunen å skape større tilslutning til vern eller beskyttelse av verdifulle naturområder enn det staten evner? Evner kommunen å finne en balanse mellom bruks- og vernehensyn som får tilslutning fra berørte grunneiere?

En tredje problemstilling som diskuteres er i hvilken grad et fragmentert forvaltningsansvar vanskeliggjør lokale helhetlige løsninger. En helhetlig forvaltning forutsetter koordinering mellom miljøvern, landbruk og arealplanlegging. Evner ulike myndighetsorganer å koordinere sin styring og virkemiddelbruk?

## 3 Om planleggingsprosessene

### 3.1 Innledning

Karmøy kommunes arbeid med å sikre og forvalte verdifulle naturområder må trolig sees i sammenheng med kommunens engasjement i miljøvernarbeid og i kommunens deltakelse i to forsøk initiert av Miljøverndepartementet. Som nevnt i forrige kapittel, så var Karmøy en av forsøkskommunene i MIK fra 1988. I forbindelse med deltakelsen i dette forsøket, så prøvde en også ut delegering av forvaltningsmyndighet etter naturvernloven til kommunen. Dvs. at Karmøy har forvaltet bestemmelser som gjelder naturreservatene i kommunen. Kommunen deltok også i Miljøverndepartementets prøveprosjekt om biologisk mangfold i kommunene, i 1993-94. Kommunen mottok tilskudd på 100.000 til å kartlegge det biologiske mangfoldet, og laget en rapport fra dette arbeidet i 1994 (Karmøy kommune 1994).

Både politisk og administrativt har det vært betydelig interesse for å bidra til å sikre viktige naturkvaliteter i kommunen. I kommuneplanen for 1992-2003 (Karmøy kommunestyre 30.10.90), ble følgende vedtatt som en av flere planforutsetninger: ”Naturvern: Vern av registrerte verneverdige naturområder skal tilleggjast stor vekt”. Denne planforutsetningen gjelder også for de to senere generasjonene kommuneplaner (vedtatt i hhv. 1995 og 1999).

Deltakelsen i de nevnte forsøkene har også gitt kommunen faglig kompetanse, dokumentasjon og kapasitet til å arbeide med denne typen spørsmål. I rapporten om biologisk mangfold i kommunen drøftes de virkemidler kommunen har til rådighet for å ivareta disse verdiene (Karmøy kommune 1994). Her framheves de virkemidler kommunene er gitt gjennom plan- og bygningsloven, og særlig kommunens mulighet til å ”verne” områder gjennom reguleringsplan:

Vanligvis vil en reguleringsplan ha sin bakgrunn i ønske om realisering av et eller annet utbyggingstiltak. De rene verneplaner hører med til sjeldenhetene, men dersom vern og bærekraftig bruk av kommunale nøkkelbiotoper blir vedtatt som mål for den kommunale arealdisponering, vil bruk av reguleringsplaner for vern og skjøtselsplaner bli en merkbar del av den kommunale planleggingsaktiviteten (Karmøy 1994:76-77).

Gjennom plan- og bygningslovens §§ 25 og 26, gis kommunen muligheter til både å styre arealdisponeringen, og til å knytte krav til skjøtsel og bruksform til arealene.<sup>4</sup> Økonomiske konsekvenser for kommunen, i form av mulige erstatninger og andre økonomiske forpliktelser, anses i biomangfoldutredningen (s.77) å være det som kan

---

<sup>4</sup> Utredningen går ikke inn på hvilke muligheter andre lover gir kommunene til å styre arealbruken og sikre vernehensyn, ut over å nevne slike lover (s. 77: Viltloven, Innlandsfiskekloven, Jordloven, Skogloven, Lov om motorferdsel i utmark, Forurensningsloven og Kommunehelsesloven).



begrense bruken av plan- og bygningsloven i denne sammenheng. Det nevnes også at kommunen i liten grad rår over økonomiske virkemidler som vil være av større betydning for vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Det sies at på dette området er det staten som har mulighetene for å kanalisere midler med en ønsket profil.

I den etterfølgende kommuneplanen, som ble vedtatt i 1995, båndlegges fem områder med tanke på regulering til spesialområde naturvern, og det vedtas at det skal utarbeides reguleringsplan for ett område til. En rekke områder som tidligere var klassifisert som enten LNF, LNF-F eller friområder, klassifiseres i denne planen som LNF-N, dvs. LNF områder med særlig sterke naturverninteresser. I dette kapitlet skal vi først ta for oss prosessen fram mot de generelle retningslinjene for arealforvaltningen (vedtak om kommuneplan for 1996-2008), og deretter arbeidet med konkrete reguleringsplaner.

## 3.2 Prosessen fram til vedtak om kommuneplan for 1996-2007

### **Retningslinjer for forvaltning av naturvern hensyn**

I kommuneplanen for 1996-2007 (vedtatt i 1995) ble det vedtatt en rekke endringer hva retningslinjer for disponering av naturområder angikk. En rekke områder som tidligere var klassifisert som enten LNF, LNF-F, eller friområder ble klassifisert som LNF-N. Dette gjaldt ni ytre strandområder / skjærgården, seks grunntvannsområder, en sanddyne, tre lyngheiområder, tre myrområder, tre ferskvann og ett edellauvskogområde. I tillegg ble fem områder båndlagt i henhold til plan- og bygningsloven, med tanke på regulering til spesialområde naturvern:

1. Vikevågen (grunntvannsområde)
2. Våg nord av Karmsund verft (grunntvannsområde)
3. Bøvatn (ferskvann)
4. Sørstokke, øst av skolen (edellauvskog)
5. Sørstokke, øst av rv 511 – Bratthammerlia (edellauvskog)

I planen gikk det også fram at kystlyngheiområdet Geithaug – Stiklevatn var planlagt regulert til spesialområde for naturvern. Det er oppgitt som ”LNF-F og LNF-N som reguleres til naturvernformål”. I forrige kommuneplan var området båndlagt i medhold av naturvernloven, og denne kunne ikke forlenges. Av de områdene som i denne planen ble klassifisert som LNF-N eller båndlagt med tanke på regulering til naturvernformål, var det ett område som hadde status som LNF-N i forrige plan (Tustadvatn).

Denne planen er en oppfølging av biomangfoldutredningen (jfr. K-sak 104/95). Alle områdene utredningen nevnte som viktige nøkkelbiotoper, og som fra før ikke var vernet etter naturvernloven, ble i denne planen enten båndlagt med tanke på regulering til naturvernformål, eller klassifisert som LNF-N.

Soneinndeling av LNF-områdene gir ingen rettsvirkning. De generelle reglene for LNF-områdene gjelder, som forbud mot spredt boligbygging, fritidsbebyggelse og andre bygninger som ikke er knyttet til stedegen næring. LNF-statusen gir et generelt forbud mot utbygging som ikke er knyttet til stedegen næring. Slike utbygginger krever dispensasjon, noe også bygging i 100-metersbeltet fra sjø gjør. Bygging av bolig eller fritidshus i LNF-områder skal også normalt behandles etter jordloven.

Selv om sonedeling av LNF-områdene ikke har noen rettsvirkning, så kan den være et viktig signal og en viktig rettesnor for vurdering av dispensasjoner. I bestemmelsene til kommuneplanen 1996 – 2007 heter det (bestemmelse 12):

I LNF-områder med spesiell naturvern- (LNF-N) eller friluftsinnterese (LNF-F) må det spesielt dokumenteres at eventuelle dispensasjoner fra denne bestemmelsen ikke vil være i konflikt med områdets særlige verdier. Ved dispensasjoner i områder med naturverninteresse skal Fylkesmannens Miljøvernnavdeling og miljøvernmyndighetene i kommunen gis mulighet til å uttale seg før endelig vedtak fattes. (...) Utover bestemmelsene i foregående avsnitt har spesifiseringen i ulike interesseområder ingen rettsvirkning.

Plan- og bygningsloven gir ikke noen hjemmel til å regulere eller begrense aktivitet og inngrep i arealene, knyttet til utøvelse av stedegen næring. Å regulere områder til spesialområde for naturvern (eller andre typer spesialområder), gir kommunen anledning til å begrense eller styre den næringsmessige bruk og inngripen i arealene, i tillegg til andre former for utbygginger og inngrep. Båndlegging med tanke på regulering til spesialområde naturvern er ett nytt grep fra kommunen i og med denne planen.

Når seks områder ble valgt som aktuelle for å reguleres til spesialområde naturvern, hadde dette i følge informant sitt grunnlag i at områdene ble valgt ut i rapport om biologisk mangfold. Denne rapporten foretok imidlertid ingen prioritering eller rangering av områdene, verken ut fra verneverdi eller trusselbilde (jfr også Saglie og Aarrestad 1999). Dokumentene vedlagt kommunestyrets behandling av planen (K-sak 104/95) gir heller ikke svar på hvorfor disse områdene er valgt. Her framgår det imidlertid at ett sjette område ble foreslått båndlagt av Rådmannen, men vedtatt tatt ut av formannskapet, bl.a. etter merknad fra en berørt grunneier. Vi har derfor ingen dokumentasjon på denne utvelgelsesprosessen. Etter at kommuneplanen er vedtatt starter administrasjonen arbeid med tre av disse reguleringsplanene, ut fra en vurdering av hvor truslene var størst.

### **Retningslinjer for bygging av fritidsbebyggelse og gårdsturisme**

Store deler av kyststrekningene i kommunen ble i planen fra 1995 klassifisert som LNF-områder der spredt boligbygging, eller spredt fritidsbebyggelse kan tillates. Informanter i kommunen opplyser at det er liten interesse for tradisjonell hyttebygging, kommunen skal i så måte være lite attraktiv. Fra tidlig på 1990-tallet var det derimot en del interesse for utbygging av utleiehytter.

Det skal være interesse for etablering av slike utleievirksomheter, både på ren kommersiell basis, og på bakgrunn av at landbruksmyndighetene er positive til og også bidra med økonomisk støtte til slik alternativ gårdsnæring. Utleiehytter bygget av bønder faller ikke under LNF-formålet. Dvs. at de må behandles som dispensasjonssak etter plan- og bygningsloven, dersom slik virksomhet søkes etablert innenfor et LNF-område, eller de må reguleres ut av LNF-formålet gjennom reguleringsplan. Kommunen forsøker ikke å styre lokaliseringen av slike initiativ gjennom kommuneplanens arealdel.

Kommunestyret i Karmøy vedtok ”retningslinjer for bygging av fritidshus i LNF-områdene” i møte 24.01.95 (K-sak 11/95). Utgangspunktet er ”Sagaøy-prosjektet”, som kommunen tidligere hadde gitt sin tilslutning til. Dette er et prosjekt for utbygging av gårdsturisme, i.e. styrking av gårdsdrift i form av tilrettelegging for gårdsturisme. Prosjektet ble delfinansiert av Bygdeutviklingsfondet (50%), kommunen (25%) og utbyggerne (25%) (jfr. vedtak i kommunestyremøte 14.12.93). Slik virksomhet krever dispensasjon fra LNF-formålet da det ikke blir ansett som stedbunden næring, og gjerne også dispensasjon fra forbud mot bygging i 100-metersonen. Kommunen anså det ikke

som hensiktsmessig å kreve reguleringsplan for prosjekter med begrenset omfang, men sier at prosjekter som er ”mer arealkrevende og medfører vesentlige terrenginngrep kan med forel bli gjenstand for reguleringer” (saksframstilling til K-sak 11/95).

”Målsetningen ....., må være å la flere grunneiere få muligheten til å ha inntekt på turistbesøk” (saksframstilling til K-sak 11/95). Det påpekes at det i hovedsak vil være arealer i kystsonen som er mest attraktivt. Retningslinjene ”skjermer” områdene rundt tettstedene og de mers trafikkerte sjøområdene. Det sies også at utbyggingen ikke må ”privatisere strandlinjen”.

I retningslinjene heter det at hovedmålsetningen er: ”Styrking av turisme som næringsvei ved tilrettelegging for overnattings- og aktivitetstilbud på ulike steder i kommunen, hvor dette ikke fører til vesentlig konflikt med særlige interesser i LNF-områdene”. Særlige områder der slik bygging ikke kan tillates, og der de kan tillates neves (jfr. over). ”Bygging skal ikke finne sted nærmere strandlinje enn 30 meter, og på en slik måte at denne fortsatt blir holdt åpen for fri ferdsel m.m, og bygningene blir liggende minst mulig eksponert fra sjøen”.<sup>5</sup>

Disse prinsippene ble senere innarbeidet i kommuneplanen som ble vedtatt i 1995. Bl.a. ble følgende bestemmelser for arealer der spredt fritidsbebyggelse kan tillates tatt med (bestemmelse 15): ”a. Fritidsboliger skal som hovedregel ikke plasseres på dyrket jord og plasseres slik at det tas hensyn til landskapsestetiske forhold, friluftsliv, naturvern og kulturvern.” ”b. Fritidsboliger skal ikke bygges nærmere strandlinje enn 30 m, og på en slik måte at denne strandsonen blir holdt åpen for fri ferdsel, og bygningene blir liggende minst mulig eksponert fra sjøen ...” ”d. Det tillates ikke mer en 1 fritidsbolig pr. 50 daa av den eiendommen fritidsboligen skal oppføre på. Det tillates ikke fritidsboliger på eiendommer som er mindre enn 10 daa”. I andre LNF-områder enn områder avsatt til fritidsbebyggelse eller der det er gitt bestemmelser for spredt fritidsbebyggelse, er oppføring av fritidsbebyggelse eller fradeling av tomt til dette ikke tillatt (bestemmelse 16). (Dette er en inkorporering av retningslinjene kommunestyret vedtok tidligere på året).

### **Synspunkter som berørte grunneiere, m.m. hadde til forslagene i planen**

I forbindelse med offentlig ettersyn (høring), kom det inn noen uttalelser fra berørte grunneiere til (reaksjoner på) at deres eiendommer ble foreslått klassifisert som LNF-N og LNF-F. Dette gjaldt tre områder som var foreslått klassifisert som LNF-N (evt. LNF-F) (Syrevågen, Tjøsvollvatnet og Vorråvågen). Rådmannen foreslo ikke å ta merknadene angående de to første områdene til følge, og disse fikk LNF-N status (og deler av området rundt Tjøsvollvatnet blir senere vernet som naturreservat). En bedrift protesterte på omfanget av LNF-N området rundt Vorråvågen, og rådmannen foreslo at denne merkanden ble tatt til følge. Imidlertid gikk flertallet i Formannskapet inn for at merkanden ikke ble tatt til følge, alle tre områdene beholdt status som LNF-N.

Når det gjaldt de sju områdene kommuneplanen foreslo regulert til spesialområde naturvern, kom det protester på bare ett av disse; edellauvskogområdet i Østhuslia. Både enkeltgrunneiere og grunneierlaget uttalte seg. En nærmere drøfting med og vurdering av

<sup>5</sup> I saksdokumentene går det fram at et betydelig mindretall i kommunestyret (18 av 43) gikk imot at kommunen støttet prosjektet økonomisk, begrunnet i at ”prosjektet ikke har fått den oppslutning fra gårdbrukerne som forventet” (Kst-møte 14.12.93). 4 av 11 formannskapsmedlemmer gikk inn for at de omtalte retningslinjene skulle begrenses til å gjelde søknader om dispensasjon ”i forbindelse med prosjekt Sagaøya Karmøy”. Flertallet gikk ikke inn for den begrensningen. (Fsk-møte 24.01.95).

konsekvensene for de berørte grunneierne ble etterlyst. Reaksjonene gikk altså delvis på kommunens framgangsmåte. Rådmannen tok ikke disse merkandene til følge, men viste til møte mellom kommunen og berørte grunneiere der en del uklarheter skulle ha blitt drøftet og grunneierne skulle ha uttrykt en positiv holdning til ideene. Formannskapet tok imidlertid merkandene til følge i sin innstilling til kommunestyret, og området blir ikke båndlagt i kommuneplanen, men fikk status som LNF-område.

To grunneiere avga merknader ut fra ønske om å etablere utleie av fritidsboliger. En grunneier i et område som var foreslått som LNF-F, og en annen grunneier i et område som var foreslått ikke tillatt med spredt fritidsbebyggelse, uttrykte begge ønske om å delta i Sagaøy-prosjektet. Ingen av disse merkandene ble tatt til følge, hhv. begrunnet i friluftinteressene og i at området fra før var tett bebygget, og dermed ønsket en ikke utleievirksomhet i området.

