

Strandvernets stilling i Austevoll kommune

En studie av Planutvalgets dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet ved sjø



Mastergradsoppgave - høst 2005

Gro Koppen

Institutt for Geografi

Universitetet i Bergen

FORORD

Arbeidet med denne masteroppgaven tok til høsten 2003. Etter at problemstillingene begynte å ta form har jeg fordypet meg i teoretiske, metodiske og empiriske betraktninger rundt forvaltningen av 100-metersbeltet i Austevoll kommune. En viktig erfaring arbeidet har gitt meg er at virkeligheten ofte er langt mer kompleks enn de teoriene vi benytter for å beskrive den. Om min oppgave ikke gir et fullstendig bilde av 'virkeligheten', håper jeg den kan bidra til en økt forståelse av konflikten om bruken av strandarealene i Hordaland.

Dette er ikke noe jeg har gjennomført alene. Det er mange jeg vil takke for hjelp på veien. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Roger Bennett, for en god og konstruktiv oppfølging gjennom hele prosessen.

Jeg vil videre takke Planutvalg, administrasjon og bygge- og delesaksbehandlere i Austevoll kommune for å ha vist stor interesse for prosjektet mitt, og satt av tid og ressurser for å hjelpe meg under datainnsamlingen. Takk også til Elizabeth Jan Warren og Marit Rødseth hos Hordaland Fylkeskommune, Eva Katrine Taule, Egil Hauge og Olav Overvoll hos Fylkesmannen i Hordaland, samt Else Ellingsen ved Statens Kartverk, Hordaland.

Til slutt vil jeg takke medstudenter og ansatte ved Institutt for Geografi for alle gode stunder. Studenttilværelsen hadde ikke vært den samme uten dere!

En spesiell takk til Kjell Helge Sjøstrøm for lånet av hytten ved Selvågen på Huftarøy.

Oslo, 25. oktober, 2005.

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|--------------|
| Forord | I |
| Innholdsfortegnelse | III |
| Liste over kart, tabeller og figurer | VI |
| Kapittel 1: Innledning | s. 1 |
| 1.1 Bakgrunn | s. 1 |
| 1.2 Studieområde | s. 3 |
| 1.3 Problemstillinger | s. 7 |
| 1.4 Oppgavens struktur | s. 10 |
| Kapittel 2: Rettsregler i strandsonen | s. 11 |
| 2.1 Innledning | s. 11 |
| 2.2 Bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet ved sjø (Plbl. § 17-2) | s. 12 |
| 2.3 Plan- og bygningslovens krav om kommuneplanlegging (Plbl. § 20-1) | s. 14 |
| 2.4 Dispensasjonsbestemmelsen (Plbl. § 7) | s. 16 |
| 2.5 Kort om gangen i en dispensasjonssak | s. 21 |
| 2.6 Legalitetskontroll | s. 22 |
| Kapittel 3: Rettsanvendelse som samfunnsvitenskapelig forskningstema | s. 23 |
| 3.1 Innledning | s. 23 |
| 3.2 Rettspositivisme | s. 24 |
| 3.3 Rettsrealisme | s. 25 |
| 3.4 Rettspluralisme | s. 26 |
| 3.5 Makt og rett | s. 27 |
| 3.6 Utøvelse av forvaltningsskjønn | s. 28 |
| Kapittel 4: Diskurs, makt og materialitet | s. 31 |
| 4.1 Diskursanalytisk tilnærming til studiet av dispensasjonspraksis | s. 31 |
| 4.2 Diskurser som strukturerende strukturer | s. 33 |
| 4.3 Diskursiv kamp og diskursiv praksis | s. 35 |
| 4.4 Strandsonediskursens materielle konsekvenser | s. 37 |

| | |
|--|--------------|
| Kapittel 5: Metodisk tilnærming | s. 39 |
| 5.1 Innledning | s. 39 |
| 5.2 Kategorisering av dispensasjonssaker | s. 40 |
| 5.3 Analyse av saksdokumenter | s. 42 |
| 5.4 Kvalitative intervju | s. 43 |
| 5.5 GIS-kartlegging av utbyggingen i 100-metersbeltet | s. 47 |
| 5.6 Terrenganalyse | s. 49 |
| 5.7 Bruk av sekundærkilder | s. 55 |
| | |
| Kapittel 6: Legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak | s. 59 |
| 6.1 Innledning | s. 59 |
| 6.2 Hva gis det dispensasjon til? | s. 59 |
| 6.3 Begrunnelser for dispensasjon | s. 64 |
| 6.4 Konklusjon | s. 72 |
| | |
| Kapittel 7: Diskursive strategier i kampen om strandsonen | s. 75 |
| 7.1 Innledning | s. 75 |
| 7.2 Om forståelsen for bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet | s. 76 |
| 7.3 Om dispensasjonsbestemmelsen og de legislative hensyn | s. 80 |
| 7.4 Om dispensasjonenes plangrunnlag | s. 84 |
| 7.5 Om kritikken fra Fylkesmann og Fylkeskommune | s. 87 |
| 7.6 Konklusjon | s. 90 |
| | |
| Kapittel 8: Arealutnyttelsen i 100-metersbeltet | s. 93 |
| 8.1 Innledning | s. 93 |
| 8.2 Utbyggingens omfang og utviklingstakt | s. 94 |
| 8.3 Vurdering av landskapsestetikk og egnethet for friluftslivsaktivitet | s. 97 |
| 8.3.1 Naust | s. 100 |
| 8.3.2 Hyttenaust | s. 103 |
| 8.3.3 Fritidsboliger | s. 104 |
| 8.3.4 Bolighus | s. 106 |
| 8.3.5 Næringsbygg | s. 108 |
| 8.3.6 Brygger | s. 109 |
| 8.3.7 Kaianlegg | s. 110 |
| 8.3.8 Fradeling | s. 111 |

| | |
|---|---------------|
| 8.4 Hensynet til det biologiske mangfold | s. 114 |
| 8.5 Kulturarvhensynet | s. 116 |
| 8.6 Konklusjon | s. 117 |
| Kapittel 9: Strandvernets stilling i Austevoll kommune | s. 119 |
| Referanser | s. 123 |
| Litteratur | s. 123 |
| Lovgivning | s. 124 |
| Juridisk litteratur og lovkommentarer | s. 124 |
| Offentlige dokumenter og rapporter | s. 125 |
| Nettsteder | s. 125 |
| Avisartikler | s. 125 |
| Vedlegg | s. 127 |
| Flytdiagram for utarbeiding av kart 4 | s. 127 |
| CD med utarbeidede kart og fotografier fra terrengeanalysen | |

LISTE OVER KART, TABELLER OG FIGURER

Liste over kart

Kart 1 - Austevoll kommune

Kart 2 - Austevoll med omland

Kart 3 - Kommuneplanens arealdel (Austevoll kommune, 1986 - 2002)

Kart 4 - Utbygging i 100-metersbeltet langs sjø

Kart 5 - Saksutvalg for terrenganalyse

Kart 6 - Kartlegging av biologisk mangfold

Liste over tabeller

Tabell 8.1. Arealet i 100-metersbeltet langs sjø fordelt på områder regulert til utbyggingsformål, påvirket og upåvirket areal.

Tabell 8.2. Bygningene i 100-metersbeltet langs sjø fordelt etter arealbrukskategori og tidspunkt for oppføring.

Tabell 8.3. Funnene fra terrenganalysen.

Tabell 8.4. Oppsummering av funnene fra terrenganalysen.

Liste over figurer

Figur 1.1. Kystbasert friluftsliv.

Figur 1.2. Dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i Plbl. § 17-2, år 2002.

Figur 2.1. Statlig sektorpolitikk versus kommunal samordning.

Figur 4.1. Giddens stratifiseringsmodell for den menneskelige agens.

Figur 5.1. Tradisjonelt naust versus hyttenaust.

Figur 6.1. Totalt antall omsøkte tiltak i 100-metersbeltet langs sjø (Austevoll kommune, 2000 - 2002).

Figur 6.2.1. Dispensasjoner til naust.

Figur 6.2.2. Dispensasjoner til bolighus.

Figur 6.2.3. Dispensasjoner til fritidsboliger og hyttenaust

Figur 6.2.4. Dispensasjoner til næringsbygg.

Figur 6.2.5. Dispensasjoner til kaier og moloer.

Figur 6.2.6. Dispensasjoner til brygger.

Figur 6.2.7. Dispensasjoner til veianlegg.

Figur 6.2.8. Dispensasjoner til fradelinger.

Figur 8.1. Sak 1 - Dispensasjon til bygging av naust på Kalvanes, Selbjørn (2000).

Figur 8.2. Sak 2 - Dispensasjon til bygging av naust på Søreide, Huftarøy (2000).

Figur 8.3. Sak 3 - Dispensasjon til bygging av naust i Stolmavågen, Stolmen (2000).

Figur 8.4. Sak 4 - Dispensasjon til bygging av naust i Hauglandsvågen, Huftarøy (2001).

Figur 8.5. Sak 5 - Dispensasjon til bygging av naust i Veivågen, Selbjørn (2001).

Figur 8.6. Sak 6 - Dispensasjon til bygging av naust i Torangsvågen, Hundvåko (2001).

Figur 8.7. Sak 7 - Dispensasjon til påbygging av to naust, samt bruksendring fra naust til utleienaust, Austevollshella, Hundvåko (2000).

Figur 8.8. Sak 8 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig ved Nausthella, Huftarøy (2000).

Figur 8.9. Sak 9 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Litlakalsøy (2000).

Figur 8.10. Sak 10 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Skår, Hundvåko (2001).

Figur 8.11. Sak 11 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig syd for Bekkjarvik, Selbjørn (2001).

Figur 8.12. Sak 12 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Sandvikhamn, Huftarøy (2001).

Figur 8.13. Sak 13 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Husavik, Huftarøy (2002).

Figur 8.14. Sak 14 - Dispensasjon til bygging av bolighus på Hanøymyr, Huftarøy (2002).

Figur 8.15. Sak 15 - Dispensasjon til bygging av lagerbygg og kai i tilknytning til eksisterende fiskeoppdrettsanlegg på Hevringen (2001).

Figur 8.16. Sak 16 - Dispensasjon til bygging av lager og verksted på Kalve, Storekalsøy (2002).

Figur 8.17. Sak 17 - Dispensasjon til bygging av bryggeanlegg på Vasseidet, Huftarøy (2001).

Figur 8.18. Sak 18 - Dispensasjon til bygging av to trebrygger på Kvaløy øst for Storekalsøy (2002).

Figur 8.19. Sak 19 - Dispensasjon til oppføring av fiskerikai med tilkomstvei sør for Torangsvågen, Hundvåko (2002).

Figur 8.20. Sak 20 - Dispensasjon til fradeling av en parsell i Stolmavågen, Stolmen (2000).

Figur 8.21. Utsnitt fra GIS-analyse om ivaretagelsen av kulturarv hensyn.

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn

Allemannsretten er et grunnleggende rettslig prinsipp i Norge, og har stor betydning for vår friluftstradisjon. I henhold til allemannsretten har alle rett til opphold og fri ferdsel i utmark. Prinsippet er i dag slått fast i Friluftslovens § 2: ”I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet”. For at allemannsretten skal ha noen funksjon, forutsettes det imidlertid at det finnes tilgjengelige og attraktive utmarksarealer. Kyst- og strandområdene er viktige som arena for friluftsliv og rekreasjon i store deler av Norge. Her kan man drive med aktiviteter knyttet til både land og sjø; for eksempel båtliv, bading, fiske, turgåing og telting.



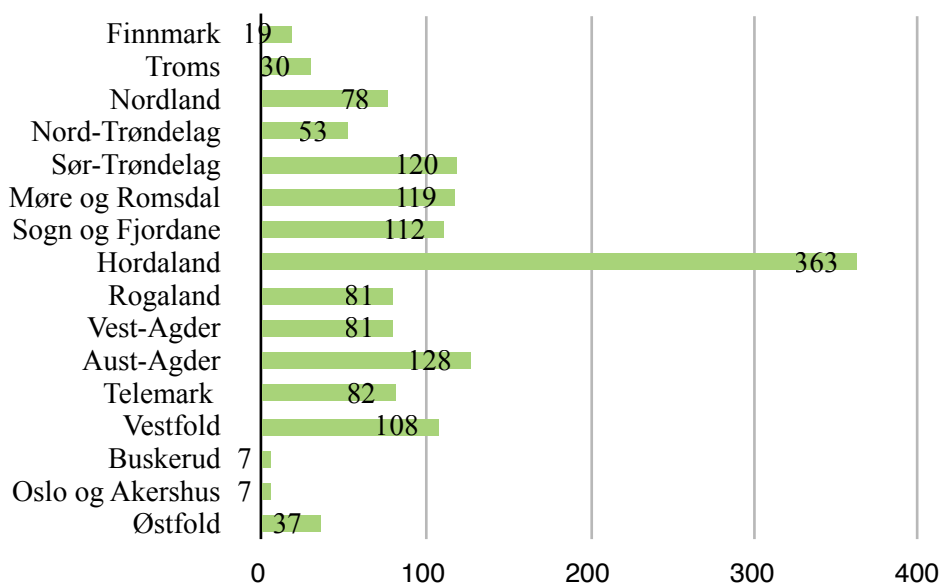
Figur 1.1. Kystbasert friluftsliv.

Bygging av hytter og bolighus, spesielt i Oslofjordområdet og på Sørlandet, har ført til et stort press på strandarealene. Fra statlig politisk hold uttrykkes det bekymring for en forringelse av allmennhetens muligheter for rekreasjon nær sjø. Helt siden 1965, da den midlertidige strandvernloven ble vedtatt, har arealutnyttelsen i strandsonen derfor vært strengt regulert. I dag gir Plan- og bygningsloven (Plbl.) § 17-2 et generelt forbud mot bygging og deling i 100-metersbeltet ved sjø. Bestemmelsen er ment å sikre arealer for allmenn ferdsel i strandsonen ved å hindre en fortsatt privatisering. Den er videre begrunnet med hensyn knyttet til landskapsestetikk, biologisk mangfold og kulturarv. De legislative hensynene kommer til uttrykk i lovens forarbeider, og presiseres i flere stortingsmeldinger, for eksempel St.meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk av kystsona* og St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk*.

Gjennom Plbl. § 7 gis imidlertid kommunene adgang til å dispensere fra dette forbudet. Det faste utvalget for plansaker har kompetanse til å tillate bygging og deling i tilfeller

hvor det foreligger ”særlige grunner”. Strandvernets stilling avhenger av hvordan denne dispensasjonsbestemmelsen anvendes i de enkelte kommuner.

Siden år 2000 har alle landets kystkommuner rapportert inn sine dispensasjonssaker til Fylkesmennene. Disse har i samarbeid med Miljøverndepartementet utarbeidet statistikker som viser antall dispensasjoner fordelt på fylke og kommune. Figur 1.2 viser antall dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet fordelt etter fylke for år 2002. Hordaland skiller seg klart ut på denne statistikken. Kommunene i Hordaland hadde i 2002 til sammen 363 dispensasjonssaker, og dette antallet er langt høyere enn for landets øvrige fylker. Det foreligger derfor tvil om hvorvidt lovverkets intensjon ivaretas i Hordaland.



Figur 1.2. Dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i Plbl. § 17-2, år 2002.

(kilde: odin.dep.no/md)

Miljøverndepartementet og Fylkesmannen i Hordaland hevder at for mange dispensasjonssøknader blir innvilget, at kommunenes lovanvendelse strider med gjeldende rett, og at statlige politiske føringer neglisjeres. Kystkommunene i Hordaland karakteriseres slik som ’verstinger’.

Det er imidlertid verdt å merke seg at statistikken ikke er vektet for faktorer som strandlinjens lengde, eksisterende bygningsmasse i 100-metersbeltet og befolknings-

tetthet. Statistikken sier heller ingen ting om *hva slags type tiltak* det gis dispensasjon til, og i *hvilke typer arealer* utbygging foregår. Statistikken er slik noe misvisende, og det blir begrenset hva man kan lese ut fra den. For å vurdere om det strides mot intensjonene bak bygge- og deleforbudet er det derfor nødvendig å studere nærmere den byråkratiske og politiske behandlingen av dispensasjonssaker og å dokumentere den arealpåvirkningen dispensasjonsvedtakene har.

I en geografisk sammenheng er det flere aspekter ved en kommunes dispensasjonspraksis som er interessante. I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke hvordan dispensasjonsbestemmelsen tolkes og anvendes i en kommune i Hordaland. Det blir også viktig å forsøke å forstå den diskursive bakgrunnen for denne dispensasjonspraksisen. Jeg vil videre forsøke å kartlegge de materielle konsekvenser som følger av kommunens dispensasjonspraksis. Målet er å bidra til en økt forståelse av hvordan strandvernet fungerer i en kystkommune i Hordaland.

1.2 Studieområde

Undersøkelsens studieområde ble valgt ut fra to kriterier. Jeg ønsket å studere dispensasjonspraksisen i en kommune som har hatt et høyt antall dispensasjonssaker, og hvor en stor andel av dispensasjonssøknadene har blitt innvilget av Planutvalget. I henhold til Fylkesmannens statistikker har kommunene Fjell, Bergen, Austevoll, Os, Øygarden og Askøy alle hatt flere enn 60 dispensasjonssaker i årene 2000 til 2002. Av disse kommunene hadde Austevoll den høyeste innvilgelsesprosenten. Mye kritikk er på grunn av dette blitt rettet mot kommunens dispensasjonspraksis. I artikkelen ”Strandhugg i vest” i Dagens Næringsliv (12. januar 2004) kunne man lese:

”**Ni av ti søkere fikk ja i Austevoll;** I øykommunen Austevoll ble det sagt ja til 93 % av alle søknader om bygging i strandsonen. Det viser tall fra perioden 2000 til 2002 fra fylkesmannen i Hordaland.”

Austevoll kommune er en del av Bergens nære omland, og beliggenheten gjorde det mulig for meg å dra flere turer til feltområdet for å skaffe sakspapirer, dokumentere utbyggingen i terrenget og gjennomføre intervjuer. Det var også av stor betydning at medlemmene i kommunens planutvalg, leder for offentlig servicekontor, teknisk sjef og

bygge- og delesaksbehandlere stilte seg positive til prosjektet mitt, og var villige til å sette av tid og ressurser til å hjelpe meg under gjennomføringen. Flere ga uttrykk for at de følte at kommunen hadde fått et urettferdig 'versting'-stempel, og at de derfor ønsket å formidle sin opplevelse av situasjonen.

Kystkommunen Austevoll består av til sammen 667 øyer, holmer og skjær, og har et samlet areal på 114300 dekar (114,3 km²). Strandlinjen er på hele 337,5 kilometer. I de østlige deler av kommunen er vegetasjonen dominert av furu- og granskog, og terrenget er forholdsvis bratt. Vest i kommunen flater landskapet noe ut, og landskapet er åpnere grunnet et mindre tett vegetasjonsdekke.

I 2001 hadde 9 av øyene fast bosetting; Huftarøy, Selbjørn, Stolmen, Hundvåko, Storekalsøy, Møkster, Litlakalsøy, Lundøy og Hevrøy. Ferje-, hurtigbåt- og broforbindelser er viktige for samferdselen innad i Austevoll og til kommunens omland. Det er broforbindelse mellom Huftarøy og Selbjørn, mellom Selbjørn og Stolmen og mellom Hundvåko og Storekalsøy. Mellom Huftarøy og Hundvåko går det ferje (Hufthamar - Austevollshella), men det er påbegynt bygging av veibro også mellom disse øyene. Når denne står ferdig kan man kjøre bil helt fra Storekalsøy i nord til Stolmen i sør. Langt de fleste av kommunens innbyggere vil da ha veiforbindelse til kommunens administrative sentrum på Storebø (Huftarøy). Ut til flere av de mindre øyene i kommunen går det hurtigbåt.

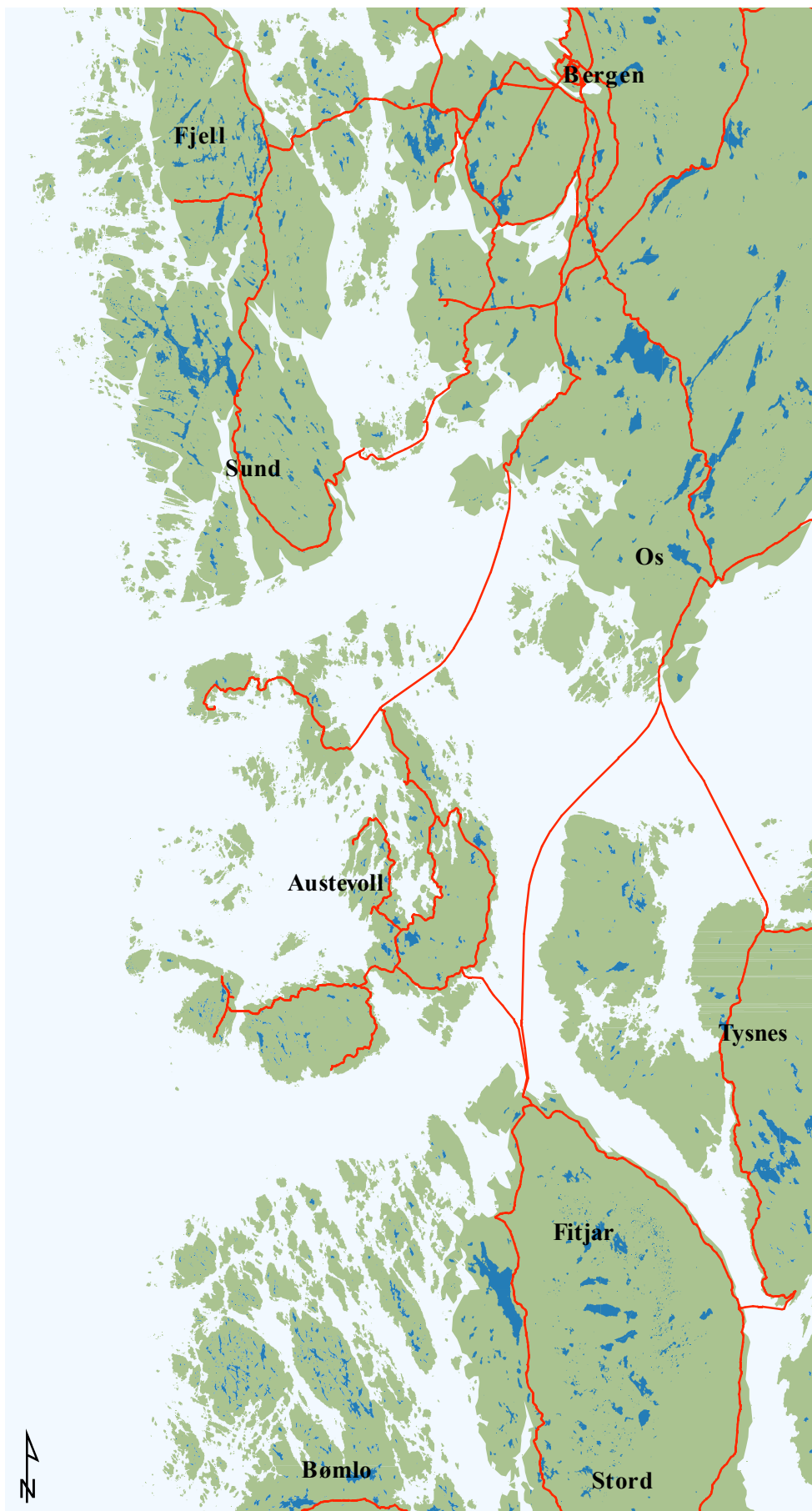
Kommunen hadde i 2001 om lag 4400 innbyggere, og antallet austevollinger er økende. Bosettingsmønsteret er imidlertid i endring. Flyttestatistikken viser tydelige tegn til sentralisering; Huftarøy opplever befolkningsvekst, Selbjørn og Hundvåko har et stabilt folketall, mens folketallet på en del av de mindre øyene har gått til dels mye tilbake. Bosettingen er konsentrert nær sjøen ved gode havner, og i nyere byggefelt på Austevollshella og på Storebø.

Austevoll er blant de fremste fiskerikommunene i landet. Andre viktige næringer er havbruk, oppdrett, sjøfart og offshore. Flere service- og industribedrifter er etablert i tilknytning til disse næringene.

Kart 1: Austevoll kommune



Kart 2: Austevoll med omland



1.3 Problemstillinger

1) Legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak:

Hvordan bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet (Plbl. § 17-2) fungerer, avhenger av på hvilken måte Planutvalget bruker sin rettslige kompetanse til å innvilge dispensasjon; hvordan Plbl. § 7 håndheves i strandsonesaker. Problemstilling 1 omhandler Planutvalgets rettsanvendelse og bruk av forvaltningsskjønn.

- Foreligger det "særlige grunner" for å fravike bygge- og deleforbudet i de sakene hvor Planutvalget har innvilget dispensasjon?

Under denne problemstillingen ønsker jeg å kontrollere *lovligheten* av de politiske vedtak. Hvilke typer tiltak innvilges det dispensasjon til? Og hvordan begrunner Planutvalget sine dispensasjonsvedtak? Hvilken tolkning av vilkåret om "særlige grunner" er det som gir seg til kjenne? Faller kommunens avveining og beslutningstaking innenfor hva som regnes som gjeldende rett? Eller tas utenforliggende hensyn? Det blir her viktig å skaffe seg et bilde av hvilke *hensyn* Planutvalget vektlegger i sine beslutninger og hvilke argumenter Planutvalget benytter seg av for å begrunne sine vedtak. Tas hensyn til friluftsliv, rekreasjon, kulturminner, biologisk mangfold og landskapsestetikk med i dispensasjonsavveiningen?

Denne problemstillingen faller i skjæringspunktet mellom jus og geografi. Det er klart at rettsreglene vil måtte ligge til grunn for analysen, og en avklaring av rettsreglene om strandvernet er nødvendig. Men problemstillingen er også aktuell i en geografisk sammenheng. Plbl. § 7 er en typisk skjønnspreget rettsregel, og Planutvalget foretar sin skjønnsmessige avveining i en samfunnsmessig og fysisk-materiell kontekst. Egenskaper ved denne konteksten vil være med på å forme lovanvendelsen. Det juridiske system er ikke avskåret fra øvrig samfunnsliv, men påvirker og trekker veksler på den sosiale virkelighet. Dette utdypes nærmere under problemstilling 2 som omhandler bakgrunnen for kommunens dispensasjonspraksis.

2) Diskursive strategier i kampen om strandsonen:

I den grad Planutvalget gjennom sin dispensasjonspraksis unnlater å rette seg etter statlig regelverk og politiske føringer, kan strandsonen konseptualiseres som et maktfelt hvor statlig makt møter motmakt i form av kommunens delegerte myndighet til å utøve forvaltningsskjønn. Problemstilling 2 omhandler denne maktkampen:

- Utfordrer kommunens dispensasjonspraksis sentrale myndigheters syn på hvordan forvaltningsskjønnet *bør* utøves i kommunene? I så fall; hvorfor? Og på hvilken måte?

Under denne problemstillingen ønsker jeg å undersøke hvilken *mening*, eller hvilken *rasjonalitet*, som ligger bak kommunens forvaltning av strandsonen. Om det er slik at lovtolkningen og dispensasjonspraksisen går på tvers av Fylkesmannens og Miljøverndepartementets interesse, hva er årsaken til dette? Hvilken sosial virkelighet ligger bak kommunens rettsanvendelse? Opererer de kommunale aktørene innen et meningssystem som skiller seg fra Fylkesmannens og Miljøverndepartementets?

En diskurs kan ses på som en avgrensning av meningsrom. Oppgaven krever en avklaring av sammenhengen mellom diskurs, makt og rettsanvendelse. Min bruk av maktbegrepet er knyttet til hvordan stat og kommune i en maktrelasjon definerer hvilken dispensasjonspraksis som vil være i strid med intensjonene bak Plbl. § 17-2. I analysen av problemstilling 2 vil det være sentralt å kartlegge hvilke diskursive strategier de kommunale aktørene tar i bruk for å legitimere kommunens dispensasjonspraksis.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging fokuserer på en horisontal samordning av ulike samfunnsinteresser. Gjennom en løpende kommuneplanlegging skal ulike areal- og allokeringshensyn forenes i en arealplan. Kommunen er på denne måten satt til å ivareta også andre interesser enn verneinteressene i strandsonen. Hensyn til for eksempel næringsliv og bosetting kan derfor influere rettsanvendelsen også i saker som gjelder dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet langs sjø.

Aktuell metode under oppgavens to første problemstillinger var av kvalitativ art. Under feltarbeidet har jeg intervjuet politikere og ansatte i kommunen, samt analysert kommuneplanen og saksdokumenter i dispensasjonssaker.

3) Strandsonediskursens materialitet - arealutnyttelsen i 100-metersbeltet:

Om lokalpolitikernes og de kommunalt ansattes meninger og holdninger om forvaltningen av strandsonen defineres som den lokale strandsonediskurs, kan de konkrete dispensasjonsvedtak og den faktiske utbyggingen i strandområdene forstås som strandsonediskursens materialitet. Under analysen av problemstilling 3 vil jeg forsøke å gi et bilde av dispensasjonspraksisens konsekvenser for arealutnyttelsen i 100-metersbeltet.

- Hvilke materielle konsekvenser medfører den lokale strandsonediskurs? Med andre ord; hvilken utbygging skjer faktisk i 100-metersbeltet? Blir de legislative hensynene bak Plbl. § 17-2 ivaretatt gjennom kommunens dispensasjonspraksis?