Det var ingen uttalelser til forslag til båndlegging av de andre områder, eller til at lyngheiområdet fikk status som LNF-N/F, ”som reguleres til naturvernformål”. Det var også relativt få reaksjoner på LNF-N / LNF-F status fra berørte, og rådmann / formannskapet tok som regel ikke disse merkandene til følge.

### **Endringer i og med kommuneplanen for 2000 – 2011**

I Kommuneplanen for 2000 – 2011 (vedtatt i 1999), ble det foretatt følgende endringer:

Sonedelingen av LNF-områdene utgår. Begrunnelsen var, i følge planlegger, at en ikke vil ha med i planen ting som ikke er juridisk bindende. Som alternativ skulle det utarbeides en LNF-plan, som i store trekk vil være en ”kart”, der de særlige interessene eller vediene ved områdene er skissert. I kommentarene til endringer i arealplanen heter det: (0-k-1):

Plankartet endres til ikke å vise spesifisering av LNF-områdene med ulike særinteresser. Denne spesifiseringen flyttes til eget illustrasjonskart med retningslinjer fra kommunestyret for konkret saksbehandling.

Som bakgrunn oppgis:

En generell vurdering av at kommuneplankartet bare bør inneholde forhold som det kan knyttes konkret rettsvirkning til. Plan- og bygningsloven gir ikke anledning til å knytte separat rettsvirkning til L, N og F-områdene hver for seg. Signaler som hvilke interesser som er mest fremherskende for de forskjellige områder, kan derfor likegodt framgå av et illustrasjonskart med tilhørende retningslinjer.

Områder der spredt fritidsbebyggelse kan tillates ble også tatt ut av kommuneplanen, og det samme gjaldt spredt boligbygging, med unntak av ett område. I utskrift fra kommuneplanutvalgets møte 14.10.98 (sak 31/98) begrunnes dette i manglende hjemmel i lovverket. Området som fortsatt er angitt for spredt boligbygging, begrunnes bl.a. i at det har kommet fram ønske om slik utbygging, gjennom kunngjøring om oppstart av kommuneplanarbeidet. Det begrunnes også i behov for spredt utbygging for å opprettholde lokalsamfunnet. Det kreves nå bebyggelsesplan i dette området.

Ang. fritidsbebyggelse, sies det at det er liten interesse for tradisjonell hyttebygging i kommunen. Det oppleves derimot interesse for utbygging av utleiehytter. To grunner oppgis, for det første landbruksmidler som støtter dette, og for det andre investeringer på ordinær kommersiell basis. Utleiehytter bygget av bønder faller ikke under LNF-formålet, og derfor vil andre kriterier påvirke lokaliseringen av disse, enn kun at en har fått statlig støtte til slik virksomhet. Dermed tas det inn i bestemmelsene at det generelt i LNF-

områdene kan oppføres slik fritidsbebyggelse, med grunnlag i bebyggelsesplan, dersom det dokumenteres at det gjennom statlige støtteordninger er akseptert som en del av inntektsgrunnlaget for utøvelse av primærnæring. Det argumenteres videre for at det er vanskelig å regulere lokaliseringen av både utleiehytter knyttet til landbruk, og andre utleieprosjekter, gjennom kommuneplanens arealdel.

### 3.3 Arbeidet med reguleringsplaner

Kommuneplanen fra 1995 la altså opp til at det skulle utarbeides reguleringsplaner for seks områder, med tanke på regulering til spesialområde naturvern. Kommunen har senere jobbet med reguleringplan for tre av disse områdene. Disse prosessene beskrives nedenfor.

#### 3.3.1 Lyngheimrådet Geithaug – Stiklevatn

##### Saksbeskrivelse, ut fra dokumentene.

I 1988 ga Økoforsk ut en rapport som konkluderte med at området hadde ”svært stor verneverdi, truleg av nasjonal interesse.” I denne rapporten foreslås området vernet som landskapsvernområde, og den sørligste delen foreslås vernet som naturreservat (Saksframstilling til sak nr. 0037/01, Hovedutvalg teknisk, Karmøy kommune, 22.02.01). Området fikk høyeste verneverdi i denne rapporten om vern av kystlynghei i Rogaland, og det heter at området ikke kan erstattes av andre lokaliteter, verken i Rogaland eller i Sunnhordland. I kommunens planbeskrivelse (vedlagt 1.gangsbehandling) ble det opplyst at A. Lundberg (UiB) betraktet området som det økologisk mest varierte lyngheimråde han kjente til på Vestlandet. Området som omfattes av reguleringsplan er ca. 10 kv.km. I kommuneplanen fra 1990 var området båndlagt i medhold av naturvernloven, en båndlegging som ikke kunne forlenges i og med revidering av planen i 1995.

Fylkesmannen i Rogaland tok initiativ overfor Direktoratet for naturforvaltning, for å få dem til å vurdere **midlertidig vern** av området, etter naturvernloven (jfr. brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Direktoratet for Naturforvaltning (DN), datert 07.07.94). Direktoratet for naturforvaltning svarte at de, av budsjettmessige hensyn ikke kunne regne med at verneplanene for kystlynghei ble igangsatt før 2000 (brev til Fylkesmannen i Rogaland, datert 21.07.94).

Fylkesmannen orienterte kommunen om DNS svar, og **kommunen ble sterkt oppforderte til å nytte de virkemidler som kommunen rådde over**, dvs. at området kunne vernes med det verktøy en har i medhold av plan- og bygningsloven (brev datert 15.08.94).

**Kommunens miljøvernrådgiver** anbefalte at kommunen verner området, i notat til rådmannen 25.10.94. I mellomtida foretok et advokatfirma en betenkning vedrørende kommunalt erstatningsansvar i slike saker på oppdrag av kommunen, i brev datert 24.10.94. Etter §32 i plan- og bygningsloven skal kommunen ved regulering til naturvernområde betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturvernloven. Kommunens konklusjon er at mest sannsynlig vil *ikke* den planlagte reguleringen utløse kommunalt erstatningsansvar.

Det var et stort press på området på det aktuelle tidspunktet, med omfattende planer for spredning av gjødsel, oppdyrking, planting av skog og utviding av skytebane. I miljøvernrådgiverens notat av 25.10.94 het det at det var gjort tiltak i området som i noen

grad har redusert dets verdi, og at det forelå planer om ytterligere inngrep. I kombinasjon med at områdets verdi er avhengig av en spesiell bruk, så innebar dette at det hastet med å komme fram til en ordning som sikret området. Miljøvernrådsgiveren argumenterte også med at signalene fra DN tilsa at området sannynligvis ville ha kommet med i en evt. nasjonal verneplan for kystlynghei. En regulering til spesialområde naturvern, ville gi kommunen anledning til å fastsette innskrenkninger i landbruksvirksomheten og annen aktivitet.

Kommunens **naturforvalter** lagde et notat om inngrep som truet kystlyngheia i området, datert 07.02.94. Notatet skisserte inngrep etter 1988, og planer om flere inngrep. Følgende inngrep ble nevnt: Bygging av veg og drenering av myr, bygging av gjødseltanker, etablering av skytebane, med planer og utvidelse og planting av skog rundt anlegget, planer om å dyrke opp myrer, grøfting og tilplanting, særlig i et område der lyngheien er på det smaleste (deler nesten området i to). På tidspunktet notatet ble skrevet skulle det foreligge ytterligere planer om skogplanting.

Både i notatet fra miljøvernrådsgiver, og i saksdokumentene til 1. gangsbehandling av reguleringsplanen, ble det lagt til grunn at staten, ved både landbruks- og miljømyndighetene, ville bidra med økonomisk kompensasjon i form av støtte til gjennomføring av skjøtseltiltak. Dette ble ansett som nødvendig, både for å få satt i gang nødvendig beiting, og til å bygge gjerder. Kommunen kan ikke gjennom reguleringsplanen pålegge grunneierne å opprettholde eller introdusere bestemte driftsformer, for eksempel brenning og beiting. Naturforvalteren skrev at det å ”opprette beitelag som nyttar lyngheia på gamalt vis, er det mange som viser interesse for”. (Gamalt vis = beiting og brenning).

Den 01.11.94 **vedtok formannskapet at det skulle utarbeides reguleringsplan** for området, sammen med skjøtselplan i samarbeid med grunneierne. Følgende enstemmige vedtak ble fattet (sak 20-014-94): ”1. Formannskapet ber rådmannen få utarbeidet forslag til reguleringsplan for lyngheiområdet Geithaug – Stiklevatn. (...) Forslaget skal utformes slik at det ivaretar områdets kvaliteter som naturtype, kulturlandskap og opplevings- og rekreasjonsområde. I planprosessen skal også områdets funksjon som nedslagsfelt for drikkevannskilder avklares. 2. Parallelt med arbeidet med reguleringsplanen skal det utarbeides en skjøtselplan for området som legger til rette for en framtidig bærekraftig utnytting av arealene. 3. Utarbeidingen av (disse planene) skal skje i nær kontakt med de berørte grunneiere og fagmyndigheter og disse skal kontaktes tidligst mulig i planprosessen”.

I saksframstillingen fra rådmannen (datert 24.10.94), uttrykte han at han var prinsipielt av den oppfatning at ”vern av områder med nasjonale verneverdier er en oppgave for de statlige myndigheter”. Som begrunnelse for at han likevel anbefalte saken, var at han så dette som en naturlig fortsettelse av kommunens engasjement i MIK-programmet og MDs forsøksprosjekt for biologisk mangfold i kommunene. Samtidig begrunnet han forslaget også i at kommunens egne innbyggere var de som i første rekke ville ha glede av vernet.

Det ble også henvist til notatet vedrørende erstatning. Rådmannen uttrykte at ”det er overveiende sannsynlig at kommunen ikke vil pådra seg noe erstatningsansvar ....”. Videre skrev han at grunneierne må være sentrale medspillere i forhold til skjøtsel, og at de ”vil få økonomiske gevinster av dette slik det framgår av miljøvernrådsgiverens notat” (se over). Han så ikke for seg noe større økonomisk engasjement fra kommunens side.

I møte 19.04.95 vedtok Teknisk hovedutvalg **midlertidig forbud mot deling og byggearbeid** i området, i henhold til plan- og bygninglovens §33. (Sak 106/95). Denne avgjørelsen ble påklagd, men Fylkesmannen tok ikke klagen til følge. Dette kan forstås

som en type "midlertidig vern" av området, for å forhindre inngrep som vil være i motstrid til den planen som er under utarbeidelse.

08.03.96 ble **oppstart av arbeidet meldt**, (dvs. like før vedtak om igangsetting av reguleringsplan for Bøvatn og for Indre Vikevågen – som ble gjort 21.03.96) Reguleringsplanen ble lagt fram til **1.gangsbehandling** i hovedutvalg for teknisk sektor 25.04.96. (Sak 100/96). Forslaget ble vedtatt. Det ble presisert at det før 2.gangsbehandling skulle avholdes informasjonsmøter med de berørte grunneiere, og at det til 2.gangsbehandling skulle foreligge forslag til skjøtselsplan. Representanter for grunneierorganisasjonene skulle trekkes aktivt med i dette arbeidet.

I teknisk sjefs innstilling ble det framhevet at reguleringsplanen var en gjennomføring av kommuneplanen og dens intensjoner, "samtidig som det er det første eksemplet på kommunal bruk av plan- og bygningsloven for å sikre spesielle naturverdier i kommunen". Det ble vist til at kommuneplanen vedtatt i 1995 la opp til at kommunen skulle sikre flere områder på denne måten.

23.05.96 arrangerte kommunen møte med representanter for grunneierne i området (jfr. referat fra møtet, datert 24.05.96). Her gikk det fram at begge grunneierlagene var motstandere av planen, evt. ville Vest-Karmøy Grunneierlag foreslå at området ble begrenset til det område som var båndlagt som nedslagsfelt til drikkevannskilde. I referatet framgikk det også at en representant for kommunen framholder at det var trolig at DN ville båndlegge arealene etter naturvernloven dersom kommunen ikke lykkes, og at grunneierne ville stå mye sterkere med plan- og bygningsloven, enn med naturvernloven. 17.09.96 arrangerte kommunen et åpent informasjonsmøte om saken. (Vi mangler referat fra det møtet).

Grunneierne ble invitert til å delta i arbeidet med skjøtselplanen (i brev datert 15.11.96). "En har ikke fått noen respons på denne henvendelsen og det er ikke utarbeidet noen skjøtselsplan som forutsatt" (Rådmannens innstilling til 2. gangsbehandling av reguleringsplanen, 28.08.97). Planen ble altså lagt fram til andregangsbehandling (teknisk hovedutvalg, sak 167/97) uten at det forelå noen skjøtselsplan.

I de **foreslåtte reguleringsbestemmelsene** ble området regulert til tre formål: 1) landbruksområde (bl.a. nyttes som spredeareal), 2) trafikkområde (veg) og 3) spesialområde (naturvern, og naturvern i kombinasjon med område med nedslagsfelt til drikkevannskilde). For naturvernområdet heter det i bestemmelsene:

- "P.3: I naturvernområdet må det ikke settes i verk tiltak som vil endre landskapets karakter som kystlynghei og de naturgitte forhold forøvrig. Dette gjelder for eksempel oppføring av bygninger, anlegg og faste innretninger, bygging av veger, drenering og annen form for tørrlegging, uttak, oppfylling, planering og lagring av masse, skogplanting, spredning av hustrygjødsel, gjødsling med handelsgjødsel og bruk av kjemiske bekjempningsmidler. Opplistingen er ikke fullstendig. Vedlikehold av eksisterende nett for strømforsyning i området, kan utføres.
- P.4: Det skal utarbeides en skjøtselsplan for naturvernområdet som har som mål å ta vare på området som kystlynghei med den karakteristiske flora og fauna som denne landskapstypen har. Skjøtselsplanen skal gjøre rede for følgende: - Hvilke tiltak som bør iverksettes for å ivareta landskapets karakter. – Omfanget av tiltak og tidspunkt for når tiltak skal iverksettes. – Beskrive konsekvenser av de foreslåtte tiltak i forhold til nåsituasjonen i området. – Avklare konsekvenser av foreslåtte tiltak i forhold til områdets funksjon som nedslagsfelt for drikkevannskilder og i forhold til områdets bruk i friluftssammenheng. – Beskrive tiltak i forhold til og konsekvenser for de

eksisterende granplantingene i området. – Utrede virkemidler for realisering av foreslåtte tiltak og beskrive forslag til organisering og gjennomføring. Utarbeidingen av skjøtselsplanen skal skje i nær kontakt med grunneierorganisasjonene i området og landbruks- og miljøvernmyndighetene".

**Høringsuttalelser og merknader.** Aktuelle myndighetsorganer hadde få merknader til reguleringsplanen og –bestemmelsene, og rådmannen foreslo at de fleste av disse enten ble tatt til følge, eller ble vurdert i forbindelse med utarbeidelse av skjøtselsplan. Fylkesmannens miljøvernavdeling uttalte seg positivt til planen, og oppfordret kommunen til å søke å tilbakeføre jordbruksarealet til lynghei. Rådmannen anbefalte ikke dette, og anså det som svært urealistisk at en ville komme fram til positive løsninger på et slikt innspill.

De aktuelle grunneierlagene, de lokale landbruksorganisasjonene og enkelt-grunneiere gikk alle mot planen. Noe av argumentasjonen gikk på at de følte seg overkjørt i prosessen, ved at de ikke var blitt invitert til å delta i en tidlig fase, og de uttrykte irritasjon over at kommunen framstilte saken som avgjort. De framholdt at grunneierne ikke ville bidra til å utarbeide skjøtselplan, eller til framtidig skjøtsel, når de selv ikke var blitt invitert til å delta i prosessen der forvaltningsregimet ble vedtatt. Videre uttrykte de at det ikke går an å drive skjøtsel i området når grunneierne er massivt i mot reguleringsplanen. Motstanden mot planen synes i stor grad begrunnet i begrensninger på arealdisponering, bl.a i mulighetene til å omdanne utmark til beitearealer og til skogplanting. Grunneierne var også kritisk med utgangspunkt i de utgiftene de forventet å bli pålagt i form av oppsetting og vedlikehold av gjerder, samt at det ble nevnt at det ikke var regningsssvarlig å benytte lyngheien som beiteareal.

I sine kommentarer til disse uttalelsene, nevnte rådmannen at det fra statlige myndigheter var signalisert vilje til å gå inn med midler, og han beklaget at grunneierne ikke ville benytte mulighetene for samarbeid og dialog med kommunen og statlige myndigheter, som det var lagt opp til. Han poengterte flere ganger at den ”prinsipielle avveining av de ulike former for arealbruk er gjort gjennom behandlingen og godkjenningen av kommuneplanen”. Han mente at grunneiernes synspunkt dermed ikke kunne få avgjørende betydning i forhold til de overordnede føringene som var lagt i kommuneplanen.

Reguleringsplanen var oppe til **2.gangs behandling** 28.08.97 (Sak 167/97). Rådmannen innstilte på at den skulle vedtas, men hovedutvalg for teknisk sektor fattet følgende vedtak (mot 1 stemme): ”Med den massive motstand samtlige grunneiere fremkommer med, finner HTS ikke å ville vedta planen ved 2.gangsbehandling før det er utarbeidet og inngått avtale med grunneierne om en drifts- og vedlikeholdsplan for området, og som må være en del av planen. HTS vil foreta befarung av områdene i forbindelse med neste behandling av saken”.

I saksframstillingen til sak 0037/01 (hovedutvalg for teknisk sektor) – der **planarbeidet ble vedtatt gjenopptatt**, beskrev kommunen (administrasjonen) konflikten slik: ”Lyngheia antas å være skapt av mennesker. Dersom dette kulturlandskapet skal fortsette å eksistere, kreves det skjøtsel ved bl.a. beiting og brenning. I planforslaget er området regulert til spesialområde, naturvernområde, etter plan- og bygningslovens p.25, nr.6, og intensjonen med planen er å ta vare på lyngheiområdet. Det vil derfor ikke være aktuelt å gjøre inngrep som grøfting, skogplanting, gjødsling, nydyrking osv. som vil være svært uheldige for planformålet. Det er denne båndleggingen av arealbruken som har forårsaket mye av motstanden mot planen.”



I møte 22.02.01 vedtok hovedutvalg for teknisk sektor at saken skulle gjenopptas (sak 0037/01). Utvalget fattet følgende vedtak, enstemmig:

1. Det faste utvalget for plansaker ber administrasjonen gjenoppta arbeidet med reguleringsplan for Geithaug – Stiklevatn med tilhørende skjøtselsplan. I det videre arbeidet skal planområdets avgrensning vurderes på nytt pga. konflikter ved tidligere behandlinger, endringer i områdets status, jf saksfremstilling. Det skal prioriteres å få i gang et samarbeid med grunneiere når det gjelder utarbeiding av skjøtselsplan for området. 2. Da planarbeidet har vært inaktivt over en lengre periode, skal det kunngjøres i medhold til plan- og bygningslovens p.27-1 at reguleringsarbeidet er startet opp igjen.

**Intervju med representanter for grunneierne høsten 2001:** Ut over det som kom fram gjennom høringsuttalelsene, ble det poengtert at kommunen i framleggingen av saken til grunneierne ikke orienterte om deres rettigheter og klageadgang, etc. Med henvisning til tidligere saker, antydet de at det hadde gått prestisje i saken fra kommunens side. Ellers nevnte representanten fra Aust Karmøy grunneierlag at to selskap undersøkte mulighetene for vindmøllepark i området. Dette ble ikke nevnt i høringsuttalelsene eller sakspapirene, men framstår som ett av de viktige argumentene fra dette laget i intervju med oss. Ellers uttrykte de at grunneierne ikke er interessert i å betale for noe de ikke får noe igjen for, dvs. for vern og skjøtsel av området. De var irriterte på kommunens framgangsmåte, at de ikke ble trukket med som likeverdig part på et tidlig tidspunkt. Samtidig var de helt tydelig på at uansett framgangsmåte, så ville ikke utfallet vært annerledes, dvs. at grunneierne uansett ville gått massivt mot vernet. De ga uttrykk for at statstilskuddet de kunne vente seg var et engangsbeløp, og at de ikke ville få dekket utgiftene til nødvendig vedlikehold, m.m. De uttrykte også kritikk mot at kommunen hadde vedtatt å ta opp saken igjen, uten at grunneierne var informert, og antydet at det var i mot vedtaket i teknisk hovedutvalg i forbindelse med 2.gangsbehandlingen.

I forbindelse med plan om å regulere lynchheimrådet, ønsket kommunen å bruke midler landbruksforvaltningen disponerte til landskapspleie og skjøtsel. De ga i diverse sammenhenger uttrykk for at de regnet med at grunneierne skulle få økonomisk kompensasjon. I følge en informant fra kommunen kunne ikke Fylkeslandbrukskontoret love slik støtte uten at det forelå en skjøtselsplan for området, mens grunneierne ikke ville gå inn på å utarbeide en slik skjøtselsplan sammen med kommunen, før de var sikret økonomisk kompensasjon. I forvaltningen av dette området var det planlagt å utarbeide en skjøtselsplan, med evt. avtaler mellom grunneiere og kommunen. Dette arbeidet har ikke kommet i gang.

### 3.3.2 Reguleringsplan Bøvatn

Mens arbeidet med reguleringsplan for lynchheimrådet Geithaug – Stiklevatn startet forut for revisjonen av kommuneplanen, tok arbeidet med de to andre reguleringsplanene utgangspunkt i kommuneplanen 1996-2007 (vedtatt KST-sak 104/95). Med utgangspunkt i denne planen vedtok det faste utvalget for plansaker å **igangsette reguleringsplanarbeid** for området, 21.03.96 (sak 83/96). Samtidig ble det vedtatt delingsforbud og forbud mot tilak som kunne vanskeliggjøre planlegging og gjennomføring av planen (i henhold til PBL p.33).

I **bakgrunnen** for saken ble det vist til de 6 områdene som ble båndlagt i kommuneplanen (vedtatt i 1995), med utgangspunkt i rapporten om biologisk mangfold

i Karmøy. Bøvatn er et næringsrikt ferskvann med stor artsrikdom, karakterisert som en nøkkelbiotop i denne rapporten. Bøvatnområdet anses som *et område med lokal verdi*.

Teknisk sjef knyttet i sin innstilling noen kommentarer til viktigheten av å utarbeide reguleringsplaner for såkalte ikke-utbyggingsområder.

Tradisjonelle reguleringsplaner har sin bakgrunn i ønske om utbygging til bolig-, trafikk- eller næringsformål. Foreliggende plan har sin bakgrunn i ønske om å bevare naturen som den er. Naturområder av denne typen er såkalte ikke-verdsettbare goder. Skal vi kunne opprettholde slike områder for fremtidige generasjoner, må vi være villige til å verdsette området på andre måter enn i kroner og øre.

Videre skrev teknisk sjef:

Stadig utbyggingspress på våre grønne områder har nå tvunget frem behov for et juridisk verktøy for fortsatt å opprettholde et respektabelt utvalg av karakterområdene i kommunen. Arealene rundt Bøvatn er stadig under sterkt utbyggingspress bl.a. i forbindelse med opprustningen av Nordbøkkrysset. Erfaringsmessig er det stort utbyggingspress langs hovedferdselsårer, og trafikkknutepunkt (eksempelvis bensinstasjoner og næringsbygg). I dag er Bøvatn omkranset av veger på nær sagt alle kanter. På denne bakgrunn innstiller .....

Det står videre at reguleringen i området ikke ville medføre vesentlige endringer i forhold til dagens bruk. Derfor ville det ikke utløse erstatningsansvar.

Det kom ingen uttalelser eller merknader som gikk imot reguleringsplanen. Jordbrukskontoret i kommunen foreslo at kommunens landbruksansvarlig skulle tas med på råd i forhold til skjøtsel av beiteareal, i tillegg til naturforvalteren, noe som ble tatt inn i bestemmelsene. Fylkesmannens henstilling om å endre reguleringsformålet til hhv. Naturvernområde og kulturlandskap/landskapsvern ble tatt til følge, og også hans henstilling om at følgende tiltak også ble nevnt blant tiltak som *ikke* tillates: "landbruksveger, massefylling, - uttak, planering, etablering av luftledningsspenn tillates ikke".

Reguleringsplanen ble utarbeidet av planavdelingen i teknisk etat, i samarbeid med kommunens naturforvalter. Planen dekker ca. 73 dekar. Saken var oppe til **2.gangsbehandling** 24.10.96 (sak 232/96).

**Reguleringsbestemmelsene:** Området ble regulert til spesialområde - naturvern, for hhv. kulturlandskap/ landskapsvern, og våtmark.

- *Område A: Kulturlandskap / landskapsvern*, er et område som kan nyttes til tradisjonelt husdyrbeite. Tiltak som endrer landskapets art eller karakter er ikke tillatt. (Her nevnes skogplanting, nydyrking, oppføring av bygninger, silo, landbruksveger, massefylling, - uttak, planering, m.m). Skjøtsel av beiteareal skal skje i samråd med kommunens naturforvalter og landbruksansvarlig.
- *Område B, våtmark*, skal opprettholdes. Det er listet opp en rekke tiltak og aktiviteter som ikke er tillatt, da det kan forringe området verdi. (Beiting, nydyrking, gjødsling, skogplanting, senkning av vannspeil, oppføring av bygninger, etablering av veg, landbruksveger, massefylling, - uttak, planering, etablering av luftledningsspenn eller lign.) Motorferdsel i området er ikke tillatt.

- *Område C, våtmark.* Det kan iverksettes tiltak for å opprettholde, evt. utvide vannspeilet dersom dette gror i gjen. Dette skal skje i samråd med kommunens naturforvalter. Bruk av båt, kano eller lignende er ikke tillatt i området. Videre er det ikke tillatt med massefylling, grøfting, etablering av luftledningsspenn m.m. i området. Vannet kan ikke benyttes til industrielt formål. Grøfting som kan påvirke vannspeilet i våtmarksområdet tillates ikke.

Kommunestyret **egengodkjente** planen (3.gangsbehandling / sluttbehandling) 03.02.98 (K-sak 17/98).

**Oppsummering:** Saken framstår som kurant, både ut fra saksdokumentene og intervjuer med folk i kommunen. Det er verdt å merke seg at berørte grunneiere ikke har satt seg imot planen, dette selv om arealene kunne tenkes å ha betydelig verdi som mulige tomter for næringsbygg o.a.

### 3.3.3 Reguleringsplan Indre Vikevågen

21.03.96 (sak 81/96) vedtok hovedutvalg for teknisk sektor å **sette i gang reguleringsplanarbeidet** for Indre Vikevågen. I samme sak ble det vedtatt delingsforbud, og forbud mot tiltak i strid med plangrunnlaget (plan- og bygningslovens §33). Områdets kvaliteter er knyttet både til at grunnvannsområdene, med tilhørende strandenger er artsrike, med en rekke sjeldne planter, og til områdets betydning for en rekke fulgearter som beiteområder i høst- og vårtrekket.

I vedtaket vises det til kommuneplanen 1996 – 2007. I sitt saksframlegg, nevnte teknisk sjef Karmøys deltakelse i forsøket med biomangfold som en av bakgrunnene for forslaget. Det ble også vist til konklusjonen i biomangfoldutredningen i kommunen: ”Biologisk mangfold må integreres i kommunens arealforvaltning. Det arbeidet er det viktigste virkemiddel vi har for å opprettholde det biologiske mangfoldet på kommunalt nivå”. Det ble videre vist til de seks båndlagte områdene i kommunplanen. Deretter ble det påpekt at å utarbeide reguleringsplaner for verneområder er helt nytt i kommunal sammenheng. Det ble også nevnt at reguleringsplan må utarbeides innen fire år, ellers faller rettsvirkningen (av båndleggingen i kommuneplanen) vekk.

Trusselen mot området var knyttet til utbyggingspress, særlig utbygging av småbåthavn med tilhørende utgraving av grunnvannsområdet, og interesse for naustbygging med evt. utleievirksomhet. Noe av området var fra før regulert til småbåthavn, og da reguleringsplanarbeidet startet opp var en grunneier i ferd med å etablere molo og grave ut deler av grunnvannsområdet. I sin vurdering skriver teknisk sjef at ”for Indre Vikevågen er arbeidet med å igangsette planarbeid ytterst prekær”.

Indre og østre del av Vikevågen ble forslått regulert til spesialområde naturvern. Hensikten med dette var å legge så store restriksjoner på arealbruken at områdets kvalitet som grunnvannsområde ble bevart. Andre deler av området var tenkt regulert til kulturvernomsråde (gammelt naustmiljø).

Reguleringsplanen var oppe til **1.gangsbehandling** 30.04.98 (sak 108/98). Til 1.gangsbehandling kom det en rekke **merknader**, som teknisk sjef mente ikke ga grunnlag til endringer i planforslaget. ”Endringsforslaga vil gi arealbruksmessig mindre ønska og rasjonelle løsninger enn det det foreliggende planforslaget legg opp til”. Merknadene gikk for det meste på gamle rettigheter til, og evt. også kjøp av eiendom med tanke på å bygge naust / sjøhus / båtplass. Om dette kan tillates er avhengig av om området ligger innenfor tiltenkt naturområde, der det ikke vil gis anledning til å bygge

slike, eller innenfor spesialområde for bygning og anlegg der det kan åpnes for dette. Utleievirksomhet vil imidlertid ikke bli tillatt. En privat merknad uttrykte seg positiv til at kommunen ønsket å verne ulike naturverdier i området.

**Reguleringsbestemmelsene:** Forslaget til reguleringsplan omfattet 171,6 dekar. Området ble foreslått regulert til fire formål:

- Byggeområde (småbåthavn, naust og fortøyning, bolig). Utbyggingsplan kreves.
- Trafikkområde (eksisterende veger, parkeringsplasser til småbåthavn).
- Friområde i sjø, som skal nyttes til ferdsel til og fra småbåthavn. (Mudring og graving er ikke tillatt, og aktiviteten i området skal ta hensyn til naturkvalitetene i området, dyreliv og vegetasjon).
- Spesialområde - naturvernområde. Det er tre spesialområder for naturvern: rullesteinsstrand, takrørskog og strandeng, og gruntvannsområde (i sjø). Det er ikke tillatt å gjøre inngrep i disse områdene (mer står det ikke).
- Spesialområde – kulturvernområde, med noen ulike bestemmelser. Det er tre kulturvernområder, to eldre naustmiljø (på hhv. vest- og østsida av vågen), og en kirke / kirkegård.

Reguleringsplanen ble lagt ut til offentlig ettersyn. De fleste offentlige instanser hadde ingen merknader til planen, men flere uttrykte at de var positive. Unntaket er Statens vegvesen, som varslet innsigelse til vegløsningen. Fylkesmannen i Rogaland var svært positiv, og skrøt av saksutredningen, og at planforslaget ga en god vektning mellom vern og utnyttning. De anbefalte imidlertid en mer presis eller detaljert planlegging, samt at reguleringsplanen satte rammer for utbygging og aktivitet i området (tak på antall naust, båtplasser og parkeringsplasser).

Vedkommende som var i ferd med å bygge ut småbåthavn i området, i henhold til tidligere reguleringsplan, poengterte at han ville få kostnader og verdiforringelse på eiendommen, pga. dyrere anlegg og reduserte leieinntekter. Han sa han kunne imøtekomme forslaget, dersom kommunen dekket hans økonomiske tap pga. omdisponeringen av området.

Arbeidet med planen stoppet opp etter 1.gangsbehandling. Forklaringen som informanter gir er utskiftninger i staben i planavdelingen og mangel på kapasitet. Planansvarlig for prosjektet gav i intervju uttrykk for at dette var en langt mer konfliktfylt prosess enn Bøvatn. Det er sterke interessekonflikter knyttet til bruken av området, bl.a. knyttet til en båthavn for et stort boligfelt. Utbygging er den store trusselen mot natur- og kulturverdier i området. At planen kom i konflikt med gamle rettigheter til naust og båtplass, ble brukt som argument. En grunneier var særlig skeptisk og aktiv i sin motstand mot planen.

Nå skulle vi lissom gå tilbake å verne et tidligere vist utbyggingsområde, og det var problematisk. (Kommunal informant)

**Status** for planen per september 2001 er at etter at planen ble 1.gangsbehandlet, så har arbeidet stoppet opp. Vi fikk opplyst at kommunen hadde planer om å ta opp arbeidet og fullføre denne reguleringsplanen. Hvor dette arbeidet står per data (mai 2002) vet vi ikke.