To aspekter ved denne materialiteten vil være gjenstand for analyse. For det første ønsker jeg å kartlegge utbyggingens *omfang*. Ved hjelp av GIS (geografiske informasjonssystemer) ønsker jeg å kartlegge bygningsutviklingen i strandsonen fra 1985 og frem til i dag. Hvor mye av 100-metersbeltet er påvirket av utbygging? Hvor sterk er utviklingstakten?

Det andre aspektet er av mer *kvalitativ* karakter. Hvilke typer arealer blir berørt av dispensasjonspraksisen? Og hva slags landskapsinngrep medfører tiltakene? Tyve representative saker fra årene 2000 til 2002 har blitt valgt ut. Kommunens egenrapportering av dispensasjonssaker dannet grunnlag for utvelgelsen av saker. Utbyggingen i disse sakene har blitt dokumentert og vurdert i relasjon til friluftslivs- og estetikkhensynet bak Plbl. § 17-2. Er det viktige rekreasjons- og landskapsverdier knyttet til de sakene hvor dispensasjon innvilges? Med andre ord; ligger noen tiltak i områder som har kvaliteter som tilsier at dispensasjon ikke burde vært gitt? De to resterende legislative hensyn, hensynet til biologisk mangfold og kulturminner, er vurdert ved hjelp av sekundærkilder.

1.4 Oppgavens struktur

Kapittel 2, 3 og 4 er oppgavens teorikapitler. I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for oppgavens rettslige utgangspunkt; bygge- og deleforbudsbestemmelsen i Plbl. § 17-2 og dispensasjonsbestemmelsen i Plbl. § 7. Kommunens planleggingsansvar etter Plbl. § 20-1 vil også bli nærmere kommentert.

Kapittel 3 og 4 behandler nærmere oppgavens konseptuelle rammeverk. I kapittel 3 vil jeg vise hvordan rettsanvendelse kan studeres fra en samfunnsvitenskapelig og geografisk innfallsvinkel. Et sentralt begrep her er rettspluralisme; retten er ikke én, men flere. Forvaltningsskjønnet som utøves i dispensasjonssaker varierer med rettsanvenderens samfunnsmessige og fysisk-materielle kontekst.

I samfunnsgeografien gjorde struktureringsteoretiske tilnærminger til studiet av steder seg gjeldende rundt 1980, og diskursanalysen representerer et epistemologisk ståsted innen denne tradisjonen. I kapittel 4 ønsker jeg å vise hvordan sosiale aktører ved hjelp av språket strukturerer strandsonen gjennom diskurser, hvor den objektivt eksisterende virkelighet representeres på bestemte måter for å oppnå strategiske mål. Saksbehandlere og politiske beslutningstakere vil på denne måten operere innen en diskursiv kontekst som påvirker de politiske vedtak som treffes. Dette er en videreføring av rettspluralismeteorien i kapittel 3, og er egnet til å vise sammenhengen mellom diskurs, makt og rettsanvendelse. Mot slutten av kapittel 4 defineres de politiske dispensasjonsvedtakene og den faktiske utbyggingen i 100-metersbeltet som strandsonediskursens materielle uttrykk.

I kapittel 5 beskrives metodene jeg har benyttet meg av for å kunne besvare oppgavens ulike problemstillinger. Den metodiske tilnærmingen omfatter analyse av saksdokumenter og kommuneplan, kategorisering av dispensasjonssaker, semi-strukturerte intervjuer, GIS-kartlegging av påvirket areal og terrenyanalyse. Begrunnelse for valg av metode, samt utdyping av svakheter og utfordringer ved de enkelte metoder hører også med i metodekapittelet.

I kapittel 6, 7 og 8 vil jeg presentere empiriske funn og analysere disse opp mot oppgavens ulike problemstillinger, før jeg i kapittel 9 vil forsøke å trekke noen avsluttende konklusjoner om strandvernets stilling i Austevoll kommune.

Kapittel 2: Rettsregler i strandsonen

2.1 Innledning

Historisk sett har kystområdene spilt en viktig rolle for bosettingen på Vestlandet. Fiskerbøndene nyttet godt av det mangfold man hadde av ressurser i skjæringslinjen mellom land og hav. I nyere tid har de rike marine ressursene gjort at lokalisering av næringsbebyggelse i umiddelbar nærhet til sjøen blir viktig. Videre oppfattes strandområdene som attraktive arealer for bygging av boliger og hytter, og båteiere ønsker gjerne å ha et naust i vannkanten. Alle disse bruksinteressene taler for utbygging i strandsonen.

På den andre side er det flere verneinteresser som tilsier at inngrep i strandsonen bør begrenses. Som nevnt innledningsvis er kystområdene viktige for friluftsliv og rekreasjon, og strandområdene har gjerne også landskapsestetiske verdier knyttet til seg. I og med at mennesket gjennom bruk og bosetting har satt sitt preg på kystlandskapet, taler videre kulturarvhensyn for et vern av strandarealene. Dagens landskap kan leses i lys av den kulturpåvirkning som har vært opp gjennom tidene, og er slik av historisk interesse. Utbyggingen i strandsonen bør også begrenses av hensyn til det biologiske mangfold. Strandområdene gir unike livsvilkår for både plante- og dyrearter. Over små avstander kan faktorer som berggrunn, eksponering (mot sol, vind og saltvann) og andre lokalklimatiske forhold variere sterkt, og dette gjør at strandområder ofte kan ha en svært mangfoldig flora og fauna.

Lovverket gir en rekke bestemmelser som regulerer arealbruken i strandsonen. I dette kapittelet vil jeg ta for meg de bestemmelsene som er av betydning for oppgavens problemstillinger. I avsnitt 2.2 gjør jeg rede for det generelle bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet langs sjø (Plbl. § 17-2). Denne bestemmelsen gir forrang for verneinteressene i strandsonen. I avsnitt 2.3 behandler jeg plankravet som følger av Plbl. § 20-1. Av lovverket går det frem at dette er en bestemmelse som har til formål å balansere ulike bruks- og verneinteresser. Planutvalgets kompetanse til å innvilge dispensasjon fra bygge- og deleforbudet (Plbl. § 7) gjøres rede for i avsnitt 2.4. Til slutt i kapittelet går jeg kort gjennom gangen i en dispensasjonssak (avsnitt 2.5) og viser

hvordan jeg i en analyse av problemstilling 1 vil anvende rettreglene som utgangspunkt for en legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak (avsnitt 2.6).

2.2 Bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet ved sjø (Plbl. § 17-2)

For å ivareta friluftslivs- og vernehensynene i strandsonen, er det i Plbl. § 17-2 inntatt et generelt forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs kysten. Bestemmelsen står som en videreføring av forbudet i den midlertidige strandvernloven av 1965 og strandplanloven av 1971 (Frihagen, 1988). Forbudsbestemmelsen er plassert i lovens kapittel 4; *Planlegging på riksnivå*, og må derfor ses som et uttrykk for den statlige politiske vilje (Direktoratet for Naturforvaltning, 2002).

Bestemmelsens hovedinnhold

Plbl. § 17-2, 1.ledd slår fast at:

Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen (...) og kan heller ikke endres vesentlig. Forbudet gjelder også deling (...).

Oppregningen av ulike typer tiltak i paragrafens første ledd indikerer at det er snakk om et omfattende forbud. For bygninger, så som bolighus, hytter, uthus og naust, gjelder forbudet utvilsomt. Tiltak som kaier, moloer, veier, brygger og gjerder hører også inn under forbudsbestemmelsen. Plbl. § 17-2 retter seg videre mot fradeling av ubebygd del av eiendom. Selv om en fradeling ikke i seg selv vil skape en uheldig landskapspåvirkning i 100-metersbeltet, vil denne bestemmelsen imidlertid kunne demme opp for det press om å få byggetillatelse som ofte kommer i etterkant av en fradeling (Direktoratet for Naturforvaltning, 2002).

Vesentlighetskravet

Plbl. § 17-2 retter seg ikke bare mot nyoppføring av bygg og konstruksjoner i strandsonen, men også mot ”vesentlig endring” av slike tiltak. Fordi det er vanskelig å trekke en nøyaktig grense mellom de tiltak som regnes som vesentlige og de tiltak som regnes som uvesentlige, vil det av og til være tvil om hvor langt forbudet i § 17-2 rekker. Ved en vurdering av forbudets omfang må man derfor ta i betraktning *hvor signifikant*

virkingen av endringen er. Hva som er en vesentlig endring, må bygge på en konkret vurdering av den aktuelle sak i forhold til byggeforbudets formål (Direktoratet for naturforvaltning, 2002).

Det kan hevdes at et fornuftig skille går mellom påbygg og bruksendringer. I et rundskriv til den tidligere strandplanloven (T-17/76), påpeker Miljøverndepartementet at tiltak som medfører bruksendring alltid vil innebære en "vesentlig endring", slik at de omfattes av byggeforbudet. Eksempler på dette kan være at en bygning går fra å være et fritidshus til et bolighus, eller fra et naust til et 'hyttenaust'.

For påbygg er det ikke mulig å fremsette klare og uttømmende kriterier for hva som skal regnes som vesentlig. Man kan ikke snakke om en grense for antall kvadratmeter det er lov til å bygge på uten å søke dispensasjon. Beslutningen om hvorvidt byggeforbudet skal komme til anvendelse, må derfor avhenge av en konkret og helhetlig vurdering i forhold til bestemmelsens intensjoner, påbyggets tilpasning til det omliggende landskapet og andre lokale forhold. Til en viss grad vil påbygg som ikke medfører en endring i bruk, kunne falle utenfor det generelle byggeforbudet som kommer til uttrykk i Plbl. § 17-2 (Direktoratet for naturforvaltning, 2002).

Vedrørende en byggesak på en fritidseiendom i strandsonen, har Sivilombudsmannen i en uttalelse av 15. mars 2001 vist til at det i de siste årene har skjedd en skjerping av praksis hva angår bygging i strandsonen, og at dette må føre til at innholdet i vesentlighetskriteriet må sies å ha endret karakter. Det har altså vært en endring i rettsoppfatningen på området (Direktoratet for Naturforvaltning, 2002).

Unntak fra bygge- og deleforbudet

Plbl. § 17-2, 2. ledd gir en rekke praktisk viktige unntak fra forbudet. For det første kommer bestemmelsen ikke til anvendelse i områder som regnes som "tettbygd strøk". Av forarbeidene til den midlertidige strandvernloven av 1965 fremgår det at det siktes til områder med konsentrert bebyggelse av et slikt omfang at det nødvendiggjør tekniske anlegg som vei, vann og avløpsanlegg. I første rekke vil dette si boligstrøk. Hytteområder uten regulert veinett vil ikke regnes som tettbygde i lovens forstand (Direktoratet for naturforvaltning, 2002).

Videre kommer bestemmelsen ikke til anvendelse i områder hvor en reguleringsplan åpner for utbygging, eller hvor arealene etter kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområder eller områder for råstoffutvinning. Forbudet gjelder heller ikke for LNF-områder (landbruk-, natur- og friluftsområder) hvor det er gitt utfyllende bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse, jf. Plbl. § 20-4, 2. ledd, bokstav c. Bakgrunnen for å unnta § 17-2 i områder hvor utvikling er planlagt, er at utbyggingsinteressene allerede i planleggingsprosessen skal veies mot friluftslivs- og verneinteressene. Strandområdene skal i utgangspunktet holdes frie for bebyggelse, men dersom kommunen ønsker å unnta deler av strandområdene fra forbudet, kan dette gjøres gjennom plan. Dispensasjonene fra forbudsbestemmelsen gjelder derfor først og fremst saker i friområder, naturvernområder eller LNF-områder uten bestemmelser om spredt bosetting.

§ 17-2, 3. ledd angir en rekke mer spesielle unntak fra bygge- og deleforbudet. Jeg vil ikke komme nærmere inn på disse her.

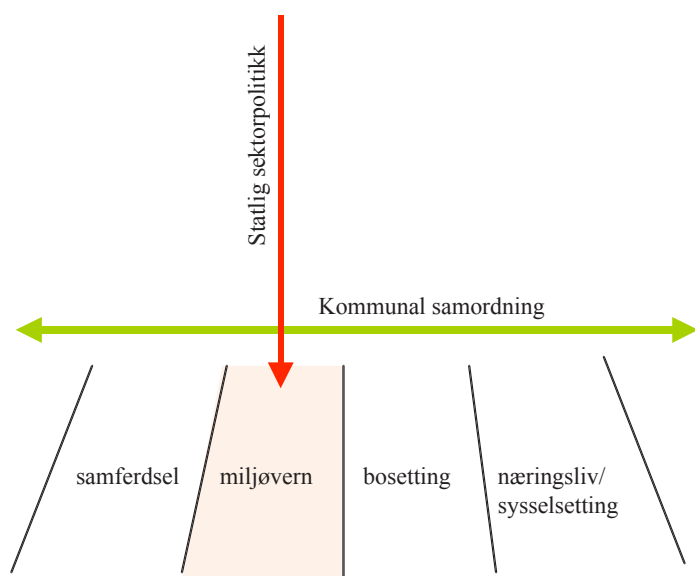
2.3 Plan- og bygningslovens krav om kommuneplanlegging (Plbl. § 20-1)

Det kommunale selvstyret i Norge innebærer at forvaltningsmyndighet som ellers ville tilligget den sentrale statsforvaltning er delegert til lokale organ, kommunene, som uavhengige offentligrettslige subjekter. Kommunene er imidlertid underlagt Stortinget som lovgiver, og gjennom flere lover reguleres virksomheten i kommunene. Plan- og bygningsloven er en av disse. En sentral forutsetning i Plan- og bygningsloven er at den tar sikte på å samordne statlige, regionale og lokale interesser (Bernt, Overå og Hove, 2002).

Etter Plan- og bygningsloven § 20-1 er kommunen pålagt å gjennomføre en løpende kommuneplanlegging. I tillegg til en skriftlig del som uttrykker mål og retningslinjer for den kommunale virksomhet, skal kommuneplanens langsiktige del også inneholde en arealplan. Arealplanen skal være et uttrykk for den konkrete vurdering av hvordan arealdisponeringen bør være på et bestemt område, og knytter alle arealer i kommunen til bestemte arealbrukskategorier.

Formålet med bestemmelsen er at kommunene gjennom sin planleggingsaktivitet skal forsøke å ”samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innen sine områder” (Plbl. § 20-1, 1. ledd). Denne intensjonen kommer også til uttrykk i Fylkesdelplan for kystsona i Hordaland (vedtatt av Fylkestinget 13. mars 2001), som sier at kommuneplanen skal tjene som et redskap for samordnet og helhetlig planlegging av ressurs- og arealbruk i kystsonen på kommunenivå. Gjennom kommuneplanens arealdel skal kommunen altså forene bruks- og verneinteresser gjennom å regulere de ulike delene av kommunen til egnede formål.