## 3.4 Drøfting og oppsummering

### Bakgrunn og initiativ

I forbindelse med kommuneplanen som ble vedtatt i 1995, la Karmøy opp til en arealforvaltning som skulle ivareta naturkvalitetene i kommunen. Kommunen benyttet ulike grep som plan- og bygningsloven gir rom for. For det første en synliggjøring av hvilke hensyn som er viktig i de ulike LNF-områdene. For det andre regulering til spesialområder for naturvern.

Å bruke reguleringsplaner for å verne områder mot utbygging, er som kommunen selv i flere sammenhenger uttrykker, et uvanlig grep. Reguleringsplaner utarbeides som regel i forbindelse med utbygginger. Når kommunen velger dette grepet, er det ut fra de muligheter som ligger i plan- og bygningsloven. I kommunens utredning om biologisk mangfold konkluderes det med at bruk av reguleringsplaner er et av de mest aktuelle virkemidlene kommunen har for å sikre verdifulle naturområder.

Å utarbeide reguleringsplaner er imidlertid tids- og ressurskrevende. Ved å spesifisere de LNF-områdene det er knyttet særlige naturverninteresser til (LNF-N) i arealplanen, gir kommunen uttrykk for hvilke hensyn som vil veie tungt i vurderingen av inngrep i disse områdene. Dette er imidlertid kun et signal kommunen gir om hva de vil legge vekt på i behandling av dispensasjonssaker og forslag til reguleringsplaner og bebyggelsesplaner i områdene. Denne klassifiseringen har ikke rettskraft, og gir heller ikke noen føringer for utøvelse av stedegegnærning.

Utgangspunktet for denne kommuneplanen er et aktivt natur- og miljøvernarbeidet i kommunen. Kommunen deltok i flere statlige forsøk innenfor miljøvern generelt og naturforvaltning spesielt, og profilerte seg som en aktiv miljøkommune. Dette har trolig bidratt til betydelig fokus på natur- og miljøverdier i kommuneadministrasjonen, og kanskje også til at politiske og administrative ledere har følt seg forpliktet til å følge opp. I begrunnelsene som gis til forslag til reguleringsplaner, heter det at disse er en naturlig fortsettelse av kommunens engasjement i disse forsøkene (jfr. saksdokumenter til F-sak 20-014-94).

En av våre informanter i kommunen sa at det var kommunen selv som initierte bruk av plan- og bygningsloven til å verne områder. Det skal ha vært ansatte i kommunens miljø- og planadministrasjon som initierte vern av både lyngheiområdet og de andre områdene. Politikerne i kommunen var i utgangspunktet positive, men ellers lite engasjerte i dette arbeidet. Kommunen hadde klar støtte og oppbacking fra fylkesmannen. Informant hos fylkesmannen sa at de markedsførte mulighetene for å regulere naturområder, og oppfordret kommunen til å bruke dette redskapet på generell basis. De engasjerte seg ikke i forhold til konkrete områder. Når det gjaldt lyngheiområdet Geithaug – Stiklene, så oppfordret imidlertid fylkesmannen kommunen til å regulere området som naturvernområde.

Valg av områder for ”kommunalt vern” hadde sitt utgangspunkt i kommunens utredning om biologisk mangfold, og identifiseringen av verdifulle områder som ble gjort i den sammenheng. Vern av lyngheiområdet Geithaug-Stiklevatn har imidlertid en lengre forhistorie. Med bakgrunn i registreringer av kystlynghei i Rogaland, ble området foreslått vernet som landskapsvernområde. Staten fant ikke å kunne prioritere arbeidet med verneplan for kystlynghei. Fylkesmannen oppfordret da Karmøy kommune til å verne området i henhold til plan- og bygningsloven. Kommunen synes å ha vært positiv til at området ble vernet etter naturvernloven, og i følge informanter skulle daværende

miljøvernrådgiver ha vært svært opptatt av å få vernet dette området. Rådmannen var av den prinsipielle oppfatning at det var staten som burde verne områder av nasjonal verneinteresse. Da staten ikke fulgte opp, så startet kommunen likevel arbeidet med et plan- og bygningslovsvern. Saglie og Aarrestad (1999:79) viser til sine informanter i kommunen, som ”påpeker at kommunen ser det som positivt at kommunen selv kan gå inn og sikre verdifulle naturområder, og at naturvernet blir en del av det kommunale selvstyret”.

Når det gjelder de andre områdene som ble båndlagt i kommuneplanen fra 1995, så kjenner vi ikke til begrunnelsen eller rasjonalet bak valget av disse, framfor de andre nækkelbiotopene som ble indentifisert gjennom registreringen av biologisk mangfold i kommunen. Et sjettede område ble foreslått båndlagt. Etter sterke reaksjoner fra berørte grunneiere, ble området tatt ut i forbindelse med den politiske behandlingen av planen.

Når kommunen valgte å starte reguleringsplanarbeidet i tre av områdene, var det begrunnet i at det var der de anså truslene mot naturkvalitetene som størst (Geithaug – Stiklene, Bøvatn, Vikevågen). Det var kapasitetsproblemer på kommunens plankontor som begrunnet hvorfor arbeidet med de tre andre reguleringsplanene ikke ble igangsatt. Disse planene synes nå å være lagt døde. En av våre informanter ga uttrykk for at LNF-status sikrer disse områdene i tilstrekkelig grad. Det skal ikke foreligge noen umiddelbar trussel mot områdene. Vedkommende ser imidlertid ikke bort fra at kommunen i framtida vil regulere flere enn de tre aktuelle områdene til naturvernområder.

### **Deltakelse i og organisering av prosessene**

Arbeidet med utredningen om biologisk mangfold synes å ha vært en prosess som involverte fagfolk i og utenfor kommunen. Arbeidet synes ikke å ha involvert politikere, grunneiere eller brukere. I følge både Saglie og Aarrestad (1999) og en av våre informanter i kommunen, var en svakhet ved arbeidet at politikerne ikke ble involvert og fikk eierfølelse til denne. Utredningen skal da også i følge informanter ha satt lite spor etter seg i kommunens arealpolitikk, ut over de aktuelle reguleringsplanprosessene.

Vårt inntrykk er at arbeidet med de konkrete reguleringsplanene også er preget av i hovedsak å være et internt faglig anliggende. I tillegg til plankontoret, var kommunens ansvarlige for landbruksfaglige og naturfaglige saker involvert. I arbeidet med reguleringsplanen for kystlyngheiområdet ble de berørte grunneierne og andre interessenter først invitert etter at kommunen hadde vedtatt at området skulle reguleres til naturvernformål. De følte de ble trukket med først når løpet var kjørt. De var ikke med i diskusjonen om valg av reguleringsform. De ble invitert til å uttale seg om reguleringsbestemmelsene, etter at disse var foreslått. Da grunneierne reagerte på planforslaget og prosessen, svarte kommunen i noen grad formalistisk. Argumentasjonen var at reguleringsformen var avgjort i og med vedtak om kommuneplan i 1995. I den forbindelse må det nevnes at vi ikke har registrert uttalelser eller protester fra aktuelle grunneiere til forslaget til kommuneplan, der denne reguleringsformen ble skissert. Kommunen la opp til at grunneierne og andre rettighetshavere skulle involveres mer aktivt først i utarbeidelsen av skjøtselplan for området. Kommunen inviterte til informasjonsmøter med grunneiere og publikum.

Også de to andre reguleringsplanprosessene synes i noen grad å ha vært drevet fram av kommunens fagadministrasjon(er). Politikerne har i liten grad vært involvert. Planen for Bøvatn er vedtatt i kommunestyret, og behandlet i Teknisk hovedutvalg, som også er det faste utvalget for plansaker. Planen for Vikevågen stoppet opp etter 1.gangsbehandling i Teknisk hovedutvalg, begrunnet i kapasitetsproblemer i administrasjonen. Motstand fra

berørte grunneiere kompliserte imidlertid prosessen. Politikerne synes å ha hatt en reaktiv rolle i arbeidet. De ble invitert til å fatte beslutninger når det var nødvendig.

Grunneierne reagerte på at de ikke ble trukket inn tidligere i arbeidet med reguleringsplan for kystlyngheiområdet. Både i høringsuttalelsene og i intervjuene vi hadde med representanter for dem, kommer det fram at de følte seg overkjørt av kommunen. Det synes å være en betydelig irritasjon over at kommunen forventet at de skulle bidra til skjøtselen av området, uten at de ble trukket med i utarbeidelsen av forvaltningsregimet. Administrative informanter ga uttrykk for at de ikke hadde håndtert relasjonen til de berørte på en god måte i arbeidet med reguleringsplan for kystlyngheiområdet. Både representanter for grunneierne og representanter for kommunen ga imidlertid klart uttrykk for at utfallet ikke ville ha blitt annerledes, selv om prosessen hadde vært bedre. Grunneierne ville uansett ha motsatt seg planen. Forklaringene på dette er både relatert til grunneiernes tap av rettigheter, deres tapte muligheter for økonomisk utnyttelse av ressursene, og til at planen forutsetter bidrag fra dem i skjøtselen av området. Grunneierne opplever at de måtte bidra til fellesskapet, uten å få noe igjen. Omfanget av økonomisk kompensasjon eller støtte var usikker.

Reguleringsplanen for Vikevågen møtte også motstand fra berørte rettighetshavere, særlig fra en grunneier som var i gang med utbygging, - i henhold til eksisterende reguleringsplan. Også andre berørte var skeptiske til tap av bruksretter. Når reguleringsplanen for Bøvatn gikk lett gjennom, begrunnet informanter i kommunen dette med at næringsinteresser i liten grad ble berørt, og at planen hadde tilslutning fra grunneierne. Hovedhensikten med planen var å verne området mot utbygging. Planen setter en stopper for en mulig økonomisk gevinst gjennom salg av tomter, selv om den ikke berører dagens næringsutøvelse.

Publikum generelt synes å ha vært lite involvert i disse prosessene. Vi har ikke inntrykk av at det har vært noe lokalt engasjement, verken i den ene eller andre retning. Ingen informanter nevner natur- og miljøorganisasjoner. Medlemmer av slike organisasjoner deltok i arbeidet med å kartlegge det biologiske mangfoldet i kommunen. Kommuneadministrasjonen synes å ha forholdt seg til andre fagmiljøer, både miljøforvaltning, forskningsmiljøer og foreninger, i alle fall i kartleggingsarbeidet. Kontakten mot berørte, publikum eller politikere synes å ha vært mindre.

Når det gikk som det gikk, - en reguleringsplan er vedtatt, mens to ikke er vedtatt – så har dette trolig flere årsaker. For det første manglende kapasitet i kommuneadministrasjonen, som i tilfellet med reguleringsplan for Vikevågen, som stoppet opp. For det andre motstand fra berørte grunneierne, som stoppet reguleringen av kystlyngheien og som bidro til å komplisere arbeidet med planen for Vikevågen. Reguleringsplanen for Bøvatn kom ikke i konflikt med grunneiernes interesser.

Etter informantenes mening ville ikke utfallet av planen for kystlyngheien ha vært annerledes selv om kommunen hadde trukket grunneierne med fra starten av. Vi har ingen grunn til å anta at dette ikke er tilfelle. Den prosessen kommunen valgte var imidlertid ikke egnet til å forsøke å avdekke om det kunne finnes ordninger som kunne bidra til å verne lyngheien og som grunneierne kunne godta. Siden kommunen ikke ville eller kunne tilby grunneierne kompensasjon eller økonomisk støtte, så hadde de ikke hatt særlig mye å forhandle med. Det kan være vanskelig å finne omforente løsninger, dersom de statlige etater som forvalter slike midler ikke er villig til å delta i de lokale prosesser og forplikte seg ved å stille midler til disposisjon. Vårt poeng er at, - selv om det er umulig å si om det hadde vært mulig å finne en løsning alle parter kunne godta, - så var ikke den prosessen kommunen la opp til egnet til å finne en slik løsning.

Kommunepolitikerne var lite involvert i arbeidet. Vi kan ikke si om det var fordi administrasjonen ikke la opp til å involvere politikere, eller om det var fordi politikere ønsket å ha avstand og ikke forpliktet seg. Det bidrar imidlertid trolig til at politikere føler seg lite forpliktet til å "tvinge gjennom" de prinsippavgjørelsene de hadde tatt i forbindelse med kommuneplanvedtaket. De berørtes holdning til de faktiske planene ble viktige for politikernes standpunkt. Det er forståelig at de ikke ønsker å vedta disse planene på tvers av de berørtes vilje. Kommunepolitikere synes ikke å ha involvert seg i hvordan de generelle retningslinjene og prinsippvedtakene skal konkretiseres gjennom den faktiske arealforvaltningen. De synes heller ikke å ha involvert seg i arbeidet med å "selge" planene eller "vernet" til de berørte.



## 4 Kommunens forvaltning

### 4.1 Innledning

Denne studien omfatter kommunal forvaltning av LNF-områder etter plan- og bygningsloven. Et mindre område er regulert til spesialområde for naturvern, og noen flere var i en periode båndlagt med tanke på regulering til dette formålet. I kommuneplanen fra 1995 ble LNF-områdene inndelt i soner som indikerer hvilke interesser kommunen mener er viktigst i området, hhv. landbruk, natur og friluftsliv. Denne inndelingen har ingen juridisk rettskraft, men gir et signal om hvordan kommunen vil prioritere arealbruken i området, og dermed også hvordan dispensasjonssøknader vil bli vurdert. Kommunen pekte også ut områder der en ville tillate hhv. spredt boligbygging og spredt fritidsbebygging.

Kommunen var positiv til, og støttet aktivt satsing på gårdsturisme og andre mindre reiselivssatsninger, særlig gjennom prosjektet "Sagaøya Karmøy". Kommunen bidro med midler til prosjektet, sammen med den statlige landbruksforvaltningen (bygdeutviklingsfondet) og de private initiativtakerne. Realisering av prosjektene krevde enten dispensasjon fra LNF-formålet og ofte også fra forbud mot utbygging i strandsonen, bebyggelsesplaner eller reguleringsplaner. Kommuneplanen ga få retningslinjer for lokalisering av slik virksomhet. Vurdering av de næringsmessige sidene ved prosjektene synes det som kommunen overlot til de statlige tilskuddsmyndighetene.

Reguleringsplaner behandles av det faste utvalget for plansaker (Teknisk hovedutvalg), og vedtas av kommunestyret. Det administrative ansvaret er lagt til plankontoret, under teknisk sjef, som formelt innstiller til Teknisk hovedutvalg. Kommuneplanlegger, som er plassert i staben til rådmannen, har ansvar for kommuneplanens generelle del. Kommuneplanutvalget består av medlemmer av formannskapet.

Dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven behandles administrativt i forvaltningsavdelingen, og avgjøres av teknisk sjef. Dispensasjonssaker i LNF-områdene må imidlertid ofte behandles etter jordloven (delingssaker). Jordbruksansvarlig er også plassert i forvaltningsavdelingen under teknisk sjef, og Teknisk hovedutvalg er også det politiske utvalget for landbrukssaker. En informant ga uttrykk for at det hendte at saker om utbygging i LNF-områdene kun ble behandlet etter plan- og bygningsloven, og ikke i forhold til jord- og/eller skoglov, selv om de burde vært det. Vedkommende mente dette påvirket utfallet, da "vi er mer restriktive angående fradeling av kårboliger, nausttomter, boligtomter, etc.", (underforstått enn de som behandler slike saker etter plan- og bygningsloven).

Fylkesmannen, andre statlige instanser, fylkeskommunen og andre berørte kommuner har innsigelsesrett til kommunens areal- og reguleringsplaner. Dersom de har innsigelse til planene skal uoverenstemmelsene løses, enten ved at kommunen imøtekommer

innsigelsen, ved mekling, eller av Miljøverndepartementet dersom det ikke kommer til noen løsning regionalt. Fylkesmannen og andre regionale instanser (statlige eller fylkeskommunale) skal også få melding om dispensasjonssaker, og disse kan påklage kommunens vedtak. Fylkesmannen i Rogaland reagerte på at de ikke fikk oversendt dispensasjonssaker fra Karmøy til uttalelse. De ”kom over” en sak, pga. klage fra nabo (se nedenfor).

Kommunen hadde en praksis der de ikke sendte dispensasjonssaker til høring til fylkeskommunen eller Fylkesmannen. (Informant fra fylkesmannen)

Vedkommende informant ga også uttrykk for at saker som burde vært reguleringsplaner, behandles som dispensasjonssaker.

Når det gjelder inngrep i LNF-områdene i forbindelse med utøvelse av stedegegn næring, behandles disse av jord- og skogbruksansvarlig i medhold av jord- og skoglov. LNF-status gir ingen anledning til å regulere slik virksomhet etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer også at kommunens godkjenning eller rådgivning i forbindelse med f.eks. nydyrking og skogplanting, skjer med utgangspunkt i næringslovene, og ikke i kommunale planer. Både de statlige landbruksmyndighetene og Karmøy kommune har ordninger med tilskudd til skogreising (tilplanting av nye områder). Dette vurderes altså på generell basis som et ønsket tiltak.

Når det gjelder midler til skjøtsel av kulturlandskap, forvalter fylkesmannens landbruksavdeling STILK-midler<sup>6</sup>. Dette er midler gardbrukerne kan søke på. Jordbrukssjefen i kommunen innstiller overfor fylket.

## 4.2 Arealforvaltning og gårdsturisme

I prosjektet ”Sagaøya Karmøy” satset en på bygging av utleiehytter, som tilleggsnæring for gårdsbruk. Denne aktiviteten var nært knyttet opp mot de statlige BU-midlene. En baserte seg på statlig næringsstøtte. Mindre reiselivsvirksomheter ble sett som en potensielt viktig tilleggsnæring for mindre gårdsbruk. En så særlig for seg mulighetene for å utnytte etterspørsel fra tyske turister.

I referat fra et møte i forbindelse med prosjektet ”gardsturisme” 25.05.95 framgår det at sju gårdsbruk hadde planer om bygging av utleiehytter. Antall hytter varierte, men ambisjonen til et flertall begrenset seg til en eller to. Kommunen utarbeidet og vedtok retningslinjer for utbyggingsprosjekt i forbindelse med gårdsturisme, (vedtatt i kommunestyret 07.02.95). I intervju i kommunen høsten 2001 gir informantene uttrykk for at resultatet av denne satsingen har vært begrenset. Vi har ikke greid å få ytterligere informasjon om i hvilken grad disse initiativene er realisert. Antallet interessenter i starten var begrenset. Nedenfor presenterer vi en gjennomgang av fire ulike saker som dreier seg om etablering av utleiehytter for reiselivssatsning. To av disse var med i prosjektet ”gårdsturisme”, de to andre var satsinger som ikke er knyttet til landbruksnæring. Det tyder på en breiere interesse for etablering av mindre reiselivssatsninger. Kommunen har senere lagt om sin reiselivssatsning, og konsentrerer seg nå om tre større satsinger. Disse fire sakene er ikke representative for disse utbyggingssakene. Vi har valgt å gå gjennom noen kritiske saker, som det har vært konflikt rundt, enten internt i kommune eller mellom kommune og fylkesmann. Sakene

<sup>6</sup> STILK er forkortelse for ’spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap’, og staten gir tilskudd til slike.

belyser dermed hvilke konflikter som har oppstått i forbindelse med etablering av slik gårdsturisme, og hvordan kommunen forholder seg i tilfelle det er motstridende hensyn. På samme måte belyser de hvordan fylkesmannens miljøvernnavdeling forholder seg i slike saker.

### **Reguleringsplan for Blikshavn.**

Karmøy Jeger, Fisker og Naturvernforening ønsket i forbindelse med etablering av et klubbhus og friluftstilbud, også å bygge hytter for utleie. Utleievirksomheten skulle bidra til å finansiere tilbud for medlemmer og lokalbefolkning. Det aktuelle området ble eid av kommunen. Foreningen ønsket å kjøpe det, bygge hyttene og drive utleie. Reguleringsplanen, slik den forelå til 2.gangsbehandling i teknisk hovedutvalg 28.05.98, innbefattet totalt 18 hytter av høg standard. Den inkluderte også veger til hyttene og molo. Enkelte av hyttene var planlagt i 100-metersbeltet, og utbyggingen ville berøre et område som var klassifisert som LNF-F i kommunens arealplan. Det var dette forslaget utbygger ønsket og teknisk sjef anbefalte, selv om teknisk sjef så det som en mulighet at Fylkesmannen ville ha innsigelse til dette alternativet. Teknisk sjef hadde også utarbeidet et annet alternativ, som var tilpasset de merknadene og den innsigelsen Fylkesmannen hadde til forslaget. Alternativ 2 innbefattet færre hytter (12 stykker), og det var ikke lagt opp til veger til hyttene. Teknisk hovedutvalg vedtok ingen av alternativene i 2.gangsbehandlingen. I stedet gjorde de følgende vedtak: ”Det faste utvalget for plansaker anmoder om at det blir utarbeidet ny reguleringsplan der friluftinteressene blir tillagt betydelig større vekt enn i de foreliggende alternativer”, og ”Det faste utvalget for plansaker anmoder om at disse momenter blir vurdert ved den pågående revisjon av kommuneplanens arealdel”.

Fylkesmannen fremmet innsigelse til reguleringsplanen, slik den forelå etter 1.gangsbehandling 29.08.96. Fylkesmannen viste i brev av 10.01.97 til at de tidligere hadde signalisert at de ikke ville akseptere utbygging av hytter i ”vesentleg omfang” i 100-metersbeltet i dette området. De viste også til meklingsresultat i forbindelse med revisjon av kommunens arealplan fra 1995. I denne planen var det foreslått omdisponering til hytteområde. Fylkesmannen hadde innsigelse til dette, og det kom til enighet i meklingsmøtet. Den aktuelle reguleringsplanen brøt i følge Fylkesmannen med dette meklingsresultatet. De anså det som svært uheldig at arealene ble omdisponert utenom en brei prosess i forbindelse med kommuneplan. Dette gjaldt særlig i 100-metersbeltet, der det er stort byggepress.

Forslaget som var lagt fram til 1.gangsbehandling berørte også et område som i fylkesplan for naturvern og friluftsliv var oppgitt som regionalt friluftsområde, og arealer som var tenkt å inngå i det planlagte regulerte lyngheiområdet Geithaug-Stiklevatn. Dette siste området var tatt ut av planen før den ble lagt fram for 2.gangsbehandling.

### **Sørstokke**

Dette er et prosjekt som inngår i ”Sagaøya Karmøy”. 22.03.95 ga teknisk sjef dispensasjon fra plan- og bygningslovens §7 for oppføring av to hytter for utleievirksomhet. Hyttene var på vel 100 kvadratmeter hver. Området er klassifisert som LNF-L område i kommuneplanen. Kommunen hadde utarbeidet og vedtatt retningslinjer for utbyggingsprosjekt i forbindelse med gårdsturisme (vedtatt i kommunestyret 07.02.95), og Teknisk sjef var av den oppfatning at dette prosjektet ikke kom i vesentlig konflikt med disse retningslinjene.

29.08.96 godkjente Teknisk sjef en søknad om bygging av naust med stø, og en mindre molo i tilknytning til disse utleiehyttene. Dette for å kunne leie ut båter til de som leier

hyttene, som er i ferd med å oppføres på dette tidspunktet. 11.04.98 skrev to naboer brev til både kommunens juridiske rådgiver og Fylkesmannen, der de klagde på at deres atkomst til et friområde ved sjøen (strandlinjen) var blitt stengt, pga. dette utbyggingsprosjektet. Det framgår av brevet at disse tidligere også hadde henvendt seg til kommunen, uten at dette hadde ført fram.

26.06. og 30.06.98 ga kommunen tillatelse til oppføring av ytterligere to utleiehytter. Fylkesmannen ble kjent med saken gjennom klagebrev fra naboer, og gjennom etterfølgende henvendelser til kommunen for å få kjennskap til sakene. Prosjektet krevde dispensasjon fra byggeforbud i LNF-områder og i strandsonen (jfr. plan- og bygningslovens §7, 3.ledd og §17-2). Fylkesmannen var (er) av den oppfatning at byggesaker som krever dispensasjon fra disse bestemmelsene skal forelegges fylkesmannen og andre før kommunen godkjenner dem. I brev av 22.09.98 påklagde Fylkesmannen vedtakene av 26.06. og 30.06.98, begrunnet både i at saken synes lite utredet og i at vedtakene var gjort i strid med en rekke saksbehandlingsrutiner. Fylkesmannen trakk senere tilbake klagen på en av disse sakene, men opprettholdt den andre.

I sitt tilsvare skrev grunneier, ved advokatfirmaet Aakre, Vie og Monsen til Karmøy kommune 15.11.98 som begrunnelse for prosjektet at grunneieren ønsker å satse på gårdsturisme, i tillegg til tradisjonell landbruksdrift. Gården drives på deltid, med sauehold. Det ble vist til interesse for utleiehytter fra tyske turister, til kommunes prosjekt "Sagaøya", og til de retningslinjer kommunene hadde vedtatt i den forbindelse. De viste for øvrig også til at Fylkesmannen, ved landbruksavdelingen, hadde vært involvert i prosjektet. Grunneier hadde hatt møter med dem bl.a. om plassering av hytter, og de hadde søkt og fått DU-midler, via landbruksavdelingen, til oppsettingen av de to først hyttene. De mente derfor at saken var gjort kjent for Fylkesmannen. De argumenterte også for at den aktuelle grunneieren ikke burde lide for at kommunen hadde unnlatt å følge normal forvaltningspraksis, dvs. ikke oversendt sakene til berørte instanser.

Kommunen omgjorde sitt vedtak i sak HTS 287/98. Grunneieren klagde på kommunens vedtak. Fylkesmannen i Hordaland ble oppnevnt som settefylkesmann. Kommunen fikk medhold, dvs. at de aktuelle hyttene ikke ble bygd.

### **Reguleringsplan for Ferkingstad havn, Naustskjær.**

Saken gjelder en reguleringsplan for bygging av fem hytter i et område på ca. 27 dekar (hver hytte på 90 kvadratmeter). Det er også avsatt areal til campingplass og friområde. Det aktuelle området var disponert til friområde i en rekke arealplaner, - i kommuneplanen for 1996-2007 som friområde, med underkategori byggeområde. Arealene var planlagt benyttet til hytteformål i en strandplan fra 1974, som aldri ble vedtatt. Den stoppet opp etter at fylkesmannen etterlyste opplysninger før evt. godkjenning. Området var oppgitt som et regionalt viktig friluftsområde i fylkesplan for friluftsliv og naturvern fra 1992, og ligger like ved sandstranden Stavasand. Fylkesmannen fremmet 17.06.98 innsigelse til planen. Fylkeskommunen frarådet kommunen sterkt å omdisponere området i vedtak av 22.07.98. Reguleringsforslaget ble imidlertid innarbeidet i kommuneplanens arealdel i 1998, men området er vist uten rettsvirkning ved godkjenningen i kommunestyret 15.06.99.

Det ble holdt meklingsmøte 28.03.00, der fylkesmannen varslet at de ville opprettholde sin innsigelse. På tross av dette vedtok Karmøy kommune reguleringsplanen 26.09.00. Fylkesmannen mente en ikke kunne legge vesentlig vekt på den tidligere utarbeidede, men ikke vedtatte strandplanen. Kommunen burde derimot legge stor vekt på nyere

signaler fra staten om forvaltning av strandsonen. Kommunen var derimot av den oppfatning at den tidligere strandplanen måtte få avgjørende vekt.

Saken ble avgjort av Miljøverndepartementet, som var enige i Fylkesmannens vurderinger, og dermed stadfestet de ikke kommunestyrets vedtak (Miljøverndepartementets vedtak av 05.03.01). Departementet viste for øvrig til en tidligere sak fra Karmøy, der de avgjorde en dispensasjonssak etter klage fra fylkesmannen. Søknaden gjaldt oppføring av fritidsbolig. Departementet viste da til fylkesmannens vurdering av at det var viktig å sikre resterende områder i strandsonen mot nedbygging, og at svært mye av strandsonen i kommunen allerede var utbygd.

I følge informant i kommunen foreligger det et nytt planforslag for Ferkingstad havn, med litt mindre utbygging, men som de på plankontoret anser som like uheldig i lys av areal-, fritids- og naturhensyn.

### **Feøy**

04.05.01 ga kommunen en rammetillatelse for etablering av et større bygg til utleievirksomhet på Feøy. Det dreide seg om et bygg med grunnflate på 200 kvadratmeter, og med 4 etasjer. Kommunen krevde imidlertid endringer i forhold til planlagt utforming, med grunnlag i krav til estetisk utforming. Det ble imidlertid gitt dispensasjon fra reguleringsformål (landbruk) og fra §17-2 (strandsonen).

Tiltaket var tidligere blitt avslått som dispensasjonssak av teknisk sjef i medhold av plan- og bygningslovens §31.1, ”da tiltaket er i strid med regulert formål og teknisk sjef ønsket en så omfattende sak vurdert som en planendring” (vedtak av 12.09.00). Vedtaket ble påklaget av utbygger 17.10.00. Hovedutvalg for tekniske saker behandlet klagen i møte 20.11.00, og anbefalte dispensasjon fra §17-2. Kommuneplanutvalget uttalte seg i møte 24.01.01 positivt til at reiselivsnæringen på Feøy utvikles. De anbefalte imidlertid at arealbruken ble avklart i planendring, og ikke i dispensasjon. Hovedutvalget for tekniske saker tilrådte at det ble gitt dispensasjon i møte 26.02.01. De krevde imidlertid at bygningen ble gitt en bedre utforming og stedstilpasning.

Saken ble oversendt fylkesmannen til uttalelse. Fylkesmannen frarådet dispensasjon i brev av 23.03.01. De mente at det ikke var framført særlige grunner for å gi dispensasjon fra arealbruksformålet, de stilte spørsmål ved om estetiske hensyn var godt nok ivaretatt, og også om bygget måtte ligge direkte til sjøen. Det anførte imidlertid at strandsonevernet ikke utelukker bygging nær sjøen, og mener en må godta det i området. De ville imidlertid helst ha sett at en vurderte plasseringen i en større sammenheng, og at saken ble avgjort innenfor rammen av en varslet reguleringsplanprosess for området.

Teknisk sjef tok selvkritikk på at areal- og ressurs hensyn ikke var tilfredsstillende vurdert. Grunnen var at det i realiteten ikke var knyttet landbruksinteresser til arealene. Teknisk sjef argumenterte imidlertid sterkere for sosiale grunner. Søkerne trenger bolig. Bygningen er tenkt både til bolig- og næringsformål. Utbyggerne er en familie der mannen jobber på fastlandet (pendler). Dersom kvinnen også må gjøre det, vil de flytte fra Feøy. For samfunnet på øya er det viktig at barnefamilier blir boende eller bosetter seg der. Teknisk sjef argumenterte også for at en planbehandling ikke nødvendigvis ville ført til en annen lokalisering, og at plasseringen ofte blir der tiltakshaver har en tilgjengelig byggetomt:

En planprosess styres i mange tilfeller av konkrete byggeplaner og villige grunneiere. .... Samfunnets behov blir ivaretatt ved at man legger begrensninger inn på kartet eller i bestemmelsene. Den samme muligheten til å ivareta samfunnsinteressene har man ved en dispensasjon, da pbl 7 gir

kommunen anledning til å knytte betingelser til en dispensasjon (Teknisk sjefs vurdering av søknaden, 04.05.01).

Selv om arealene er regulert til landbruksformål, er det ingen landbruksinteresser knyttet til arealene. Eiendommen er utskilt og bebyggt fra før. Siden bygningen er et publikumsbygg, vil den i følge teknisk sjef ikke redusere allmenhetens tilgang. Han mener også at søker ikke skal lide fordi kommunen ikke har vært i stand til å gjøre seg ferdig med den oppstartede reguleringsplanen for området.

### **Oppsummering, og drøfting på tvers av sakene**

Gjennom vedtak om retningslinjer for gårdsturisme fastsatte kommunen generelle krav til slike anlegg. I forbindelse med kommuneplanen fra 1995 skisserte kommunen hvilke områder de ikke ønsket slike anlegg, og hvilke områder der de ville tillate slike. Kommunen anså slike anlegg som lite egnet i LNF-områder der hhv. natur- og friluftssinteressene var dominerende, eller i tilknytning til tettbygde områder eller næringsområder.