Kommuneplanleggingens målsetting om en slik *horisontal samordning* kan delvis komme i konflikt med implementeringen av bygge- og deleforbudet som en statlig sektorinteresse (se figur 2.1). Gjennomføringen av en statlig sektorinteresse, kalles av Amdam og Veggeland (1998) for en *funksjonell, eller vertikal samordning* i et forvaltningshierarki. Samtidig som politikerne i Planutvalget i Austevoll har et ansvar for å forvalte kommunens strandområder i tråd med de føringer som er lagt av Stortinget som lovgiver, og av Miljøverndepartementet og Fylkesmannen i Hordaland gjennom presiserende uttalelser, skal de forsøke å forene til dels motstridende kommunale arealbruksinteresser gjennom sin planleggingsvirksomhet.



Figur 2.1 Statlig sektorpolitikk versus kommunal samordning.

Fylkesdelplanen fungerer som en rettledning til kommunene i Hordaland ved at den skal ”gje føringar og rammer for den lokale forvaltninga av areal og ressursar i kystsona” (Hordaland Fylkeskommune, 2001). Kommuneplanen blir til gjennom en omfattende politisk beslutningsprosess, og Hordaland Fylkeskommune forutsetter at utviklingen som skjer i kommunene styres gjennom kommuneplanleggingen.

Arealplanens rettsvirkning følger av Plbl. § 20-6. Etter paragrafens 2. ledd er arealplanen juridisk bindende for grunneierne i kommunen, og deres bruk av eiendom må være i tråd med arealbruken som er fastsatt i planen. Etter § 20-6, 1. ledd er arealplanen også bindende for kommunen selv, og skal ”legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen”. Om kommunen får en søknad om utbygging eller fradeling i et område som etter arealdelen er avsatt til friområde, verneområde eller til LNF-område uten bestemmelser om spredt bebyggelse, er utgangspunktet at kommunen sier nei. En slik søknad krever dispensasjon både fra Plbl. § 17-2 og fra kommuneplanens arealdel.

2.4 Dispensasjonsbestemmelsen (Plbl. § 7)

”Når særlege grunner foreligger, kan kommunen (...) etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene i denne lov (...).”

Planutvalget i en kommune kan gjøre unntak fra bygge- og deleforbudet i medhold av den alminnelige dispensasjonsregel i lovens § 7. Bestemmelsen innebærer også at det kan dispenseres fra kommuneplanens arealdel. Med denne dispensasjonsadgangen kan kommunen kontrollere og styre byggeaktiviteten innenfor sine administrasjonsgrenser gjennom arealplanlegging, samtidig som den har mulighet for å finne fleksible løsninger i spesielle tilfeller.

”Særlege grunner”

Av bestemmelsens ordlyd er det et materielt vilkår for å gi dispensasjon, at det foreligger *særlege grunner*. Hva som ligger i dette er ikke gitt. Lovens forarbeider uttrykker at vilkåret om ”særlege grunner” må ses i lys av de allokeringshensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet. NOU 1982:13 *Forenklinger i bygningsloven* sier følgende:

”Med støtte i senere motivuttalelser er bestemmelsen blitt oppfattet slik at det skal foretas en konkret vurdering der de hensyn som taler for dispensasjon skal vurderes mot de hensyn som skal ivaretas i den bestemmelse det skal dispensereres fra, og dispensasjon kan gis hvis en overvekt av hensyn taler for å gi dispensasjon.”

”Uttrykket - særlige grunner - må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. (...) I den enkelte dispensasjonssak må det ut fra intensjonene i vedkommende bestemmelse foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger det en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt.”

Spørsmålet om betydningen av legaltermen *særlige grunner* behandles også i juridisk teori. I henhold til Røhnebæk (1995) skal det i en dispensasjonssak være en konkret vekting av de hensyn som taler for et bestemt tiltak, mot de allmenne hensyn som § 17-2 er ment å ivareta. Det er ikke nok at det foreligger en begrunnelse for å sette § 17-2 til side; grunnen må være kvalifisert (Røhnebæk, 1995). I henhold til lovforarbeidene går frem at en innvilgelse av en dispensasjonssøknad ikke skal være en kurant sak. Dispensasjonsmyndighetene må;

”(...) vurdere om det er påvist spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter, og har en slik tyngde, at de bør slå gjennom overfor de hensyn bestemmelsen i plan- og bygningsloven er ment å ivareta. (...) At den tillatelse som gis i medhold av plbl. § 7 blir betegnet som ”dispensasjon” indikerer at tillatelse bare skal gis i et fåtallig tilfeller” (Pedersen m.fl., 2000).

Hvilke hensyn er relevante i en dispensasjonsavveining? Vurderingen er ikke fri. Utgangspunktet for vurderingen må tas i den bestemmelsen det er aktuelt å fravike. Hvilke interesser er denne ment å ivareta? Pedersen m.fl. (2000) uttrykker at:

”Det er mot disse interessene søkerens interesse av å få dispensasjon skal veies. De særlige hensyn må ha en slik tyngde at tiltaket bør tillates til tross for den aktuelle bestemmelse som i utgangspunktet stenger for det.”

Også Uggerud (1994) vektlegger betydningen av den regel det dispenseres fra;

”Det er klart at den regel det er søkt om dispensasjon fra er viktig i en grunnleggende betydning; de hensyn som ligger bak disse enkeltbestemmelsene, vil alltid være relevante som hensyn contra dispensasjon.”

Friluftslivs- og vernehensynene vil naturlig nok være contra-hensyn i en dispensasjonsavveining. Dersom disse hensynene ikke gjør seg gjeldende i en konkret dispensasjonsak, vil vilkåret om ”særlige grunner” trolig være oppfylt. Men hvilke hensyn er aktuelle som pro-hensyn i en dispensasjonsavveining? Det finnes ingen Høyesterettsdommer som behandler spørsmålet om hva som må regnes som særlige grunner i en sak angående dispensasjon fra § 17-2. I de dommene hvor § 17-2 er behandlet har spørsmålet vært om denne bestemmelsen innebærer en ekspropriasjon som gjør staten erstatningspliktig, eller om bestemmelsen kun innebærer en rådighetsinnskrenking, noe som ikke medfører et erstatningsansvar for staten. Sauholmendommen (Rt. 1970 s. 67), også omtalt som Strandlovdommen, er et eksempel på dette.

I Ombudsmannens årsmeldinger fra 1997 (s. 289) nevnes imidlertid noen konkrete eksempler på hva slike pro-hensyn kan være;

”Uttrykket ”særlige grunner” må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn. I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis.”

I henhold til juridisk teori må vurderingen også ses si lys av hva det dispenseres fra. Frihagen (1988) mener Plbl. § 17-2 krever en relativt streng praktisering;

”Den vanlige regel i § 7 om at bygningsrådet kan dispensere fra reglene i loven der ikke annet er angitt, gjelder også forbudet etter § 17-2, 1. ledd mot bygging og eiendomsdeling i 100-metersbeltet (...). Ut fra siktepunktet med forbudet i § 17-2, 1. ledd og i lys av forutsetningene i lovforarbeidene, vil utgangspunktet klart nok være at 100-metersbeltet langs sjøen bør holdes fritt for bebyggelse. Dette kan tale for at det i § 17-2 som rikspolitisk bestemmelse ligger et særlig grunnlag for at en legger en streng dispensasjonspraksis til grunn.”

Dette går også frem av lovens forarbeider. I en Odelstingsproposisjon fra 1984 - 1985 (Ot.prp. nr. 56) heter det at det bør utvises *”stor varsomhet med å dispensere i områder som er gitt et spesielt vern, f.eks. i 100-metersbeltet langs sjø (...).”* Det bør altså foreligge sterk overvekt av hensyn eller interesser som taler for dispensasjon for at Planutvalget skal velge å fravike § 17-2.

Fakultativ kompetanse

I henhold til juridisk litteratur skal bestemmelsen om *”særlige grunner”* forstås som et *rettslig minstevilkår*. At det foreligger *”særlige grunner”* er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for innvilgelse av en dispensasjonssøknad (Backer, 1999). Selv om det foreligger *”særlige grunner”*, må Planutvalget i den enkelte dispensasjonssak vurdere om de finner det hensiktsmessig å innvilge dispensasjon. Vi sier at Planutvalgets adgang til å innvilge dispensasjon er fakultativ (av lat. *facultas*, ’evne’, ’mulighet’). Dersom ingen av de allmenne hensyn bak § 17-2 tilsier at søknad om deling eller utbygging skal avslås, *kan* kommunen velge å dispensere fra forbudet. Selv om det foreligger *”særlige grunner”*, har søkeren altså ikke *krav* på en dispensasjon. Det er ikke tilstrekkelig for en innvilgelse at det foreligger særlige grunner, kommunen står fritt til å nekte bygging og deling på tross av at det foreligger *”særlige grunner”*. Et lite forbehold gjelder her; Planutvalget har ikke anledning til å drive ulovlig forskjellsbehandling, det vil regnes som myndighetsmisbruk.

Krav om skjerpet dispensasjonspraksis

I Fylkesdelplan for kystsona i Hordaland heter det at;

”Ein dispensasjon er eit unntak. (...) Det er ein grunnleggjande føresetnad at det ikkje skal vere enkelt å vike av frå ein plan gjennom dispensasjon. Dette er særleg viktig i dei nære sjøområda, der det ofte er brukskonfliktar. Om det skal gjerast avvik frå vesentlege planføresetnader, må dette skje gjennom endring av den aktuelle planen. Dispensasjonar må ikkje brukast i slike høve.”

Utbygging i en kommune skal altså som hovedregel skje etter en planleggingsprosess. Hva er problemet med en utvikling som ikke er planstyrt, men som skjer gjennom dispensasjoner? For det første er en plan et *helhetlig* dokument hvor man har vurdert konsekvensene av tiltak i ulike områder. Man kan derfor bruke planlegging for å unngå en ’bit for bit’-utbygging. For det andre ivaretar man demokrati- og rettssikkerhetshensyn gjennom å planlegge utviklingen i kommunen. En planprosess er åpnere og inkluderer flere av kommunens innbyggere enn en dispensasjonssak, hvor antall parter er begrenset.

Ulovlig forskjellsbehandling er en rettslig skranke i all forvaltningsvirksomhet. Like saker skal behandles likt. Uheldige dispensasjonsvedtak kan slik skape presedensproblemer i et område. En grunneier som ønsker å bygge på sin tomt kan påberope seg ulovlig forskjellsbehandling ved avslag på en dispensasjonssøknad, dersom en nabo har fått innvilget sin søknad og saksforholdene er noenlunde de samme i de to sakene.

Miljøverndepartementet har sendt ut to såkalte ’strandsonebrev’ (11. november 1999 og 8. mars 2002), og her påpekes behovet for en skjerpet dispensasjonspraksis og ønsket om at den utbyggingen som foregår skal skje på bakgrunn av planlegging. Om Planutvalget treffer vedtak i strid med gjeldende arealplan, vil dette underminere planens funksjon som informasjons- og beslutningsgrunnlag.

2.5 Kort om gangen i en dispensasjonssak

En politisk beslutning i en dispensasjonssak er å regne som et enkeltvedtak etter Forvaltningslovens § 2, 1.ledd, bokstav b. De alminnelige reglene som gjelder enkeltvedtak i Forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse (Frihagen, 1988). Forvaltningsloven stiller flere krav til saksbehandlingen. Kommunen har blant annet en utredningsplikt etter Fvl. § 17. Opplysninger som kan antas å være av relevans for dispensasjonsavveiningen skal hentes inn før vedtak treffes. Etter at kommunen har mottatt en søknad om dispensasjon sendes saken derfor ut på høring til interne etater. Det sendes også ut nabovarsler, slik at eiere av naboeiendommer har anledning til å komme med merknader og innspill i saken. Dersom saksbehandler vil tilrå Planutvalget å innvilge dispensasjon, skal saken sendes på høring til Hordaland Fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordaland som sektormyndigheter.

På bakgrunn av kommuneplanens arealdel og høringsuttalelsene utformer bygge- eller delesaksbehandler et forslag til vedtak. I tillegg til å anbefale om saken skal innvilges eller avslås, skal innstillingen også begrunnes. Vedtaksforslaget skal gjøre rede for *hvorfor* de anbefaler Planutvalget å gå i den ene eller den annen retning. Sakspapirene med forslag til vedtak sendes til kommunens planutvalg for politisk behandling. Under planutvalgsmøtet står politikerne fritt til å foreslå alternative vedtak, eller alternative begrunnelser. Planutvalget stemmer så over hvilket forslag de ønsker å vedta. Forvaltningens begrunnelsesplikt er hjemlet i Fvl. § 24. I Fvl. § 25, 3.ledd presiseres det at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsskjønn, bør nevnes i vedtakets begrunnelse.

Vedtaket sendes deretter til sakens parter (søker, naboer, Fylkeskommunen, Fylkesmannens miljøvern- og landbruksavdeling og eventuelt andre som har rettslige interesser i saken) for klagevurdering. Etter Fvl. § 28 har alle parter anledning til å påklage et vedtak. I dispensasjonssaker er det Fylkesmannen som fungerer som klageinstans, men dersom Fylkesmannen i Hordaland selv påklager et vedtak oppnevnes Fylkesmannen i Sogn og Fjordane eller Fylkesmannen i Rogaland som settefylkesmann. Klageinstansen kan velge å opprettholde eller oppheve Planutvalgets vedtak.

2.6 Legalitetskontroll

Vi har sett at det rettslige *kravet* for å innvilge dispensasjon er at det foreligger ”særlige grunner”. Ut fra juridisk teori er det imidlertid vanskelig å fastsette konkrete eksempler på hva som kan regnes som særlige grunner. Det som er sikkert er at de allokering- og ressursdisponeringshensyn som ligger bak § 17-2, bør inkluderes i en avveining. Her kan nevnes hensynet til friluftsliv og rekreasjon, landskapsestetikk, kulturarv og biologisk mangfold. Av Ombudsmannens årsmelding fra 1997 gikk det også frem at det kunne være aktuelt å innvilge dispensasjon i tilfeller hvor vurderingen av arealbruken hadde endret seg etter at det ble utarbeidet plan. At slike vurderinger er foretatt bør gå frem av dispensasjonsvedtakenes begrunnelser.

Under problemstilling 1 ønsker jeg å kontrollere lovligheten av dispensasjonsvedtakene som treffes i kommunens planutvalg. Ifølge Innjord (1996) skal man under en legalitetskontroll undersøke om forvaltningen i en sak har holdt seg innenfor rammene av det vurderingstemaet som loven gir anvisning på. I en slik kontroll vil det bli aktuelt å undersøke hvilke hensyn som veier tyngst i Planutvalgets politiske saksbehandling. I hvilke tilfeller gis det dispensasjon? Faller Planutvalgets avveining og beslutningstaking innenfor hva som regnes som gjeldende rett? Eller tas utenforliggende hensyn? Viser aktørene til de legislative hensyn (hensynet til friluftsliv, rekreasjon, kulturminner, biologisk mangfold og landskapsestetikk)? Hvordan tolkes vilkåret om ”særlige grunner”?

En dispensasjonsavveining medfører nødvendigvis utøvelse av forvaltningsskjønn. Ulike aktører kan vurdere de foreliggende saksforhold ulikt. Man faller ikke nødvendigvis ned på det samme resultat (avslag eller innvilgelse) etter en vurdering av de konkrete saksforhold. I det neste kapittel vil jeg gjøre rede for hvordan rettsanvendelse kan studeres i et samfunnsvitenskapelig perspektiv.

Kapittel 3: Rettsanvendelse som samfunnsvitenskapelig forskningstema

3.1 Innledning

Studiet av rettssystemet og rettsreglene er ikke utelukkende juristenes domene. Stadig flere områder av samfunnslivet er regulert gjennom lovgivning, og dette åpner for at rettssystemet også kan studeres fra en samfunnsvitenskapelig synsvinkel. Samfunnsviteren vil imidlertid ha en annen tilnærming til studiet av retten enn det en jurist vil ha. Mens fokus for en jurist vil være å fastslå hva som er gjeldende rett i en bestemt sak, vil samfunnsviterens oppgave være å undersøke hvordan rettsreglene faktisk fungerer, eller mer bestemt; *hvordan retten virker i samfunnet*. Som vi har sett har Stortinget gjennom Plan- og bygningslovens § 17-2, lagt strenge føringer på hvordan arealene i strandsonen kan utnyttes i kystkommunene. Og gjeldende rett tilsier at dispensasjonsadgangen i Plbl. § 7 kun skal brukes i særlige tilfeller. Hvordan en rettsregel faktisk brukes i kommuneforvaltningen kan derimot være en helt annen sak. I det følgende ønsker jeg å plassere samfunnsvitenskapenes tilnærming til studiet av rettsreglene i en rettsteoretisk sammenheng.

Rettsfilosofien er en filosofisk retning som behandler spørsmål som angår forståelsen av rettssystemet, forholdet mellom rett og moral og samspillet mellom retten og samfunnet (Bernt og Doublet, 1998). Synet på rettssystemet har gjennomgått store endringer over tid, og jeg vil i det følgende kort beskrive den rettspositivistiske tankegang som dominerte rettsfilosofien frem til rundt 1960 (avsnitt 3.2), og overgangen til et mer rettsrealistisk syn på det juridiske system (avsnitt 3.3). Mens rettspositivismen vektlegger den nedtegnede lovtekst, legger rettsrealismen til grunn et funksjonelt syn på retten. Retten slik den faktisk fungerer i samfunnet blir det sentrale. Som en videreføring av rettsrealismen har det i nyere tid utviklet seg en teori om en pluralistisk eller polisentrisk rett (avsnitt 3.4). I henhold til denne rettstenkningen utgår ikke retten fra ett sentrum, men skapes lokalt gjennom rettsanvenderens lovtolkning. Rettsanvendelsen vil variere med rettsanvenderens samfunnsmessige kontekst. Som Mathiesen (2001) uttrykker det; *”Retten er ikke én, men flere”*. En pluralistisk forståelse av retten gjør rettsanvendelse interessant fra en geografisk synsvinkel. Den lovtolkning og rettsanvendelse som utføres av aktører i Austevoll kommune, kan studeres i lys av rettsanvenderens samfunnsmessige og fysisk-materielle kontekst.

Mot slutten av kapittelet kommenteres forholdet mellom makt og rett (avsnitt 3.5), samt trekk ved utøvelsen av forvaltningsskjønn i saker som gjelder søknad om dispensasjon fra Plbl. § 17-2 (avsnitt 3.6) Hva kjennetegner det forvaltningsskjønnet kommunene har kompetanse til å utøve i dispensasjonssaker? Hvor fri er kommunenes skjønnsutøvelse?

3.2 Rettspositivisme

I henhold til Montesquieus maktfordelingslære skulle statsmakten være fordelt mellom flere innbyrdes uavhengige organer; makt skulle kontrollere makt. Denne ideen var en viktig inspirasjonskilde for Eidsvollsforsamlingen som utformet Norges Grunnlov i 1814. Grunnloven forutsatte at Stortinget skulle utgjøre den lovgivende makt, Regjeringen den utøvende og Høyesterett den dømmende. Dette går frem av kapitteloverskriftene i Grunnlovens kapittel B, C og D¹. Statsorganenes funksjoner skulle være strengt atskilt, og dette var et syn som i stor grad samsvarte med et rettspositivistisk tankesett.

Av Grunnlovens § 75 følger det at Stortinget skal være den lovgivende forsamling; «Det tilkommer Storthinget (...) at give og ophæve love». I utgangspunktet er det altså Stortinget som har myndighet og kompetanse til å endre rettstilstanden i Norge gjennom politiske beslutninger om denne.

Rettspositivismens hovedsynspunkt var at retten ikke skulle være noe mer enn det som ble uttrykt i skreven lov. Det var Stortinget som skulle skape retten gjennom sin lovgivning; domstolene og forvaltningen skulle bare mekanisk og nøytralt anvende denne. De nedtegnede lover skulle være fullstendige og uttømmende, og rettsanvendelse skulle begrenses til en leteprosess hvor rettsanvenderen i en bestemt sak hadde som oppgave å finne den lovbestemmelse som passet til sakens faktum. Under en rettspositivistisk forståelse av retten, ble det derfor ikke gitt rom for lovtolkning i rettsanvendelsen; alle verdimeslige avveininger skulle gjøres i lovgivningsprosessen. Denne funksjonsdelingen ble sett på som en forutsetning for rettssikkerhet. Det ligger mye makt i å kunne bestemme borgernes rettsstilling, om om domstoler og forvaltning ikke baserte sine avgjørelser på skrevne rettsregler ville dette kunne medføre en misbruk

¹ Grunnlovens kapittel B: ”Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie”. Kapittel C: ”Om Borgerret og den lovgivende Magt”. Kapittel D: ”Om den dømmende Magt”.

av makt som ikke hørte hjemme i en rettsstat. Rettsanvenderen skulle derfor bare fungere som «munnen som uttaler lovens ord» (Bernt og Doublet, 1998).

Rettspositivismen går hånd i hånd med vitenskapsidealet til den logiske positivismen. Et sentralt trekk ved denne vitenskapstradisjonen er de strenge formelle krav til vitenskapelighet. For at et utsagn skulle kunne anses som vitenskapelig, måtte det være verifiserbart, det måtte kunne dokumenteres empirisk (Peet, 1998). På samme måte skulle loven være nedtegnet, og det var et juridisk krav at retten skulle være dokumenterbar. For å ivareta rettssikkerhetshensyn var det nødvendig med et strengt skille mellom rett på den ene siden, og moral og verdi på den andre.

3.3 Rettsrealisme

Rettsrealismen er en rettsfilosofisk retning som ser på retten *slik den faktisk fungerer* heller enn på ordlyden i lovteksten. Stortingets enerådende posisjon til å skape retten, er en sannhet med modifikasjoner. I den senere tid har flere og flere erkjent at rettsanvendelse nødvendigvis må innebære en viss grad av skjønnsutøvelse; både utøvende og dømmende organer er i sitt daglig virke nødt til å *tolke* lovbestemmelsene gitt av Stortinget.

Den realistiske vending i rettstenkningen medfører at man i dagens juridiske teorier skiller mellom loven slik den fungerer i det rettslige system (her forstått både som domstoler og forvaltningsmyndigheter), og de politiske intensjoner som loven er et uttrykk for. Rettsrealismen innebærer at rettreglene slik de *anvendes* kan avvike noe fra lovgivers intensjon. En moderat rettsrealisme innebærer imidlertid at Stortinget ikke har mistet all sin makt; det er en klar og praktisk viktig realitet at den skrevne lovtekst har en grunnleggende betydning i all lovtolkning. Men i henhold til rettskildelæren, er lovteksten kun et *utgangspunkt* for lovtolkning (Eckhoff og Helgesen, 2001).

'Law in action' er et sentralt begrep i rettsrealismen. 'Retten' eksisterer ikke som en størrelse i seg selv, men kan bare studeres gjennom den faktiske rettsanvendelsen, på norsk omtalt som *den fungerende rett*. Det følger av en slik funksjonell rettsoppfatning, at egenskaper ved de samfunnsaktørene som anvender retten vil påvirke hvordan rettsreglene fungerer i praksis.

Den tyske systemteoretikeren Niklas Luhmann er en av de som gir uttrykk for at retten ikke er identisk med loven, men påvirkes av rettsanvenderen. Han argumenterer for at årsaken til at et rettsanvendende organ opptrer som det gjør, også avhenger av egenskaper ved organet selv. Luhmann har uttalt at;

”Lovgiver har selvsagt stor innflytelse på hva som anses som gjeldende rett, men rettsreglene - hvordan bestemmelsene tolkes - blir avgjort av de som anvender retten.” (Bernt og Doublet, 1999)

3.4 Rettspluralisme

Et begrep som har fulgt i kjølvannet av rettsrealismen, er *rettspluralismen*. Det finnes ikke bare én rett, men flere normsystemer som eksisterer side om side. I Norge, som i de fleste moderne demokratier, er retten knyttet til staten og en lovgivende forsamling. I lovsamlingen ”Norges lover” finner man alle nedskrevne rettsregler som regulerer forholdet mellom staten og borgerne, og forholdet borgerne imellom. Mathiesen (2001) spør seg imidlertid:

”Men betyr dette at retten er én? Selv om vi har bare ett rettssystem i form av formelt vedtatte regler, kan oppfatningene av hva som er rettsstilstanden, sprike til alle kanter blant andre enn juristene så vel som blant juristene selv. Og hva som er viktigere: Det kan nedfelle seg forskjellig rettsanvendelse i forskjellige grupper og deler av samfunnet. Vi sier at det kan utvikle seg ulike rettskulturer, dvs ulike generelle normer som siger inn i og preger rettsanvendelsen.”

Med dette konkluderer Mathiesen med at retten ikke er én, men flere. Når man snakker om *gjeldende rett* legger man til grunn en sentralistisk og enhetlig definisjon av rettsbegrepet. I samfunnsvitenskapelige studier av retten undersøkes gjerne den praktiske anvendelsen av rettsreglene og hvordan rettsreglene fungerer. I en slik sammenheng er teorien om et pluralistisk rettsbilde mer fruktbar.

En parallell til teorien om en pluralistisk rett, er teorien om *den polisentriske rett*. Denne teorien har sitt utspring i dansk juridisk teori. Petersen (1991) formulerer det slik: *”Ret genereres ikke blot i ét center - i toppen af pyramiden, men i en række forskellige centra eller fora”*. Også Zahle (1986) forutsetter et slikt desentralisert rettsbilde;

”Det synes i almindelighed i retskildelæren forudsat, at man arbejder med et retssystem, f.eks. det danske, det norske o.s.v, og at dette retssystem er alment, d.v.s. at det er samme indhold for alle, såvel for alle myndigheder som for alle private. (...) Denne uniforme retskildelære synes imidlertid at blive sat på en prøve af tendenserne mod, hvad man kunne kalde for en myndighedsspecifik retskildelære.”

Zahle er i sin artikkel ”Polycentri i retskildelæren” først og fremst opptatt av hvordan de ulike rettskilder (så som lovtekst, forarbeider, rundskriv og planer) brukes ulikt av myndigheter med ulik plassering i det politisk-byråkratiske system. Om man følger denne tanken videre; selv om kommuner *organisatorisk* er likt plassert i et system, kan saksbehandlere og politikere i de enkelte kommuner møte svært ulike geografiske kontekster. Strandlinjen i de forskjellige kystkommuner i Norge skiller seg fra hverandre blant annet når det gjelder byggepress og utnyttelsesgrad, og når det gjelder naturforhold som topografi og vegetasjon. Områdenes verdi som friluftslivs- og rekreasjonsareal vil variere. Videre vil egenskaper ved næringsliv og bosettingsmønster i de enkelte kommuner være med på å forme hvilke politiske hensyn som gjør seg gjeldende. Det vil derfor være naturlig at en lovtekst, for eksempel Plbl. §§ 17-2 og 7 vil tolkes og anvendes ulikt i de ulike kommunene. Innholdet i en rettsregel varierer slik med den samfunnsmessige og fysisk-materielle kontekst som rettsanvenderen opererer innenfor.

Også Bernt og Doublet (1999) forstår rettspluralisme slik at det ikke er et sentrum - Stortinget - som definerer hva som er rettens innhold, men at retten skapes på flere arenaer. Dette gjelder spesielt ved skjønnsmessige bestemmelser så som dispensasjonsadgangen etter Plbl. § 7.

3.5 Makt og rett

I henhold til Mathiesen (2001) er retten ”*produsert gjennom kamp mellom interesser, der de som vinner maktkampen og får maktmessig overtak, også får bestemme - dvs. gi premissene for - rettsutviklingen*”. Makt skaper rett. Om man legger til grunn et rettspluralistisk syn på retten, følger det at sosiale aktører som anvender en rettsregel også vil være med på å forme retten i *etterkant* av en lovgivningsprosess, gjennom lovtolkning. Også her kommer maktaspektet inn ved at ulike rettskulturer og rettslige normer kan stå i et konkurranseforhold til hverandre. Under analysen av problemstilling 2 ønsker jeg å

undersøke om aktørene i Austevoll kommune uttrykker en motmakt mot Miljøverndepartementet og Fylkesmannen gjennom sin praktisering av Plbl. § 7 i saker som gjelder bygging eller deling i 100-metersbeltet langs sjø.

På samme måte som rettsreglene er med på å forme vårt samfunn, vil rettsanvendelsen også trekke veksler på den sosiale og fysiske-materielle kontekst. Ifølge Mathiesen (2001) er et av kjernespørsmålene i retts sosiologien hvordan samfunnsforhold påvirker utviklingen av rettsregler og rettsavgjørelser. En konflikt om tolkningen av en bestemmelse kan ha sitt utspring i ulike måter å strukturere den fysiske og sosiale virkelighet på. Maktdimensjonen ligger i hvordan de sosiale aktører avgrenser meningsrom gjennom sin diskursive praksis. I kapittel 4 vil jeg gjøre rede for hvordan dispensasjonspraksisen og arealforvaltningen i strandsonen i Austevoll kommune kan forstås i lys av den lokale strandsonediskurs. Sammenhengen mellom diskurs, makt og rett utdypes nærmere.

3.6 Utøvelse av forvaltningsskjønn

I juridisk litteratur gjøres det et skille mellom fritt og lovbundet skjønn. En lovbestemmelse kan være formet slik at den direkte angir hvilken beslutning som skal treffes i en bestemt sak, eller den kan være formet slik at det er overlatt til forvaltningen selv å avgjøre vedtakets innhold ut fra egne, skjønnsmessige vurderinger. Rettsregler som åpner for en slik skjønnsutøvelse er ofte begrunnet med behovet for å ta faglige betraktninger med i et vedtak.

Avgjørelser er på mange områder helt eller delvis unndratt rettslige vurderinger. Dette betyr at man ikke kan fastslå hva som er «den riktige» avgjørelse ut fra juridiske resonnementer. Dersom rettsregelen gir forvaltningsorganet kompetanse til selv å bestemme hva innholdet i vedtaket skal gå ut på, sier vi at avgjørelsen treffes etter forvaltningens frie skjønn (Frihagen, 1991). Andre rettsregler har ikke et slikt rom for forvaltningsskjønn, for eksempel regler om tildeling av trygd eller om beregning av skatt. Skjønnet forvaltningen utøver i forbindelse med slike lovbestemmelser er ikke fritt, men lovbundet.