Kommunen var velvillig innstilt til etablering av gårdsturisme og andre mindre reiselivssatsninger. De initierte prosjektet "Sagaøya", støttet prosjektet økonomisk, og utarbeidet retningslinjer for behandling av saker om gårdsturisme. Bl.a. innebar det at slike saker normalt ble behandlet som dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

De fire sakene som er gjennomgått over, viser imidlertid noe ulike standpunkt fra kommunens side. Planene på Blikshavn ble ikke godtatt av Teknisk hovedutvalg. Politisk informant uttrykte i intervju med oss at foreningens planer ikke var akseptable for kommunen. Planene deres var langt mer omfattende enn det som ble forutsatt da kommunen ga foreningen bruksrett til området.

Kommunen var langt mer positivt innstilt til planene for Ferkingstad havn, Sørstokke og Feøy. Teknisk sjef og kommuneplanutvalget ønsket imidlertid at planen fra Feøy ble behandlet i en større plansammenheng, men teknisk hovedutvalg gikk inn for dispensasjon fra plan- og bygningsloven. Saken belyser hvordan sosiale og bosettingsmessige forhold kan veie tyngre enn arealforvaltningsprinsipper i vurderingen av konkrete saker. Å opprettholde bosettingen på Feøy har høy politisk prioritet. Politikerne ønsker ikke å utsette en sak de senere vil gi sin tilslutning til, fordi kommunen er i ferd med å utarbeide en ny reguleringsplan for området. Sosiale og samfunnsmessige hensyn går her foran formelle. Teknisk sjefs uttalelse om at planprosesser gjerne styres av konkrete byggeplaner og villige grunneiere, illustrerer avstanden mellom den virkeligheten kommunale arealforvaltere står overfor og de statlige planmyndighetenes normer for god arealforvaltning. Kommunen kan ikke vedta at bestemte prosjekter skal lokaliseres andre steder, fordi de er avhengig av lokaliseringssønskene til grunneier og utbygger. Teknisk sjef mener kommunen heller kan (og bør) styre gjennom betingelser til dispensasjonene som gis, enn gjennom en overordnet arealplanlegging.

Saken fra Sørstokke viser at kommunens saksbehandlingsrutiner ikke var i tråd med normene staten har satt for slike saker. Fylkesmannen og andre instanser skal ha mulighet til å uttale seg til dispensasjonssaker. Kommunen ga sin tilslutning til planene både for Sørstokke og Ferkingstad havn. De kommunale instanser som behandlet disse to sakene var positive til planene. I forbindelse med departementets avgjørelse av reguleringsplanen for Ferkingstad havn, hadde politikere fra kommunen møte med statssekretær i Miljøverndepartementet for å få departementet til å godta kommunens plan. Dette lyktes ikke.

Disse sakene belyser flere forhold: *For det første* er det i noen tilfeller en divergens mellom kommunenes arealplanlegging og klassifisering av LNF-områdene, og behandlingen av konkrete utbyggingsinitiativ. Både i Blikshavn og Ferkingstad er det snakk om etablering av næringsvirksomhet i LNF-F områder, og i Sørstokke berøres et LNF-L område. Hvorvidt disse planene faktisk kommer i konflikt med de særlige interessene i områdene, kan ikke vi vurdere. Informanter, særlig på plankontoret, ga imidlertid tydelig uttrykk for at det var ulike oppfatninger i kommunen. Administrasjonen legger større vekt på natur- og friluftshensynene, og mente enkelte av disse planene ikke burde realiseres, ut fra hensyn til areal-, friluftshensyn og naturhensyn. Når administrasjonen gikk inn for planen i Ferkingstad havn, var det i følge informant etter påtrykk fra politikerne. En av informantene fra plankontoret ga uttrykk for at det var en viss konflikt mellom næringsiden og areal- og miljøsidene, i forbindelse med prosjekt Sagaøya. Uenigheten gikk mellom politikere og administrasjonen.

*For det andre* belyser disse sakene også en svakhet ved å styre gjennom sonedeling av LNF-områdene. Delvis er dette knyttet til at denne soneinndelingen ikke nødvendigvis blir retningsgivende i behandling av konkrete saker. Delvis er det knyttet til at mindre reiselivssatsninger og annen tilleggsnæring må etableres i LNF-områder, og at det er vanskelig å styre lokaliseringen av disse gjennom arealplanen og soneinndeling. Slike prosjekter er avhengig av enkelt-gårdbrukeres initiativ og ønsker, og den offentlige støtten til disse er knyttet til å sikre et bedre inntektsgrunnlag for den enkelte gården. Det private initiativet er utgangspunktet.

Informant fra kommuneadministrasjonen ga uttrykk for at inndelingen av LNF-områdene i ulike kategorier, så vel som skissering av områder der spredt bebyggelse kunne tillates, ikke hadde fungert etter intensjonene. LNF-kategorien blir som regel assosiert med landbruksinteresser, og disse er ofte ikke sterke nok til å stoppe spredt utbygging. Det ble også lagt vekt på at en inndeling av LNF-områdene måtte bygge på et bedre grunnlagsmateriale for å ha troverdighet.<sup>7</sup> Andre informanter ga uttrykk for at de savnet denne sonedelingen i den nye kommuneplanen. Den ga en angivelse av hvilke interesser som var de viktigste i området var nyttig i arealforvaltningen. Informant fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling var negativ til at Karmøy hadde gått bort fra denne inndelingen. Han ga bl.a. uttrykk for at de brukte denne inndelingen, i sine uttalelser til kommunens arealforvaltning. Han mente at overordnede instanser hadde vektlagt slike angivelser av viktige interesser, i sin behandling av klagesaker, m.m. Selv om denne sonedelingen ikke har rettsvirkning, vil det dermed kunne ha virkning på utøvelsen av skjønn.

*For det tredje* viser denne gjennomgangen at vektleggingen av natur- og friluftshensyn generelt, og strandsonevernet spesielt, er svært forskjellig mellom kommunen og de statlige miljøvernmyndighetene. Fylkesmannen gikk mot hele eller deler av planene i alle fire sakene, mens kommunen var positive til tre av planene. Fylkesmannen la vekt på å beskytte sårbare landskaper og unngå privatisering av strandlinja. Kommunen ønsket å være velvillig til folk som ville satse, da i første rekke lokale aktører.

En informant mente at reiselivsprosjektene som var blitt stoppet, var blitt det enten av fylkesmannens miljøvernnavdeling eller riksantikvaren.

Kommunen har et noe betent forhold til begge disse instansene. Vi skjønner ofte ikke deres argumentasjon for å verne. (Kommunepolitiker)

---

<sup>7</sup> Dette var hovedarbeidet for utarbeidelsen av LNF-planen, som er fremmet til politisk behandling våren 2002.  
NIBR-notat 2002:126

Vedkommende sa han følte at disse to forvaltningsorganene hadde manglende tillit til kommunen. En annen politisk informant var også tydelig i sin holdning til Fylkesmannens miljøvernavdeling. Hans oppfatning er at de blander seg for mye inn i kommunens disposisjoner.

De forvalter kysten av Karmøy som det skulle være Oslo-fjorden. (.....) de overprøver kommunens grundige vurderinger, med argumenter lokalbefolkningen og politikerne ikke forstår. (Kommunepolitiker)

*For det fjerde* så har disse prosjektene, noe også informanter på plankontoret i Karmøy framholdt, vært problematisk fordi det fra statens side ble gitt doble signaler til grunneierne: Landbruksavdelingen hos Fylkesmannen ga økonomisk støtte til prosjektene, mens miljøvernmyndighetene sa nei til de samme prosjektene. Dette er det vanskelig for grunneierne å forså, og for så vidt også for kommunen.

### **Dispensasjoner fra forbud mot bygging i 100-meter sonen**

I perioden fra 01.01.00 til 01.06.2001 var det i følge kommunens arkiv søkt om 12 dispensasjoner fra forbudet mot utbygging i strandsonen i Karmøy.<sup>8</sup> Den største gruppen saker gjaldt bygging av naust (sju saker). To saker gjaldt påbygg eller tilbygg til fritidsbolig, en sak brygge, en sak boligbygging og en sak tillatelse til å oppføre annen bygning for overnatting (se 5.4.1 over – Feøy). Kommunen vedtok å ikke gi dispensasjon i to av sakene, et tilbygg til en fritidsbolig og en boligbyggingssak. Boligbyggingssaken er påklagd, og var ikke avgjort da vi samlet inn data. I saken der kommunen ga dispensasjon for påbygg av fritidsbolig, ble dette påklagd av fylkesmannen. Kommunes vedtak ble stadfestet at sette-fylkesmann.

De fleste dispensasjonssøknadene dreier seg om oppføring av naust eller båthus. Alle disse har blitt samtykket. I flere av sakene setter kommunen som betingelse at utbygger sikrer fri ferdsel langs stranden, og i noen tilfelle uttrykkes det særskilt at det ikke er tillatt å benytte naustene til overnatting. Kommunen bruker dermed anledningen til å knytte betingelser til dispensasjonene for å sikre felleshensyn. Dette gjelder særlig hensynet til fri ferdsel.

Bygging av naust og sjøhus for utleie til overnatting for turister har vært et aktuelt tema, og en rekke slike "utleinaust" skal være bygd. Muligens har interessen for å bygge slike utleiebygg blitt redusert, vi har i alle fall ikke registrert noen søknader om dette i perioden. Kommunen kan også ha innskjerpet praksis her. At kommunen i flere saker spesifiserer at det ikke er tillatt med overnatting, kan tolkes som en indikasjon på at kommunen mistenker enkelte for å søke om å få sette opp naust til eget bruk, men faktisk vil drive utleievirksomhet. Kommunen trenger ikke ha mistanke til den enkelte søker, men føle et behov for å presisere hva dispensasjonen gjelder ut fra erfaring fra tidligere saker. Det indikere også at noen av naustene har en omfattende størrelse.

En informant i kommuneadministrasjonen uttrykte at det er mye "fri-slepp" hva tillatelse til å bygge naust angikk. De har planer om å ta tak i dette i forbindelse med kommuneplanen, bl.a. pga. påtrykk fra fylkesmannen. Informanten gir uttrykk av at det først og fremst er administrasjonen som bryr seg om lovens forbud mot bygging i 100-meters beltet. Politikernes holdninger og argumenter går på at kommunen har en lang kystlinje, og at det ikke gjør noe om det bygges noen flere naust. De mener kommunen ikke kan håndteres som kommunene i Oslo-fjorden. Han mener at problemet nok er større

<sup>8</sup> Dette gjaldt aøøe søknader om dispensasjon fra plan- og bygningslovens §17-2, men også ofte §20-6, og evt. andre bestemmelser.



enn det politikerne mener, men samtidig at det ikke er så mange saker som ”støynivået skulle tilsi”.

Resultatet av kommunens utbyggingspolitikk i strandsonen og LNT-områdene er en relativt fragmentert utbygging. Flere av våre informanter er inne på dette, både representanter for administrasjonen i kommunen, for Fylkesmannen og grunneiere. Det er utbyggerne som er de aktive. Kommunen er enten velvillig og hjelpelig, eller reaktiv. Det er de statlige miljøvernmyndighetene, enten Fylkesmannen eller Kulturminneforvaltningen, som representerer regionale eller nasjonale fellehsyn. Fagadministrasjonen i kommunen deler i noen saker miljømyndighetenes syn, men velger da å anbefale planene etter påtrykk fra politikerne. I andre saker, for eksempel strandsonevernet, har vi ikke inntrykk av at miljømyndighetene har samme tilslutning fra kommunens planadministrasjon. De fleste dispensasjonssakene behandles kun administrativt, og med en liberal praksis. I følge informant hos fylkesmannen ligger Karmøy på topp i antall dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen, blant kommunene i fylket. I den forbindelse ble det fra en informant i kommunen nevnt at de så langt som mulig forsøker å unngå å behandle saker som dispensasjonssaker:

Vi er villig til å gjøre ting skikkelig, og heller ta en fight med fylkesmannen. Imidlertid finleses jussen for å finne smutthull, slik at en sak ikke skal behandles som dispensasjon. (Informant, Karmøy kommune)

### 4.3 Forvaltning av lyngheiområdet

I bakgrunns materialet til forslaget til reguleringsplan for kystlyngheiområdet Geithaug - Stiklene, nevnes inngrep fra landbruksnæringen blant de viktigste trusslene mot området. Konkret nevnes nydyrking, gjødselspredning og skogplanting. Gjengroing, som følge av at området i dag i liten grad brukes til beiteområde, nevnes også som en viktig trussel.

Vi har ikke samlet inn data om aktiviteten i området hva nydyrking og gjødsling angår. Omfanget av skogplanting er betydelig redusert de siste 5 – 10 åra i hele kommunen, og også i lyngheiområdet. Dette begrunnes i liten interesse fra de aktuelle grunneierne. Kommunens skogansvarlig mener en viktig årsak til dette er at virksomhet utenfor gården er mer regningssvarende, enn skogsdrift. Grunneieren velger derfor lønnsarbeid framfor å investere tid og penger i landbruket.

Etter kommuneplanen som ble vedtatt i 1995 er lyngheiområdet Geithaug-Stiklene formelt et LNF-område, med særlige friluft- eller naturverninteresser. I en periode før dette var området båndlagt i medhold av naturvernloven. Det betyr at området nå forvaltes som andre LNF-områder i kommunen, dvs. som ”ordinær mark”, noe skogbruksansvarlig sier de har avklart med Fylkesmannen. At området i en periode fra 1996 til 1999 var klassifisert som LNF-område med særlige friluft- og naturinteresser, kunne gi føringer på behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Vi kjenner imidlertid ikke til slike saker innenfor dette området, med unntak av reguleringsplanen for Blikshavn, som er gjennomgått over.

Kommunen har ingen særlige retningslinjer for vurdering av tillatelse eller tilskudd til skogplanting i dette området. Skogbruksansvarlig gir uttrykk for at han generelt vil vurdere det aktuelle området i forkant av planting, og ikke kun basere seg på etterkontroll. Dersom han mener tiltaket kan komme i konflikt med miljøinteresser, så vil han involvere kommunens naturforvalter. Han gir uttrykk for at han ikke er negativ til nyplanting i området, men uttrykker at han vil prioritere dette i forbindelse med områder

som allerede er tilplantet, og unngå ”øyer” i lyngmarken. Han nevner også at det ble plantet et område i den perioden reguleringsplanprosessen foregikk, som det skulle ha vært en del bråk rundt. Denne plantingen ”ligger som et frimerke i lyngen”.

Fylkesmannens landbruksavdeling og kommunen yter tilskudd til skogreising i nye områder. I 2001 gav fylkesmannen 55% tilskudd, og kommunen 20%. På tross av dette er det liten interesse for skogplanting i dag. Det at det er mange små teiger på Karmøy, kan være en forklaring. En kan ikke forsvare investeringer i utstyr for å drive skogen. Store områder er også nedslagsfelt for drikkevann, og her er det sterke begrensninger på bruk av gjødsel.

Fylkesmannens landbruksavdeling yter også tilskudd til landskapspleie og skjøtseltiltak i kulturlandskapet (jfr. STILK-midlene). Det er grunneiere / gårdbrukere som søker om slike tilskudd til tiltak de ønsker å gjennomføre. Kommunens landbrukskontor vurderer tiltakene og gjør en anbefaling overfor landbruksavdelingen, som formelt utbetaler tilskuddene. I følge informant i kommunen har det vært liten interesse for å søke tilskudd til skjøtsel av lyngheiene. Det er imidlertid en del STILK-søknader fra bønder i kommunen. De fleste dreier seg om søknader til støtte til restaurering av gamle hus, - særlig i forbindelse med utleievirksomhet, mens det er få søknader til skjøtsel av naturområder. Informanten gir imidlertid uttrykk for at bøndene i kommunen har en positiv holdning til å ivareta landskapet og naturen. Som eksempel nevnes at de bruker å søke kommunen før de fjerner åkerholmer og steingarder, og dersom de får avslag, så aksepterer de det.

## 5 Oppsummering og drøfting

### 5.1 Ivaretaking av bruks- og vernehensyn

Noe av hensikten med denne undersøkelsen er å samle kunnskap om hvordan forvaltningsregimet påvirker utviklingen både innenfor naturbasert næringsutøvelse og i forhold til naturverdier. Hvordan kommunen har avveid mellom bruks- og vernehensyn skal vi drøfte innledningsvis i neste avsnitt. Før det vil vi kort oppsummere viktige generelle utviklingstrekk hva naturbasert næringsvirksomhet og naturverdier angår, samt å kople dette til kommunens arealforvaltning.