Det er sjelden snakk om *enten* et fritt *eller* et lovbundet skjønn. Sondringen er bare et tankemessig utgangspunkt for et sett nokså nyanserte rettslige normer. Man kan spørre seg hva som karakteriserer forvaltningens skjønnsmessige myndighet i dispensasjonssaker. Hvilken kompetanse har Planutvalget etter Plbl. § 7?

Dispensasjonsbestemmelsen i Plbl. § 7, er en såkalt 'kan-fullmakt' (Innjord, 1996). Hvis X foreligger, så *kan* forvaltningen vedta Y. Den fakultative kompetansen til å avgjøre *om* kompetansen skal brukes, hører under forvaltningens frie skjønn. Denne vurderingen kommer imidlertid ofte i annen rekke. Når det er etablert at et tiltak krever dispensasjon fra Plbl. § 17-2, vil det i en dispensasjonssak først måtte vurderes om det foreligger "særlige grunner" slik at dispensasjon kan innvilges. Hva karakteriserer forvaltningsskjønnet i denne vurderingen? Hvor fritt står kommunen til å definere hva som skal forstås som "særlige grunner"? I lovforarbeider og presiserende brev fra Miljøverndepartementet legges det strenge føringer for hvordan "særlige grunner" kan tolkes. De allmenne interessene i strandsonen *skal* ivaretas, og må konkret vurderes i en dispensasjonssak. Det gir derfor mest mening å snakke om et *begrenset* forvaltningsskjønn.

Problemstilling 2 omhandler kommunens forståelse, tolkning og bruk av dispensasjonsbestemmelsen i strandsonesaker. Utfordrer kommunens dispensasjonspraksis sentrale myndigheters syn på hvordan håndhevelsen *bør* være? Hva kan eventuelt være årsaken til dette? I neste kapittel gjør jeg rede for hvordan sosiale aktører strukturerer sine omgivelser gjennom diskursiv praksis. En kartlegging av den lokale strandsonediskurs og aktørenes diskursive strategier kan være med å bidra til en forståelse av bakgrunnen for Planutvalgets dispensasjonspraksis.

Kapittel 4: Diskurs, makt og materialitet

4.1 Diskursanalytisk tilnærming til studiet av dispensasjonspraksis

Hvordan kan samfunnsforskeren tilegne seg kunnskap om samfunnet? Hvordan undersøke hvilken sosial virkelighet som ligger bak kommunens lovanvendelse? Selv om man antar at det finnes en objektivt eksisterende virkelighet, vil denne ikke kunne gripes direkte. For diskursanalytikeren går tilgangen til virkeligheten gjennom språket, og det som studeres er menneskenes *representasjoner* av virkeligheten. Gjennom å analysere våre kategorier og prototyper for organisering av verden, eller gjennom å analysere hvordan sosiale aktører argumenterer for et visst synspunkt, vil diskursanalytikeren få et innblikk i hvordan verden konstrueres sosialt. Diskursanalysens hovedfokus blir derfor epistemologien, og ikke ontologien; det er ikke den objektivt eksisterende verden som er gjenstand for analyse, men virkeligheten slik den fremstår for oss. Ulike diskurser uttrykker ulike representasjoner av virkeligheten.

I all hovedsak vil min fremstilling av diskurser og diskursanalyse, være basert på Iver B. Neumanns bok ”Mening, materialitet og makt: En innføring i diskursanalyse” (2001). Neumann definerer en diskurs som:

”Et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett av sosiale relasjoner”.

Det at en diskurs er virkelighetskonstituerende innebærer at vår forståelse av den materielt eksisterende verden avhenger av den diskursen vi tolker innenfor. Diskursen konstruerer *den sosiale virkelighet*. Gjennom diskurser skapes intersubjektive meningsfellesskap som vil være med på å avgrense handlingsrommet for sosiale aktører. Alle handlinger og utsagn er plassert i tid og rom, og forankret i en diskursiv kontekst. For å forstå sosial praksis, må man finne den *mening* sosiale aktører legger i sine handlinger og utsagn. Det vil altså være en sammenheng mellom den lovtolkningen Planutvalget i Austevoll kommune legger til grunn for sin skjønnsutøvelse, og deres representasjon av strandsonen og den kommunale virksomhet.

Den franske filosofen Michel Foucault regnes gjerne som diskursanalysens far. I ”The Archaeology of Knowledge” tar han som utgangspunkt at det finnes et sett regler for hvilke utsagn som blir akseptert som meningsfulle i en bestemt historisk epoke. De fleste av dagens diskursanalytiske perspektiver viderefører hans idé om at den sosiale virkeligheten konstrueres diskursivt, og at diskursen setter grenser for hva som gir mening. Derimot bryter mange av Foucaults etterfølgere med hans monolisme. Foucault tenderer mot å identifisere kun ett kunnskapsregime for hver historiske epoke. Denne oppfattelsen er nå erstattet av et mer konfliktfylt bilde, hvor forskjellige diskurser eksisterer side om side og kjemper om å avgjøre ’sannheten’ (Jørgensen og Phillips, 1999).

Dette gjør at diskurser kan studeres i et maktperspektiv. Den samme objektive eksisterende virkelighet kan representeres på flere forskjellige måter, og ulike representasjoner vil tre frem som hegemoniske innen de ulike diskurser.

Hvor ligger makten i den lokale strandsonediskurs? Er makt noe som ligger utenfor diskursen, men som er med på å påvirke dens innhold? Eller er makt noe som er nedfelt i diskursen selv? Ved å svare på disse spørsmålene, ønsker jeg å vise hvordan man kan benytte diskursanalyse som en metodisk tilnærming for å avdekke hvordan maktrelasjoner virker innen en diskurs, og former diskursens innhold.

Som nevnt åpner Plbl. § 7 for at at Planutvalget kan dispensere fra bygge- og deleforbudet i Plbl. § 17-2 i de tilfeller hvor ”særlige grunner” foreligger. Av lovens forarbeider og juridisk teori fremgår det at det vil kunne regnes som en ”særlig grunn” om de legislative hensyn ikke gjør seg gjeldende i den konkrete dispensasjonssak. Lovgivningen åpner altså for dispensasjon i de tilfeller hvor en utbygging ikke vil stride mot hensyn knyttet til allmenn ferdsel, landskapsestetikk, biologisk mangfold eller kulturarv (Direktoratet for naturforvaltning, 2002).

Hva som ligger i disse legislative hensynene er imidlertid ikke objektivt gitt. En nærmere gjennomgang av sentrale dokumenter så som loven selv, forarbeider, ’strandsonebrevne’ og så videre, viser at innholdet ikke spesifiseres nærmere her. Et areal kan innen en diskurs betegnes som et ’flott friluftsområde’ eller som et ’verneverdig kulturlandskap’,

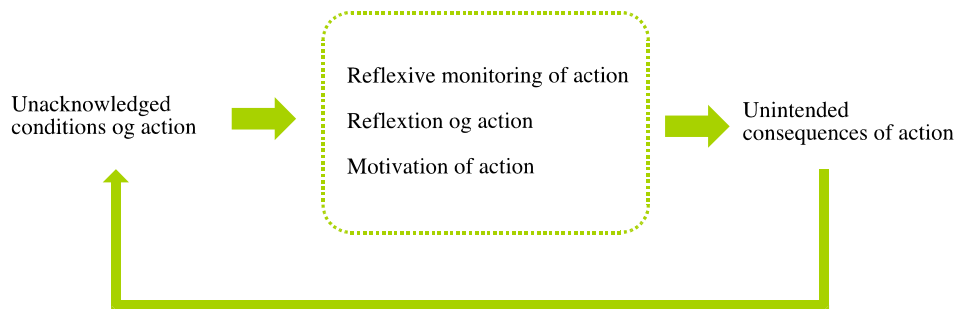
mens aktører innen en annen diskurs kan argumentere for at det samme området er av liten interesse for allmennheten. Ulike representasjoner av det samme fenomen, kan slik gi uttrykk for totalt forskjellige virkeligheter. Av dette følger at representasjonene ikke er 'virkeligheter' i ordets opprinnelige betydning, men ulike måter å konstruere verden på.

Strandsonen kan konseptualiseres som et maktfelt hvor statlig makt møter motmakt i form av en delegert myndighet til å utøve forvaltningsskjønn. I analysen av problemstilling 2 blir en sentral del å undersøke om den diskursive praksisen som gjør seg gjeldende blant aktørene i Austevoll kommune, skiller seg fra den posisjonen som opprettholdes av Fylkesmannen og Miljøverndepartementet. Sentrale aktører i Austevoll kommune er teknisk sjef, sjef for offentlig servicekontor, bygge- og delesaksbehandlerne og Planutvalgsmedlemmene.

4.2 Diskurser som strukturerende strukturer

På 1970-tallet dominerte strukturalismen og humanismen den samfunnsgeografiske vitenskapsteori. I sin artikkel "On the determination of social action in space and time" (1983), gjør Nigel Thrift rede for struktureringsteorien som en 'gylden middelvei' mellom et fokus på *enten* struktur *eller* agens.

Det viktigste bidraget til struktureringsteorien kommer fra sosiologen Anthony Giddens. Begrepet 'duality of structure' står sentralt i hans vitenskapsfilosofi. Giddens ser strukturer både som medium og utfall av sosial praksis. De regler som strukturerer samhandling, blir selv reproduisert i samhandlingsprosessen. Gjennom sin stratifiseringsmodell for den menneskelige agens, beskriver han hvordan menneskelig handling medfører *konsekvenser*, som i neste runde vil utgjøre uerkjente *betingelser* for handling (Peet, 1998).



Figur 4.1. Giddens stratifiseringsmodell for den menneskelige agens. (Etter Peet, 1998)

På samme måte kan diskurser ses på som 'rekursive' strukturer i den forstand at de kontinuerlig blir gjenskapt av sosiale aktører. Hajers definisjon av diskurser fokuserer på dette momentet (Hajer, 1995). Han definerer en diskurs som:

"(...) a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that is produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities".

Ved å fokusere på hvordan diskurser produseres, reproduseres og endres av sosiale aktører ved at de tillegger den eksterne virkelighet mening, fremstår diskurser som *strukturere* fremfor *determinere*. Diskurser er virkelighetskonstituerende, og mennesker handler på bakgrunn av den virkeligheten de opererer innenfor. Men diskursene *determiner* ikke handling. Med en struktureringsteoretisk tilnærming til diskurser ivaretar man idéen om det sosiale livets materielle grunnlag og kontekstualitet, samtidig som man tar hensyn til menneskers intensjonalitet og bevissthet.

For å forstå hvorfor noen dispensasjonssøknader blir innvilget og andre avslått av planutvalget i en kommune, er det viktig å kjenne den diskursen saksbehandlerne og politikerne opererer innenfor. Ulike diskurser, med ulike representasjoner av den eksisterende virkelighet, vil medføre ulik argumentasjon i dispensasjonssaker i 100-metersbeltet. Hvilke tolkninger av "særlige grunner" som regnes som gode, hvilke argumenter som er 'fornuftige', og hva som regnes som rasjonelt, er ikke objektivt gitt.

4.3 Diskursiv kamp og diskursiv praksis

Vi har sett at den samme objektive virkelighet kan representeres på flere ulike måter, og at disse representasjonene kan trekke i ulik retning avhengig av hvilken diskurs man opererer innenfor. Når flere diskurser hevder 'sannheten' eller 'virkeligheten', kan man snakke om at det foregår en *diskursiv kamp* (Neumann, 2001). Det vil til enhver tid være et forhandlingsspill om hvilke representasjoner som skal komme til anvendelse i en gitt kontekst.

Ulike aktører i en kommune vil ha ulike *interesser* knyttet til bruken av strandområdene. Språklige virkemidler kan (bevisst eller ubevisst) tas i bruk for å rettferdiggjøre en forståelse av virkeligheten som ivaretar disse interessene. Et eksempel på dette er bruk av metaforer (Fossåskaret, Fuglestad og Aase, 1997). Velger man et sett metaforer for å beskrive et landskap, representerer man landskapet på en bestemt måte. Representeres landskapet som et 'flott friluftsområde', vil dette gi et helt annet meningsinnhold enn om det representeres som 'reserveareal'. Representasjonene understreker ulike egenskaper ved et område. Mens 'flotte friluftsområder' er noe vi bør verne om og nekte utbygging i, vil 'reservearealer' kunne tas i bruk om et nytt boligfelt skal planlegges.

Aktørenes representasjoner av virkeligheten er ikke alltid like tilgjengelige som i eksemplene ovenfor. Tydelige metaforer vil ikke alltid tre frem som klare uttrykk for hvilken posisjon aktøren har innen en diskurs. Men språkbruk kan likevel være med på å gi et innblikk i det virkelighetsbildet aktørene innehar. Ulike måter å representere strandsonen på kan gi seg uttrykk i ulike måter å *argumentere* i dispensasjonssaker. Hvordan begrunner byråkrater og politikere sin dispensasjonspraksis? Hvilke målsettinger og holdninger ligger bak en slik argumentasjon?

I og med at enhver representasjon av virkeligheten vil formes av interessene og verdiene til intensjonelle og strategiske aktører, vil de ikke være verdifrie. Bærere av en bestemt posisjon innen en diskurs vil ha en interesse i at denne posisjonen får hegemoni. Diskurser inneholder et maktelement i den forstand at makten avgjør hvilke representasjoner som trer frem som hegemoniske. Eller som Flyvbjerg uttrykker det; "*Will to power is manifested in in the ability to make one's own view of the world the very world in which others live*" (Flyvbjerg, 1998).

Med utgangspunkt i Foucaults maktbegrep, kan man si at makt er nedfelt i diskursen selv, som *måten en diskurs er satt opp på*. Maktrelasjoner mellom sosiale aktører kan gi utslag i hvilke representasjoner som oppfattes som legitime og meningsfulle i en sosial kontekst.

I sin bok "Rationality and power" redegjør Flyvbjerg for hvordan makt definerer virkeligheten. Han sier at bak enhver representasjon av virkeligheten ligger et element av makt. Denne makten tilslører forholdet mellom rasjonalitet og rasjonalisering; "*Rationalization presented as rationality is a principal strategy in the exercise of power*" (Flyvbjerg, 1998). Bevisste, strategiske aktører i kommunen vil gjennom selektiv bruk av representasjoner legitimere egne målsettinger for arealutnyttelsen i strandsonen. Argumentasjon og makt kan ikke kobles fra hverandre, fordi argumentasjon aldri er nøytral.

Om man viderefører dette maktperspektivet til diskursanalysen, kan man se på representasjon av virkeligheten som en form for rasjonalisering. Ved at den objektive virkeligheten representeres på en bestemt måte, kan bærere av den hegemoniske diskursen oppnå visse strategiske mål. Lovtolkning kan være en sentral del av maktens rasjonalitet. Når en aktør, for eksempel Planutvalgsmedlem eller sjef for teknisk etat, gir uttrykk for en bestemt tolkning av Plbl. § 17-2, vil de forsøke å få sin tolkning til å fremstå som objektiv. Ved å opprettholde innholdet i en diskurs gjennom *diskursivt arbeid*, kan en aktør legitimere egen handling. Diskursivt arbeid kan ses som et hegemonisk prosjekt; diskursens representasjoner vil sette dagsorden for senere beslutningstaking.

Makt konstruerer vår sosiale omverden gjennom bestemte måter å forstå den på, og gjennom å utelukke 'alternative' virkeligheter. Det er makt som gjør noen fremstillinger av virkeligheten 'riktige' og 'sanne', og andre 'falske' og 'usanne'. Makt er forbundet med det å avgrense mening. Ifølge Neumann er det en grunnleggende diskursiv innsikt at *hvem som sier noe ofte er viktigere enn hva som sies*; "*Enhver diskurs vil inneholde et sett med subjektposisjoner, og noen av disse vil være bemyndiget til å tale med tyngde*" (Neumann, 2001).

Diskursanalyse kan være en nyttig metode for å avdekke maktrelasjoner. Ved å analysere diskursens representasjoner slik de uttrykkes gjennom intervjudata, kommuneplanen, saksbehandlingspapirer og så videre, kan man få et bilde av diskursens iboende maktrelasjoner. Hvilke representasjoner av virkeligheten dominerer? Hvilke motiver og interesser ligger bak disse representasjonene? Og hvilke aktører sørger for at representasjonene opprettholdes?

Makt *utøves* gjennom aktørenes produksjon og transformasjon av de representasjoner som tjener deres interesser. Og makt *oppretholdes* gjennom reproduksjon av disse representasjonene. Kampen om å fiksere en bestemt oppfatning eller forståelse av virkeligheten, involverer utøvelse av makt. Det avgjørende er ikke hvorvidt representasjonen er 'sann' eller 'riktig', men hvem som kan legge mest makt bak sin tolkning. Representasjonen med den sterkeste maktbasen, blir kommunens diskursive 'virkelighet'.

4.4 Strandsonediskursens materielle konsekvenser

En diskurs er noe mer enn et språklig fenomen. Nedskreven tekst og muntlige ytringer må studeres i lys av en samfunnsmessig referanseramme, hvor sosiale institusjoner og sosial praksis også er inkludert.

"Poenget med diskursanalyse er å studere hvorledes det eksisterer en rekke handlingsbetingelser for det talte og gjorte, hvorledes et gitt utsagn aktiviserer eller "setter i spill" en serie sosiale praksiser, og hvorledes utsagnet i sin tur bekrefter eller avkrefter disse praksisene." (Neumann, 2001)

Som mennesker er vi forankret både i en sosial og i en fysisk verden, og Neumann (2001) tar til orde for at diskursanalysen skal være en metode for å analysere det språklige og det materielle i et helhetsperspektiv. Faglig ansatte og politisk valgte vil ha bestemte ønsker og målsettinger for arealbruken i kommunen. Disse vil være en intergrert del av strandsonediskursen og reflekteres i den sosiale praksisen som finner sted. Diskursen blir slik et *handlingspremiss* for de sosiale aktører. Vedtaket planutvalget treffer i en dispensasjonssak vil trekke veksler på den diskursen beslutningstakerne og saksbehandlerne ser som rasjonell. Ved at diskursen på denne måten er med på å konstituere planutvalgets rettsanvendelse, vil den også få direkte følger for arealutnyttelsen i strandsonen. En diskurs er således også et romlig og materielt fenomen. Planutvalgets vedtak om å innvilge eller å avslå en dispensasjonssøknad vil i neste omgang medføre et bestemt utbyggingsmønster i strandsonen. Den faktiske utbyggingen i

100-metersbeltet vil slik kunne ses på som strandsonediskursens materielle og territorielle uttrykk. Både de politiske vedtak i dispensasjonssaker, den faktiske utbyggingen og arealutnyttelsen i strandsonen i Austevoll kommune kan slik defineres som *diskursens materialitet*.

Under problemstilling 2 ønsker jeg å undersøke om, og på hvilken måte, Austevolls strandsonediskurs gir uttrykk for en motmakt mot den diskursen som opprettholdes av Fylkesmannen og Miljøverndepartementet. Hvilke målsettinger og ønsker har kommunen for bruken av strandarealene, og hva ønsker Fylkesmannen og Miljøverndepartementet på de samme områder? Hvilke følger får dette for de kommunale aktørenes argumentasjon og diskursive strategier?

Under problemstilling 3 ønsker jeg å kartlegge strandsonediskursens materialitet i Austevoll kommune. Hvilket omfang har dispensasjonspraksisen og hvilken utbyggingstakt kan registreres i strandområdene? Hvilke typer arealer blir berørt av dispensasjonspraksisen? Er det viktige strandsoneverdier knyttet til de sakene hvor dispensasjon gis?

Kapittel 5: Metodisk tilnærming

5.1 Innledning

I de foregående kapitler har jeg redegjort for *hva* som vil være gjenstand for analyse i denne oppgaven, både i forhold til tema, problemstillinger og konseptuelt rammeverk. I det følgende vil jeg gjøre rede for *hvordan* jeg har gått frem for å tilegne meg data som belyser oppgavens tre problemstillinger. Ved valg av metodisk tilnærming må man stille seg spørsmålet; Hvilke metoder er best egnet for å svare på de problemstillingene som er formulert? Gjennom å begrunne valg av metodisk tilnærming ønsker jeg å vise hvorfor bestemte fremgangsmåter er valide for de spørsmål oppgaven stiller. Forhold knyttet til metodenes reliabilitet vil også bli diskutert. Hvilke svakheter og hvilken usikkerhet knytter seg til de ulike metoder? Vil dette ha konsekvenser for konklusjonene jeg kan trekke?

Oppgavens ulike problemstillinger krever at jeg tar i bruk flere forskjellige metoder. Under problemstilling 1 ønsket jeg å gjennomføre en legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak fra årene 2000 til 2002. I forbindelse med denne problemstillingen vil jeg utarbeide en oversikt over de dispensasjonsvedtakene som ble truffet i denne perioden fordelt etter *type tiltak*. Denne kategoriseringen behandles i avsnitt 5.2. Videre vil jeg analysere de begrunnelser som går frem av saksdokumentene i de enkelte dispensasjonssaker (avsnitt 5.3). I analysen vil begrunnelsene sin relevans vurderes opp mot de legislative hensyn bak bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet langs sjø.

I analysen av problemstilling 2 ser jeg nærmere på bakgrunnen for kommunens lovtolkning og rettsanvendelse. Gjennom intervjuer med kommunalt ansatte og Planutvalgsmedlemmer ønsker jeg å studere hvordan den lokale strandsonediskurs er med på å forme Planutvalgets dispensasjonspraksis (avsnitt 5.4).

Problemstilling 3 omhandler de materielle konsekvensene av kommunens dispensasjonspraksis. For å undersøke omfanget av utbyggingen i 100-metersbeltet, har jeg ved hjelp av GAB-data gjennomført en GIS-kartlegging av hvor mye areal i strandsonen som er påvirket av utbygging (avsnitt 5.5). Problemstilling 3 krever videre at jeg vurderer dispensasjonsvedtakene direkte opp mot de legislative hensynene bak Plbl. §

17-2. For å vurdere hvorvidt friluftslivs- og estetikkensynet har blitt ivaretatt, har jeg gjennomført en terrengeanalyse i tyve utvalgte dispensasjonssaker (avsnitt 5.6). Norsk Naturinformasjon (NNI) kartla i 2002 verdifulle naturområder i Austevoll kommune. Denne kartleggingen er benyttet som sekundærkilde for å vurdere om hensynet til det biologiske mangfold har blitt ivaretatt i kommunens dispensasjonspraksis. Når det gjelder hvorvidt hensynet til kulturarv og kulturminner er ivaretatt, har jeg benyttet SEFRAK-registeret over fornminner og kulturminner som sekundærkilde, samt studert de innsigelsene Hordaland Fylkeskommune har hatt til kommunen vedrørende dette tema. Bruken av sekundærkilder er behandlet i avsnitt 5.7.

5.2 Kategorisering av dispensasjonssaker

Med utgangspunkt i saksdokumentene fra dispensasjonssakene Planutvalget behandlet i årene 2000, 2001 og 2002 har jeg utarbeidet en oversikt over omsøkte tiltak i 100-metersbeltet langs sjø. I denne oversikten er både innvilgede og avslåtte dispensasjonstiltak kategorisert etter *type* (naust, fritidsbolig, bolighus, næringsbygg med videre). Det går også frem hvilke tiltak som ble påklaget av Fylkesmannen og hva som ble resultatet av klagebehandlingene.

Grad av privatisering avhenger av hva slags tiltak det gis dispensasjon til. De færreste vegrer seg for å gå forbi andres naust, mens det å gå igjennom andres hage er noe vi prøver å unngå. Et bolighus i strandkanten vil med andre ord oppleves mer privatiserende enn et tradisjonelt naust. Det var derfor naturlig å starte inndelingen av sakene i om dispensasjon ble innvilget eller avslått, og videre inn i hovedkategoriene; *naust, bolighus, fritidsboliger, fiskerikai, næringsbygg, kaianlegg, brygger, veianlegg og fradelinger*. Delingssakene omfatter både fradeling av allerede bebygde parseller og fradeling hvor det ikke er planer om utbygging. Felles for disse sakene er at de ikke medfører noen umiddelbar endring i arealbruk.

Ved den videre inndelingen av sakene tok jeg utgangspunkt i de begrunnelsene som var gitt for dispensasjon. Vedtakene tok ofte utgangspunkt i en vurdering av hvor god planstatusen i området var. Selv om et område fungerte som et naustområde, var det ikke nødvendigvis regulert til dette formål i kommuneplanens arealdel. Et naust som bygges i en fra før av uberørt vik, må regnes som et større inngrep enn et naust som bygges

mellom andre naust i en allerede eksisterende naustvik. Kategorien *naust* ble derfor inndelt i tre underkategorier:

- Dispensasjon til naust gitt i et *eksisterende naustområde* som er *foreslått regulert til naustformål* i ny kommuneplan.
- Dispensasjon til naust gitt i et område som *ikke fungerer som naustområde* i dag, men som er *foreslått regulert til naustformål* i ny kommuneplan.
- Dispensasjon til naust gitt i et område som *ikke fungerer som naustområde* i dag, og som heller *ikke er foreslått regulert til naustformål* i ny kommuneplan.

Saker som klassifiseres i underkategori 1 vil være de mest akseptable. I disse sakene har saksbehandlerne og Planutvalget vurdert området som det omsøkte tiltak skal bygges i og funnet at en innvilgelse av dispensasjonssøknaden ikke vil endre allmennhetens tilgjengelighet i vesentlig grad. Saker som klassifiseres i underkategori 2 vil være forsvarlige i den forstand at områdets egnethet for naustformål har blitt vurdert i den pågående planleggingsprosessen. I planarbeidet skal det undersøkes om det er allmenne interesser knyttet til de enkelte områder. Saker som klassifiseres i underkategori 3 virker mindre gjennomtenkte fra Planutvalget sin side, og den spredte utbyggingen søm følger av slike vedtak, vil medvirke til en 'bit for bit'-utbygging av strandområdene. Kategoriene *bolighus* og *fritidsboliger* er inndelt etter samme mal.

I den senere tid har flere kommuner i Hordaland merket en endring i bruken av naust. Mens tradisjonelle naust ble brukt til oppbevaring av fiskeredskaper og til båtopleg i vinterhalvåret, blir såkalte *hyttenaust* i dag brukt som fritidsboliger. Hyttenaustene har en utforming som minner om de tradisjonelle naustene, men de har gjerne vinduer, dører og kanskje en altan (se figur. 5.1). I og med at *bruksformålet* for hyttenaust tilsvarer formålet for fritidsboliger, er hyttenaustene inntatt i denne kategorien.



Figur 5.1. Tradisjonelt naust versus hyttenaust.

Her kan det imidlertid ligge en svakhet ved kategoriseringen. Selv om et tiltak på papiret kalles et naust, er det ikke sikkert at det vil brukes til dette formål i praksis. Det er mulig at enkelte av tiltakene som er kategorisert som naust, burde vært kategorisert som hyttenaust under fritidsbolig-kategorien. Tiltak har bare blitt kategorisert som hyttenaust i de tilfellene hvor dette går frem av saksdokumentene.

Tiltakene som falt i de resterende kategoriene var færre i antall og forholdsvis ensartede. De ble derfor ikke delt inn i underkategorier.

Ut fra denne kategoriseringen kan man få et innblikk i hvorvidt dispensasjonstiltakene har en forankring i et plangrunnlag, og om tiltakene vil bidra til en ytterligere privatisering av strandsonen.

5.3 Analyse av saksdokumenter

Saksdokumentene gir uttrykk for de konkrete vurderingene som er foretatt av saksbehandlerne og Planutvalget i de enkelte dispensasjonssakene. I saksutredningen henter saksbehandler inn høringsuttalelser hvor ulike interne og eksterne etater kommer med innspill de mener er av relevans for dispensasjonsavveiningen. Når saken går ut fra rådmannens kontor, ligger det ved et forslag til vedtak, samt en begrunnelse for dette. Saken behandles deretter politisk i Planutvalget. Som nevnt er det etter Fvl. § 24 et rettslig krav at det endelige vedtaket skal være begrunnet. Om Planutvalget velger å gå inn for et annet vedtak enn det som foreslås av rådmannen, utformes vedtakets begrunnelse av ett eller flere av Planutvalgets medlemmer. Ut fra saksdokumentene kan man derfor lese hvilke vurderinger og avveininger som er gjort av bygge- eller delesaksbehandler, og av medlemmene i Planutvalget.

I analysen av problemstilling 1 ønsket jeg å undersøke om det forelå ”særlige grunner” for å fravike bygge- og deleforbudet i de sakene hvor Planutvalget innvilget dispensasjon i årene 2000, 2001 og 2002. Som tidligere nevnt er det et krav at de areal- og allokeringshensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet skal være vurdert for at ”særlig grunn” kan sies å foreligge. Av Ombudsmannens årsmeldinger (1997, s. 289) går det frem at en endret vurdering i arealbruken i forhold til gjeldende plan kan regnes som et pro-

hensyn i en dispensasjonsavveining. Problemstilling 1 innebærer en kontroll av lovligheten av de politiske vedtak.

I juridisk terminologi brukes begrepet legalitetskontroll om tilfeller hvor man søker å kontrollere lovligheten av ett bestemt vedtak, truffet av domstoler eller forvaltningsmyndigheter. Analysen jeg har gjennomført er ikke en legalitetskontroll i ordets egentlige betydning. I stedet for å studere hver enkelt dispensasjonssak for seg, har jeg sett på alle vedtakene under ett. Hvilken rettsanvendelse er det som gir seg til kjenne?