#### 5.1.1 Naturbaserte næringer

##### **Landbruk**

Kombinasjon av fiske og jordbruk var som nevnt innledningsvis tidligere en viktig næring i kommunen. Jordbruk har imidlertid aldri vært en viktig hovednæring. I 1999 var det ca. 350 søkere til produksjonstilskudd innenfor landbruket. I 1990 var det nærmere 450 søkere, dvs. at det har vært en nedgang på vel 20% i perioden. Det totale jordbruksarealet har derimot økt, fra 44.210 dekar i 1991 til 49.804 dekar i 1999 (en økning på nær 13%). Omfanget av dyrka mark økte fra 28.141 dekar i 1991 til 28.714 dekar i 1999 (en økning på 2%). (Statistikk utarbeidet i samband med Landbruks-, natur- og friluftsplassplan for Karmøy kommune). Det har vært noe nedgang i antall melkekyr og fjørfe, og noe økning i antall sauer og griser.

Arealforvaltningsregimet i Karmøy har i liten grad påvirket landbruksnæringen. Enkelte informanter ga uttrykk for at en lite styrt utbyggingspolitikk hadde bidratt til å bygge ned jordbruksarealer, og nevnte konkrete eksempler på dette. Vi kjenner ikke til omfanget av dette. Vi kjenner heller ikke til omfanget av nydyrking, men det totale omfanget av dyrket mark har økt med vel 550 dekar i denne perioden.

Det har vært en periode med aktiv skogreising i kommunen fram til godt ut på 1990-tallet. I løpet av de 13 åra fra 1988 til 2000 ble 2.983 dekar skog plantet (Statistikk utarbeidet i samband med Landbruks-, natur- og friluftsplassplan for Karmøy kommune). Aktiviteten var størst de fire første åra (1988-1991). Da ble mellom 300 og 400 dekar tilplantet årlig. Senere har aktiviteten gått ned, og i 2000 ble kun 33 dekar plantet. Data sier ikke noe om omfanget av tilplanting av nye områder i forhold til omfanget av planting etter hogst. Imidlertid er skogbruket beskjedent, og det har vært betydelig aktivitet for tilplanting av lynghei- og myrområder. Skogplanting var ansett som en av de viktigste truslene mot kystlyngheien. Skogplantingen i området har imidlertid vært beskjeden de siste åra.

Planen for regulering av kystlyngheiområdet Geithaug – Stiklevatn ville ha berørt skogbruket (skogplanting) og jordbruket (vesentlig nydyrking og gjødsling av beite). Disse restriksjonene ble imidlertid ikke oppgitt som viktige grunner til motstanden mot reguleringsplanen fra grunneiernes side. De ga uttrykk for at det var kravene til skjøtsel av området avgjørende, kombinert med en forståelse av at de ikke ville få kompensert utgiftene fullt ut. De reagerte også på kommunens framgangsmåte. I saksdokumentene til vedtak om gjenopptakelse av planarbeidet (sak 0037/01, teknisk hovedutvalg), heter det imidlertid at det var den planlagte båndlegging av arealene som forårsaket mye motstand. Her nevnes inngrep som grøfting, skogplanting, gjødsling og nydyrking.

### Reiseliv

Reiselivsnæringen har tradisjonelt hatt et beskjedent omfang i kommunen. Gjennom prosjektet "Sagaøya" ønsket kommunen å bidra til en økt satsing på reiseliv som tilleggsnæring innenfor landbruket. Det var snakk om mindre utleievirksomheter. Informanter opplyser at omfanget av denne virksomheten ikke ble som de hadde sett for seg eller ønsket. Vi har ikke data som sier noe om omfanget av slike etableringer, enten det er i forbindelse med landbruksnæring eller ikke, og heller ikke størrelsen på anleggene, men vår undersøkelse antyder at omfanget er begrenset. Noen anlegg er etablert, og det foreligger fortsatt planer for nyetableringer.

Kommunen ønsket å få realisert reiselivssatsninger. Deres bidrag var både økonomiske tilskudd og utarbeidelse av retningslinjer for gårdsturisme, knyttet til kommunens saksbehandling etter plan- og bygningslov og forurensningslov. Kommunen hadde i denne perioden ansatt en egen reiselivskonsulent, og støttet Sagaøy-prosjektet med nesten 200.000 kr.

Kommunens arealforvaltningsregime har i liten grad stoppet konkrete initiativ. Kommunen har i hovedsak vært svært velvillig innstilt til de initiativ som er tatt, og gitt nødvendige dispensasjoner eller vedtatt reguleringsplaner. Så vidt vi kjenner til, har kommunen bare satt stopper for et lokalt initiert reiselivsprosjekt. Gjennom sine kommentarer til merknader til kommuneplanen for 1996-2007, gir rådmannen imidlertid klare signaler til interesserte grunneiere om at de ikke vil få lov til å etablere slike anlegg i områder kommunen ikke anså egnet til dette. Det er dermed trolig at kommunen har stanset noe få initiativ på et tidlig stadium.

Vi kjenner ikke til at kommunen har knyttet betingelser til slike prosjekter som har medført at de ikke har blitt realisert. Miljøvernmyndighetene, ved Fylkesmannen eller kulturminneforvaltningen, har derimot bidratt til å stoppe eller begrense prosjekter gjennom klage på dispensasjonsvedtak eller innsigelse til reguleringsplan. Etter statens mening har altså kommunen i flere tilfelle lagt for stor vekt på bruks- / næringshensynene, på bekostning av verne- (natur- og friluft-) hensynene.

### 5.1.2 Vernehensyn

Karmøy er et område med en rekke naturkvaliteter, som er dokumentert gjennom kommunens egen utredning for biologisk mangfold (Karmøy kommune 1994). Flere informanter og skriftlige kilder angir en spredt / fragmentert utbygging som en betydelig trussel, både mot enkelte verdifulle nøkkelbiotoper og mot generelle landskapskvaliteter, særlig i kystsonen. Når det gjelder en fragmentert utbygging av LNF-områdene generelt og kystsonen spesielt, så er det ingen ting som tyder på at kommunens arealforvaltningsregime bidrar med noe annet enn å tillate denne utviklingen. Holdningen våre politiske informanter uttrykker, og som vistnok også skal være utbredt blant lokalbefolkningen, er at en har mye ubebygde kystsoner. Forbudet mot bygging i 100-

metersonen anses som en regel for Oslo-fjorden, som ikke bør implementeres andre steder, og i alle fall ikke på Karmøy.

Vi har ikke kommet over saker der identifiserte nøkkelbiotoper foreslås berørt av utbygging. Viktige friluftsområder har imidlertid vært berørt, og ett av argumentene Fylkesmannen brukte for å gå mot reguleringsplan for Ferkingstad, var at forslaget ville innebære privatisering av deler av en sandstrand som var et viktig friluftsområde. Fylkesmannen ønsker å kanalisere ferdsel til denne sanddynen for å skjerme andre, biologisk viktigere områder. Kommunen benytter ikke slike argumenter, men representanter for kommunens fagadministrasjon gir uttrykk for at de er faglig enig med Fylkesmannen i denne saken.

Kommunen har derimot jobbet fram en reguleringsplan som verner et viktig område mot utbygging, og arbeider for å sikre to andre område der de anser trusselen mot vernehensynene som prekær. Kommunen har også utarbeidet en LNF-plan, som bl.a. identifiserer de ulike interessene som er knyttet til arealene. Denne planen vil kunne være et redskap for å forhindre eller redusere utbygging og inngrep i områder der landbruks-, natur- eller friluftsinnteresser er særlig sterke.

Trusselen mot kystlyngheiene kommer ikke bare, eller først og fremst fra utbygging. Gjengroing pga. mangel på skjøtsel, samt tilplanting og oppdyrking, har utgjort viktigere trusler. Kommunen har ikke så langt lyktes i å få på plass en reguleringsplan som verner dette området. Årsaken til dette er at grunneierne så langt massivt har gått mot dette. Kommunen er helt avhengig av at de bidrar til skjøtelsen av området, samtidig som grunneierne ikke er sikret økonomisk kompensasjon for det.

Aktiviteten på landbrukssida, enten det er oppdyrking eller skogplanting, er imidlertid for tida svært liten. Kommunen har ingen egen praksis for behandling av søknader om slike inngrep i lyngheimområdet. Hvorvidt slike aktiviteter kommer i konflikt med miljøinteresser, vurderes fra sak til sak. Gjengroingen i lyngheimrådene fortsetter imidlertid. Plan- og bygningsloven er ikke, i alle fall ikke alene, et egnet virkemiddel i de tilfelle der verneverdiene må sikres gjennom bruk og skjøtsel.

## 5.2 Avsluttende drøfting

Avslutningsvis skal vi først kort drøfte forvaltningsregimets evne til å avveie mellom bruks- og vernehensyn. Vi vil deretter diskutere tre forhold. For det første betingelser for å få realisert "kommunalt vern" av naturområder (dvs. regulere områder til spesialområder for naturvern). For det andre, og i forlengelsen av det første, spørsmålet om betingelser for å realisere vern som forutsetter en bestemt bruk (næringsaktivitet). For det tredje forholdet mellom miljøforvaltningen og landbruksforvaltningen, og de krav og forventinger disse to statlige sektorene stiller til kommunene.

### 5.2.1 Avveining mellom bruks- og vernehensyn

Bruks- eller næringshensynene veier tungt i Karmøy kommunes arealforvaltning. De kommunalpolitiske organene legger stor vekt på tilrettelegging og stimulering til næringsvirksomhet. Dette viser seg både i vurderingen av søknader om etablering av gårdsturisme og andre mindre reiselivssatsninger, og i spørsmålet om å regulere arealer til naturvernområder. Tilslutning fra de berørte grunneierne blir viktig for politikerne, for at de skal gi sin tilslutning til kommunalt vern. Å sikre det lokale næringsgrunnlaget og

bosetningen i alle kretsene synes å ha høy politisk prioritet. Det kan samtidig også synes som politikerne er forsiktige med å gripe inn i grunneiernes disposisjoner på egen eiendom.

En reaktiv holdning til private initiativ bidrar til en fragmentert utbygging i LNF-områdene generelt, og i kystsonen spesielt. Om dette anses som problematisk, eller hvor problematisk dette anses, varierer. Mens informanter hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling (statlig miljøforvaltning) ser dette som et problem, og en trussel mot natur- og friluftshensynene, virker det som lokalpolitikere anser dette som relativt uproblematisk. Det er nok av naturområder og kystsoner å ta av, og en har ikke den oppfatning at aktiviteten truer allmenne hensyn. Informanter fra kommunens plankontor anser utviklingen som bekymringsfull, en fragmentert utbygging blir sett på som en stor utfordring i arealforvaltningen i kommunen.

I følge informanter har kommunen kun stoppet ett reiselivsinitiativ, bl.a. med begrunnelse i friluftslivshensyn. Kommunen har ønsket å ivareta felleshensynene gjennom å knytte betingelser til godkjenning av planer og innvilgelse av dispensasjoner. Kommunepolitikere har et anstrengt forhold til miljøvernmyndighetene, representert ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling og Fylkeskommunens kulturminnevernforvaltning, som i noen tilfeller har stoppet eller begrenset utbyggingsprosjekter kommunen har godkjent. I ett tilfelle ble Fylkesmannens innsigelse til godkjent reguleringsplan først løst gjennom vedtak i Miljøverndepartementet. I den saken skal kommunepolitikere ha engasjert seg og drevet lobbyvirksomhet overfor departementets politiske ledelse.

Kommunen har lagt til rette for, og delfinansiert, satsing på gårdsturisme, via prosjektet "Sagaøya Karmøy". Både informanter og skriftlige kilder indikerer en oppfatning av at responsen, eller interessen var lavere enn forventet. Dette kan neppe relateres til kommunens arealforvaltningspolitikk. Den næringsrettede aktiviteten til kommunen, f.eks. tilrettelegging, rådgivning eller kursing, har vi ikke sett på, og vi kan dermed ikke vurdere om dette kan være med å forklare en låber interesse. I et område med mange alternative muligheter for sysselsetting og i en periode med liten arbeidsløshet, kan man kanskje heller ikke vente seg noe større interesse for dette.

Informant hos fylkesmannen karakteriserte kommunens miljøpolitikk slik:

De sier ja takk til alt, både til biologisk mangfold og vernetanken, - og til utbyggingsinitiativ.

Dette ble utdypet ved å vise til at Karmøy kommune har vist stor interesse for å delta i ulike statlige programmer innenfor miljø- og naturvernområdet, og har profilert seg som en miljøkommune i generelle ordelag. Et eksempel på dette er kommunens deltakelse i prosjektet om biologisk mangfold i kommunene. I behandlingen av konkrete reguleringsplaner og dispensasjonssaker har kommunen derimot prioritert nærings- og grunneierinteressene framfor miljøinteressene, slik denne informanten ser det. På generell basis har altså kommunen vist stor vilje til å sikre naturkvaliteter, bl.a. ved å vedta å utarbeide reguleringsplaner for naturvernområder. Kommunen har imidlertid i praksis ikke ønsket å gjennomføre dette på tvers av de berørte grunneiernes ønsker. Det er dermed satt en klar politisk begrensning på dette arbeidet i kommunen. Dette leder til neste avsnitt, der vi drøfter betingelser for kommunalt naturvern.

## 5.2.2 Betingelser for kommunalt vern

Hvorvidt tilslutning fra berørte grunneiere er en betingelse for et kommunalt vern av naturvernområder gjennom reguleringplan, er et spørsmål det er aktuelt å reise. Dette kan

en naturligvis ikke gi et generelt svar på, ut fra dette caset. De eksemplene vi kjenner fra andre steder, er kurante vernesaker. Eksempler på frivillig, avtalebaserte verneregimer har også ofte karakter av enten å være kurante eller inngått under trussel om statlig vern<sup>9</sup> (Hovik 2001). Det er dermed aktuelt å reise spørsmålet om en kan forvente at et kommunalt regime kan sikre vern mot grunneiernes ønsker og preferanser. Dette spørsmålet vil vi drøfte nærmere i en komparativ sammenheng.

At kommunen er lite villig til å ta politiske og evt. økonomiske omkostninger ved å tvinge fram vern begrunnet i nasjonale og regionale vernehensyn, er for så vidt som forventet. Det interessante spørsmålet er hva som evt. skjer i de tilfeller det er snakk om vern ut fra lokale felleshensyn, dvs. i de tilfeller lokale grunneierhensyn kommer i konflikt med lokale felleshensyn/ friluftshensyn.

Den interessante diskusjonen knyttet til kommunalt vern er imidlertid ikke om kommunen har tilstrekkelig vilje til å tvinge gjennom vern. Hvorvidt kommunen er flinkere enn staten til å skape tilslutning om ”vern i praksis” og ivaretaking av verneverdiene, og hvorvidt kommunen er flinkere til å finne fram til praktiske kompromisser i avveiningen mellom ulike verdier og interesser, er langt mer interessant. For å sikre ivaretagelsen av verneverdiene er miljømyndighetene avhengige av andre aktører. Realisering av kollektive goder (som det her er snakk om) vil i slike sammenhenger skje gjennom partnerskapsløsninger heller enn hierarkisk tvang (Stoker 2001; Ostrom 1998). Tilslutning fra de berørte har altså både en normativ begrunnelse og en effektivitetsmessig begrunnelse. Dersom kommunen er flinkere til å jobbe fram partnerskapsløsninger, så kan en – i alle fall i det lange løp – få til en mer effektiv naturforvaltning, enn det en kan gjennom tvangsbasert vern.

Erfaringene fra Karmøy antyder også at tilslutning fra de berørte grunneierne er nødvendig for at kommunepolitikere vil vedta et ”kommunalt vern” av områdene. Planen for å verne lyngheiene ble ikke gjennomført på grunn av motstand fra grunneierne. De berørte grunneierne anså ikke den vedtatte reguleringsplanen for Bøvatn som noen trussel mot egne interesser.

Eksemplet med regulering av kystlyngheiområdet Geithaug – Stiklene avdekker at kommunalt ansvar ikke garanterer en mer åpen og involverende prosess. Kommunens tilnærming til sakskomplekset minner mye om den statlige miljøvernforvaltningens tilnærming til verneplaner. Det var viktig å dokumentere det faglige grunnlaget for vernet. Når det var på plass, og det var klart at staten ikke ville verne området etter naturvernloven i nær framtid, så ble kommunalpolitiske organer invitert til å gjøre et prinsippvedtak, - noe de gjorde. Deretter kontaktet kommunen de berørte grunneiere, og inviterte dem til å bli med i skjøtselen av området.<sup>10</sup> De berørte ble ikke invitert til en diskusjon om grunnlaget for vernet. Det faglig vitenskapelige grunnlaget var viktig, mens verken erfaringsbasert lokalkunnskap eller lokal tilslutning ble viktig i grunnlaget for vernet. Det kommunale vernet ble noe de berørte grunneierne ble presentert for. Det var ikke noe de hadde bidratt til og som de hadde eierforhold til. Det var heller ikke et kompromiss som følge av forhandlinger mellom de berørte og kommunen.

I dette tilfelle er det altså vanskelig å se at kommunen er flinkere enn staten til å etablere et forvaltningsregime med forankring i de berørtes erfaringsbaserte kunnskap og som har tilslutning fra dem. De berørte ble ikke involvert tidlig i prosessen. Som nevnt er

<sup>9</sup> Dette er tilfelle for avtalen om vern på Svanøy i Flora kommune, som er et annet case innenfor prosjektet. Det foreligger foreløpig ingen publikasjon fra denne delstudien.

<sup>10</sup> Dette er en stilistisk beskrivelse av prosessen i stort, slik den kan leses ut av dokumenter, og ut fra informanters beskrivelser.

imidlertid ”alle parter” av den oppfatning at berørte grunneiere uansett ikke ville ha gitt sin tilslutning til planen og dermed bidratt med nødvendig skjøtsel. For de berørte grunneierne var de utgiftene de forventet å få i forbindelse med nødvendig skjøtsel av området, og at de ikke forventet å få kompensasjon for dette viktig. Fra kommunens side nevnes at staten, ved fylkesmannens landbruksavdeling, ikke ville gi forpliktende lovnader om tilskudd til grunneierne til slike skjøtseltiltak. Kommunen har selv aldri drøftet om de selv skulle bidra med slike tilskudd.

I etterpåklokskapens lys kan en også her peke på svakheter ved en prosess som først og fremst fokuserer på faglig kunnskap om utvikling og trusler, og forslag om reguleringer og forbud mot uønsket aktivitet. For å lykkes hadde det trolig vært nødvendig også å fokusere på å få tilslutning fra de berørte og forpliktende involvering fra de myndighetsorganer som forvalter økonomiske midler. Kommunen rår selv ikke over, eller er ikke villig til å bruke økonomiske virkemidler, samtidig som de i liten grad evnet eller prøvde å benytte informative virkemidler. De er avhengige av at andre offentlige myndigheter stiller opp, og i kommunikasjonen med de berørte grunneierne forutsetter kommunen at statlige landbruksmyndigheter vil gjøre det. Våre data gir imidlertid ingen indikasjon på at landbruksmyndighetene ble involvert i planarbeidet på et tidlig tidspunkt. Fylkesmannens landbruksavdeling har naturligvis rammer å forholde seg til i forvaltningen av STILK-midler og andre midler.

### 5.2.3 Vern som forutsetter bruk

Vern av kystlyngheiene forutsetter næringsmessig bruk, eller skjøtsel av områdene, en driftsform som i dag ikke er økonomisk regningssvarende. Vern av kulturlandskap forutsetter gjerne en bestemt bruk eller skjøtsel. Vern av kulturlandskap og biologisk mangfold i kulturlandskap, vil kreve at en opprettholder visse driftsformer. Dette stiller myndighetene overfor andre utfordringer enn i de tilfelle det er snakk om vern av ”uberørt” natur eller av verdier som er mest tjent med at naturen ”går sin gang”. Dette fordi områdene må drives. Disse områdene må også drives av, eller i samarbeid med grunneierne. Verken i plan- og bygningsloven eller i naturvernloven ligger det virkemidler som kan sikre slikt aktivt vern.

Det er forståelig at næringsutøvere ikke vil fortsette med en driftsform som ikke er økonomisk lønnsom, og at de ikke (alene) vil bekoste produksjon av et kollektivt gode. Det er vanskelig å anvende forurensar-betaler prinsippet. I situasjoner der det er snakk om å begrense skadelige inngrep i naturen, kan dette prinsippet anvendes, for eksempel ved å innføre avgifter, kreve avbøtende tiltak eller forby gitte inngrep. Dette fordi det er snakk om å regulere en aktivitet som er uheldig. I vårt tilfelle er det imidlertid fravær av aktivitet som er definert som uheldig. Den type drift eller skjøtsel det her er snakk om, er produksjon av kollektive goder, som bør finansieres enten av det offentlige, eller av de som nyter godt av dette kollektive godet. Å innføre obligatoriske eller frivillige avgifter for besøk i området bryter imidlertid med den grunnfestede allemannsretten, og dermed er offentlig finansiering det mest aktuelle alternativet.

Spørsmålet blir da hvordan de midler som finnes til skjøtsel og landskapspleie forvaltes i forhold til, i dette tilfellet, kommunale planer og prioriteringer av vern. I hvilken grad har landbruksforvaltningen anledning og vilje til å binde opp slike midler til en kommunal verneplan. Dette har også sammenheng med diskusjonen rundt prosessen, som vi var inne på over. Kommunale informanter ga uttrykk for at grunneierne ikke ville inngå i en drøfting og utarbeidelse av skjøtselplan før de hadde fått forpliktende lovnader om økonomisk kompensasjon, mens landbruksavdelingen ikke kunne gi slike forpliktelser før det forelå en skjøtselplan. Det kan dermed ligge institusjonelle hindringer i veien for å



etablere aktive verneplaner. Gjennom involvering av de ulike partene tidlig i prosessen, kunne en imidlertid også prøvd å komme rundt disse hindringene. Gjennom å signalisere vilje til å bidra, både fra grunneiere og landbruksmyndighetenes side, og gjennom å etablere tillitsforhold mellom partene (Ostrom 1990), ville det kanskje vært mulig for grunneierne å gi sin tilslutning til en skjøtselplan i forvisning om at de ville få økonomisk kompensasjon.

## 5.2.4 Tvetydige forventninger til kommunen fra statens side

Både saken om forsøk på kommunalt vern av et landskapsområde og forvaltning av LNF-områdene, illustrerer problemer ved at forvaltningsansvaret er lagt til ulike forvaltningsnivåer og sektorer. En helhetlig forvaltning av områdene er et spørsmål om koordinering mellom miljøvern, landbruk og arealplanlegging. Tre forvaltningsregimer eller sektorer blir berørt: Kommunen og plan- og bygningslovsregimet, landbruksforvaltningen og et næringspolitiske regime, og miljøvernforvaltningen og et miljøvernregime. For det første er det snakk om koordinering av virkemidler; for eksempel at jordbruksmidler prioriteres i forhold til kommunale planer (jfr. over).

For det andre er det snakk om koordinering av uttalelser til / vurdering av saker. Dette gjelder særlig mellom fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkesmannens landbruksavdeling, og evt. andre som forvalter næringspolitiske virkemidler (BU-midler) i forhold til planer om alternativ landbruksaktivitet. I flere av sakene om etablering av gårdsturisme, som er presentert tidligere, så har fylkesmannens landbruksavdeling godkjent de lokale planene og også vedtatt å støtte disse økonomisk. Senere, i forbindelse med den arealplanmessige vurdering av sakene, så går fylkesmannens miljøvernavdeling i mot de samme planene. Dette er vanskelig å forstå for utbygger og for kommune. De to avdelingene hos fylkesmannen vurderer naturligvis sakene ut fra ulike samfunnmessige hensyn, og det er derfor forståelig at de kan komme fram til ulike standpunkt. Spørsmålet er imidlertid om en bør komme fram til en mer koordinert behandling av disse sakene.

For det tredje er det snakk om mer generell eller overordnet koordinering. De ulike regimene skal som nevnt ivarta ulike samfunnmessige hensyn og interesser. De bygger også på ulike prinsipper for styring eller virkemiddelbruk. Landbruksmyndighetenes støtte til og stimulering av alternativ gårdsdrift er markedsbasert. Det er virkemidler som er tenkt å stimulere det private initiativ. Midlene utløses til bønder som ønsker å utvide næringsgrunnlaget på gården, og starte tilleggsnæring til normalt landbruk. Også tildeling av midler til skjøtsel og landskapspleie (STILK-midler, m.m.) er betinget av initiativ fra bønder. Miljøvernforvaltningens regime er planbasert. Inngrep og næringsvirksomhet skal etableres der det er natur- og samfunnmessig mest hensiktsmessig. Lokalisering av virksomhet skal styres ut fra samfunnmessige hensyn, det er et politisk spørsmål. Midler til skjøtsel bør innenfor denne tankegangen tildeles tiltak som gir den miljømessig eller evt. samfunnmessig største effekten. Forventningene og kravene til de lokale aktørene, enten det er bønder eller kommune, blir dermed forskjellig. Det ene regimet bygger i stor grad på markedet, det andre på planlegging.

Kommunen er en lokalpolitisk forvaltning som skal ivareta en rekke ulike offentlige hensyn, der hensynet til natur- og miljøverdier og hensynet til landbruksnæringen bare er to slike. Kommunepolitikere er ansvarlig overfor sine velgere, om dermed både vil og skal de utøve en politikk som har tilslutning fra og som er i samsvar med de lokale innbyggernes holdninger og verdier.

De virkemidler og tiltak miljøvernmyndighetene foreskriver for den kommunale arealforvaltning er altså vanskelig anvendelig i en lokal kontekst. Etablering av

gårdsturisme må skje i LNF-områder, og vil være betinget av hvilke bønder som er interessert i å etablere slik virksomhet. Strandsonen vil være attraktiv i denne sammenheng. For kommunen er det vanskelig å planlegge lokaliseringen av slik virksomhet gjennom arealplanen, og generelt vanskelig å styre lokaliseringen til gitte områder. De er nødt til å være reaktiv, i den forstand at de kan nekte etablering av slik virksomhet i bestemte områder eller sette betingelser til aktiviteten.

---

# Litteratur

- Hovik, Sissel (2001): *Statlige målsetninger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Oslo: Universitetet i Oslo.  
Doktorgradsavhandling.
- Ostrom, Elinor (1998): "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. Presidential Adress, American Political Science Association, 1997." *Americal Political Sciencce Review*, Vol 92:1-22.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Saglie, Inger Lise og Per Arild Aarestad (1999): *Biologisk mangfold i kommunal arealplanlegging. Erfaringer basert på kommunene Alta, Åfjord, Molde, Karmøy, Hole og Spydeberg*. Samarbeidsrapport NIBR / NINA-NIKU. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Stoker, Gerry (2001): "The Challenge of Governance". (Stensil).
- Stokke, Knut Bjørn (2002): *Forvaltning av bruks- og verneinteresser langs Jærstrendene. Vernets konsekvenser for naturbasert næringsutøvelse og natur- og landskapsverdier*. NIBR-notat 2002:123. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

## **Offentlig statistikk, m.m:**

- Kommunenøkkelene 91-92: Kommuneforlaget 1991.
- Kommunenøkkelene 95-96: Kommuneforlaget 1995.
- Kommunenøkkelene 96-97: Kommuneforlaget 1996.
- Kommunenøkkelene 2000-2001: Kommuneforlaget 2000.
- Statistisk sentralbyrå (1994): Standard for kommuneklassifisering 1994 NOS C-192.

## Vedlegg 1: Liste over informanter

Karmøy kommune, personlige intervjuer 06.09.01:

- Overarkitekt Jarle Stunes.
- Hilde Pettersen, kommuneplankontoret.
- Jordbrukssjef Johannes Alm.
- Varaordfører Astor Damm, Høyre.
- Leder for Teknisk hovedutvalg,

Karmøy kommune, telefonintervju 14.02.02:

- Skogbruksansvarlig Harald Østvik.

Representanter fra Øst- og Vest-Karmøy grunneierlag, fellesintervju 06.09.01.

Rogaland Fylkeskommune, personlig intervju 05.09.01:

- Lars Riese, plankontoret.

Fylkesmannen i Rogaland, personlige intervju 05.09.01:

- Lars Olav Tjeldflaat, miljøvernnavdelingen.

---

## Vedegg 2: Liste over saksdokumenter

### **Karmøy kommune:**

- Statistikk utarbeidet i forbindelse med landbruks-, natur og friluftslivsplan for Karmøy kommune, gjort tilgjengelig av jordbrukssjef J. Alm.
- Biologisk mangfold i Karmøy. Karmøy kommune, Miljøkontoret, 01.12.94
- Kommuneplan 1992-2003, Kommunestyret 30.10.90.
- Retningslinjer for bygging av fritidshus i LNF-områdene, K-sak 11/95, 24.01.95.
- Referat fra møte om gårdsturisme mellom kommune og interessenter, 25.05.95.
- Kommuneplan 1996-2007, K-sak 104/95.
- Om kommuneplanen 2000-2011. Kommuneplanutvalgssak 31/98, 14.10.98.
- Kommunens arkiv over behandling av søknader om dispensasjon fra plan- og bygningslovens paragraf 17-2 (strandsonevernet) i perioden 01.01.00 – 01.06.01.

### **Rogaland Fylkeskommune:**

- Fylkesdelplan for naturvern 1992-95, Rogaland Fylkeskommune 1992.

### **Dokumenter i forbindelse med reguleringsplan for Geithaug – Stiklevatn:**

- Vedtak om gjenopptakelse av reguleringsplanarbeidet, HTS-sak 0037/01, 22.02.01.
- Brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Direktoratet for naturforvaltning, datert 07.07.94.
- Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Fylkesmannen i Rogaland, datert 21.07.94.
- Brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Karmøy kommune, datert 15.08.94.
- Notat fra miljøvernrådgiver i Karmøy kommune til rådmannen, datert 25.10.94.
- Vedtak om utarbeidelse av reguleringsplan for Geithaug – Stiklene, F-sak 20-014-94, 01.11.94.
- Vedtak om midlertidig forbud mot deling og byggearbeider i området, HTS-sak 106/95, 19.04.95.
- 1.gangsbehandling av reguleringsplan, HTS-sak 100/96, 25.04.96.
- Referat fra møte mellom kommunen og grunneierne 23.05.96, Karmøy kommune 24.05.96.
- 2.gangsbehandling av reguleringsplan, HTS-sak 167/97, 28.08.97.

### **Dokumenter i forbindelse med reguleringsplan for Bøvatn**

- Vedtak om igangsettelse av planarbeidet, HTS-sak 83/96, 21.03.96

- 2. gangsbehandling av reguleringsplan, HTS-sak 232/96, 24.10.96.
- Egengodkjenning av reguleringsplan, K-sak 17/98, 03.02.98.

#### **Dokumenter i forbindelse med reguleringsplan for Indre Vikevågen**

- Vedtak om igangsetting av reguleringsplanarbeidet, HTS-sak 81/96.
- 1.gangsbehandling av reguleringsplan, HTS-sak 108/98, 30.04.98.

#### **Blikshavn**

- 2.gangsbehandling av reguleringsplan for Blikshavn, HTS-sak 130/98, 28.05.98

#### **Sørstokke**

- Godkjenning av dispensasjon for oppføring av to utleiehytter i LNF-område, HTS-sak 212/95, 22.03.95.
- Godkjenning av oppføring av naust, stø og molo. HTS-sak 519/96, 29.08.96.
- Brev fra berørte naboer til hhv. Karmøy kommune og Fylkesmannen i Rogaland, datert 11.04.98.
- Brev fra Fylkesmannen i Rogaland til Karmøy kommune, med forespørsel om overensendelse av dokumenter i saken, datert 10.09.98.
- Fylkesmannen i Rogaland, klage på vedtak i Karmøy kommune, datert 22.09.98.
- Tilsvar fra grunneier, representert ved Vierdal, Aakre, Bie og Monsen, til Karmøy kommune, 05.11.98.
- Fylkesmannen i Hordaland, vedtak i klagesak, 23.09.99.
- Tillatelse. Teknisk etat, 99/02671 030722/01, 21.08.01.

#### **Ferkingstad havn, Naustskjær**

- Miljøverndepartementet, Avgjerd i motsegnssak, Karmøy. Reguleringsplan Ferkingstad havn, Naustskjær, 05.03.01.

#### **Feøy**

- Rammetillatelse, Teknisk etat 04.05.01 (Kommunens referanse: 00/03676 018169/01).
- Fylkesmannen i Rogaland, Fråsegn til søknad om dispensasjon. Brev til Karmøy kommune 23.03.01.