Spørsmålene jeg stilte meg under legalitetskontrollen var:

- Hvordan begrunner Planutvalget sine dispensasjonsvedtak?
- Hvilke hensyn regnes som "særlige grunner" for å innvilge dispensasjon?
- I hvilke tilfeller gis det dispensasjon?
- Vises det til de legislative hensynene bak Plbl. § 17-2?

Svarene jeg fant i denne analysen gir videre et innblikk i problemstilling 2 som omhandler maktkampen mellom kommunen og de sentrale myndigheter om forvaltningen av strandarealene: Utfordrer kommunens dispensasjonspraksis sentrale myndigheters syn på hvordan håndhevelsen *bør* være i kommunene? Hvorfor? Og på hvilken måte?

5.4 Kvalitative intervju

Problemstilling 2 krever at jeg undersøker om, og på hvilken måte, den lokale diskurs gir uttrykk for en motmakt mot den diskursen som opprettholdes av Fylkeskommunen, Fylkesmannen og Miljøverndepartementet. Gjennom kvalitative intervjuer har jeg forsøkt å avdekke hvilken mening, eller hvilken rasjonalitet, som ligger bak kommunens forvaltning av strandsonen.

Informantene er gitt anledning til med egne ord å uttrykke sin forståelse av hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal benyttes i strandsonesaker, og hvilke vurderinger som er relevante i en avveining om dispensasjon skal innvilges eller avslås. Jeg har forsøkt å kartlegge hvilke verdier, og hvilke motiver, som ligger bak de vurderinger saksbehandlere og medlemmer i Planutvalget foretar. Hvilke målsettinger og ønsker har kommunen for

bruken av strandarealene, og i hvilken grad stemmer disse overens med Fylkesmannens og Miljøverndepartementets ønsker for de samme områder? Skiller den virkeligheten som uttrykkes gjennom den lokale diskurs seg fra den som uttrykkes fra Fylkeskommunens, Fylkesmannens og Miljøverndepartementets side? Tar de kommunale aktørene i bruk representasjoner som forutsetter en mer liberal håndhevelse av dispensasjonsadgangen som en del av sin diskursive strategi?

Aktører med ulike posisjoner i det politisk-byråkratiske system er blitt intervjuet. Av kommunalt ansatte har jeg intervjuet teknisk sjef, leder for offentlig servicekontor (som i dag blant annet har det øverste ansvaret for bygge- og delesaksbehandlingen) og to konsulenter som arbeider med bygge- og delesaksbehandling. Jeg har videre intervjuet seks av medlemmene i Planutvalget, inkludert tidligere ordfører i kommunen.

Jeg benyttet meg av en semi-strukturert intervjumetode. Samtalene tok utgangspunkt i en intervjuguide hvor noen hovedtemaer og spørsmål var listet opp. Dette skapte en fleksibel intervjusituasjon hvor de svar jeg fikk fra informanten kunne lede til nye, utfyllende spørsmål jeg ikke hadde tenkt på i utgangspunktet. Når jeg fikk svar som dreide samtalen i en interessant og fruktbar retning, benyttet jeg muligheten til å be informanten utdype hva han eller hun mente: 'Kan du utdype dette?' eller 'Hvorfor mener du dette er viktig?'.

Jeg startet intervjuene med noen relativt åpne spørsmål, hvor informantene fikk uttale seg om sitt syn på byggeforbuds- og dispensasjonsbestemmelsen, og om trekk ved Austevoll kommunes arealforvaltning i strandsonen. Jeg ønsket å undersøke bygge- og deleforbudet sin legitimitet og å vurdere forvaltningen av 100-metersbeltet i lys av kommunens generelle utviklings- og arealpolitikk.

- Er bygge- og deleforbudet en fornuftig regel her i Austevoll? (Eventuelt; Er plan- og bygningslovens § 17-2 en god / ikke god bestemmelse i Austevoll kommune?)
Hvorfor / hvorfor ikke?
- Hvilken politikk / hvilke målsettinger har kommunen for strandsonen?
- Hva slags praksis følger man når det gjelder bygge- og delesaker i 100-metersbeltet?

Neste hovedtema gjaldt dispensasjonsavveiningen og begrunnelser for dispensasjon. Dette var en sentral del av intervjuene i og med at informantene her fikk uttale seg konkret om sin tolkning og anvendelse av lovverket. Under denne delen kom informantene også inn på de legislative hensyn bak Plbl. § 17-2;

- I hvilke tilfeller synes du det er naturlig at kommunen dispenserer fra byggeforbudet i 100-metersbeltet? Hvilke grunner kan godtas? (konkrete eksempler?)
- Hvordan tolker du vilkåret om ”særlige grunner”?
- Når skal det ikke gis dispensasjon?
- Mener du at de offentlige hensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet blir ivare tatt gjennom kommunens forvaltningspraksis?

Ved analysen av saksdokumentene viste det seg tidlig at en stor del av dispensasjonsvedtakene hadde sammenheng med at den gjeldende arealplanen var vedtatt i 1986, og derfor ikke lenger stemte overens med terrenget (se avsnitt 6.3). Dispensasjonspraksisen i Austevoll kommune måtte derfor ses i sammenheng med plansituasjonen. Dette var det tredje hovedtemaet under intervjuene;

- Langt de fleste dispensasjonene fra § 17-2 i perioden 2000 til 2002 faller i LNF-C områder, med bestemmelser om forbud mot spredt utbygging. Har du noen kommentarer til dette? Er dette et problem? Hva er eventuelt løsningen?
- Flere av dispensasjonsvedtakene er begrunnet med at parsellen som er søkt fradelt ligger i et område som i forslag til den nye kommuneplanen er foreslått som naustområde, hytteområde e.l. Er slik ’planlegging i etterkant’ en akseptabel praksis? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Hvorfor ble ikke kommuneplanen fra 1986 rullert før i 2003?
- Kan man styre utviklingen i Austevoll ut fra en arealplan? (Eller er dispensasjoner en nødvendighet?)
- Det hender at Planutvalget ikke følger administrasjonens anbefaling. Hva er grunnen til dette? Hva kjennetegner de sakene hvor dette var tilfelle?

Til slutt i intervjuet ønsket jeg å ta opp kommunens forhold til Fylkeskommunen som høringsinstans, og til Fylkesmannen som hørings- og klageinstans. Hvordan tolker de den kritikken som er kommet fra Fylkesmannen? Og hvordan ser de på egen dispensasjonspraksis?

- Hvordan opplever du Fylkesmannen og Fylkeskommunen som høringsorganer i forhold til kommunens saksbehandling i dispensasjonssaker?
- Hvorfor tror du at Austevoll ligger høyt oppe på Fylkesmannens statistikk over kommuner med høy dispensasjonspraksis? Hvordan opplever du den kritikk dere har fått fra Fylkesmannen som klageinstans?
- Synes du dispensasjonspraksisen i Austevoll er for liberal? Hvorfor / hvorfor ikke?

Intervjuet som datainnsamlingsmetode har den fordel at informantene får bruke egne ord til å beskrive sin egen virkelighet. Imidlertid omhandlet mange av de spørsmålene jeg stilte under intervjuene *verdier* og *holdninger* til dispensasjon. For mange kan det være en utfordring å svare helt fritt i slike situasjoner. For å unngå at informantene satte seg i en forsvarsposisjon, påpekte jeg at alle ville bli behandlet anonymt i oppgaven, og at mitt formål ikke var å skrive en negativ artikkel i en avis, men å forsøke å sette meg inn i hvordan de opplevde situasjonen, og hvordan de mente at byggeforbudet og dispensasjonsbestemmelsen fungerte i Austevoll.

Jeg tok lydopptak av intervjuene for å kunne gjengi mest mulig nøyaktig hva som hadde blitt sagt. Det ble også lettere for meg å gjennomføre intervjuet mest mulig som en vanlig samtale, i stedet for å konsentrere meg om å notere hva som ble sagt. I tre tilfeller unnlot jeg imidlertid å ta opp lyd, fordi informantene av ulike årsaker oppfattet dette som forstyrrende for intervjusituasjonen.

Også kommuneplanene fra 1986 og 2003 kan gi et innblikk i den lokale strandsonediskurs. Mens saksdokumentene gir uttrykk for konkrete dispensasjonsvurderinger, er kommuneplanen mer helhetlig og av generell karakter. Av kommuneplanens tekstdel fremgår hvilke målsettinger og retningslinjer kommunen har for forvaltningen av strandområdene sine. Arealdelen skal på sin side være et uttrykk for

den konkrete vurdering av hvordan arealdisponeringen bør være i de ulike områder av kommunen. Kommuneplanen kan slik være et bakteppe for forståelsen av de vurderinger som gjøres av bygge- og delesaksbehandlere og medlemmene av Planutvalget i saker som gjelder dispensasjon fra Plbl. § 17-2. I perioden 2000 til 2002, var planen som ble utarbeidet og vedtatt av kommunestyret i 1986 fremdeles gjeldende. Kommunen var i gang med en omfattende revisjonsprosess, men den nye kommuneplanen ble ikke endelig vedtatt før i 2003. Kommunen begynte imidlertid å skjelve til arealddelen i den nye kommuneplanen allerede før den var vedtatt, da den ga et riktigere bilde av arealbrukssituasjonen enn den gamle planen gjorde. Både planen fra 1986 og 2003 ble derfor gjennomgått i forbindelse med problemstilling 2.

5.5 GIS-kartlegging av utbyggingen i 100-metersbeltet

For å sette den lokale strandsonediskursen i et helhetlig perspektiv, har jeg gjennomført en kvantitativ kartlegging av utbyggingens omfang. Kartleggingen av byggemønsteret i strandsonen kan gi svar på hvor stor del av kommunens strandsoner som er nedbygget og hvor mye som står uberørt. Ved å studere bygningsdata fra tre ulike årstall (1985, 1995 og 2004) kan jeg også si noe om utbyggingens utviklingstakt.

Kartleggingen ble utført ved hjelp av geografiske informasjonssystemer (GIS). En viktig datakilde til kartleggingen var GAB-registeret, et digitalt register over alle grunneiendommer, adresser og bygninger i Norge. Registeret administreres av Statens Kartverk og de enkelte kommuner har ansvar for å rapportere alle godkjenninger, igangsettelse og ferdigstillelser av nybygg, tilbygg og påbygg til registeret. Jeg tok utgangspunkt i alle bygg som var ferdigstilt ved tre årstall; 1985, 1995 og 2004. Fra GAB-ansvarlig ved Statens Kartverk i Hordaland fikk jeg tilsendt bygningsdata for Austevoll kommune i form av en shape-fil (1244bygg_f.shp), hvor alle bygg er koordinatfestet og har et flateareal. I en tilhørende tabell kan man blant annet se hvilket år bygningene ble ferdigstilt og tatt i bruk. Videre hadde jeg en shape-fil som kunne benyttes til å ekstrahere kystlinjen (1244vann_f.shp), en shape-fil over veisystemet i kommunen (1244veg_l.shp) og en shape-fil hvor de områdene som var regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen fra 1986 var digitalisert (regulerte_områder.shp). Kartet over påvirket areal ble fremstilt som vist i flytdiagrammet som er lagt ved oppgaven, men jeg vil kort gå igjennom prosessen her.

Kartleggingen ble gjennomført med ArcGIS, versjon 8.3 og versjon 9. Fra kartlaget som viste kystlinjen konstruerte jeg 100-metersbeltet ved å lage en buffer 100 meter innover land. Ved hjelp av en operasjon som kalles *intersect* mellom dette kartlaget og kartlaget med bygningene fikk jeg ekstrahert de bygg som er plassert innen 100-metersbeltet. Bygningene ble deretter delt i tre ulike kartlag, ett med alle bygg ferdigstilt til og med 1985, ett med bygg ferdigstilt i årene 1986 til 1995, og ett med bygg ferdigstilt mellom 1996 og 2004. For hvert av disse kartlagene er det fremstilt et kartlag hvor en 50 metersbuffer er lagt rundt hvert bygg. Denne bufferen skal være et mål på det arealet som blir påvirket av en bygning. Gjennom en *intersect*-operasjon med disse kartlagene og 100-metersbeltet, fikk jeg frem det areal innen 100-metersbeltet som regnes som påvirket. Arealet som faller utenfor bygningene og deres buffersoner, vil være det upåvirkede arealet i 100-metersbeltet langs sjø. Kartlaget med områdene som var regulert til utbyggingsformål etter kommuneplanen fra 1986, er benyttet for å ekskludere det påvirkede arealet som er regulert. Det er de bygningene som er oppført etter dispensasjoner som er viktig å få frem i analysen. I det endelige kartet ligger kartlaget som viser påvirket areal i perioden 1996 til 2004 under kartlaget over areal som ble påvirket mellom 1986 og 1995, som igjen ligger under kartlaget over påvirket areal frem til 1985. Med denne rekkefølgen på kartlagene kan man se hvor mye *nytt* areal i uregulerte områder som er blitt påvirket i de ulike perioder.

Av en slik kvantitativ kartlegging kan man foreta en omfangsanalyse. For det første kan man beregne hvor mye areal i kommunen som befinner seg 100 meter eller nærmere sjøen, både i antall dekar og i andel av totalt areal i kommunen. Videre kan man beregne hvor stor del av kommunens strandsone som er påvirket gjennom utbygging per 1985, 1995 og 2004, også her i antall dekar og i andel av totalt areal i 100-metersbeltet. På samme måte kan man undersøke hvor mye som står uberørt. Av dette kan man analysere hvor sterk utviklingstakten er. Er det store nye arealer som har blitt utbygd siden 1985?

Utbygginger som omfattes av reguleringsplaner fanges dessverre ikke opp i min kartlegging. Det er derfor mulig at enkelte av bygningene i 'uregulerte' områder i realiteten ikke dreier seg om dispensasjoner. Dette er en svakhet ved denne metoden.

For å vurdere plangrunnlaget saksbehandlerne måtte forholde seg til i sakene mellom 2000 og 2002, har jeg også studert byggemønsteret i 1985 i forhold til arealplanen fra 1986. Hvor mange bygg i 100-metersbeltet lå i 1986 utenfor planlagte områder? Hvor stor andel av bygningsmassen i 100-metersbeltet utgjorde disse bygningene? Jeg har videre undersøkt hvor mange av bygningene som er oppført i periodene 1986 - 1995 og 1996 - 2004, som er plassert i de ulike arealbrukskategorier.

Nytten av en GIS-analyse er avhengig av kvaliteten på de data man benytter seg av. En kvantitativ kartlegging som dette har visse svakheter i forhold til selve datamaterialet. Det er mulig at ikke alle bygg som har blitt oppført de senere år er rapportert inn til GAB-registeret. Statens kartverk opplever et problem i forhold til etterslep av registreringer. Bygningene som rapporteres til GAB utgjør bare en del av de tiltak som innebærer en privatisering av strandareal. Tiltak som brygger, kaier, moloer og veier omfattes ikke av analysen. Det er også slik at bygg under 15 m² i hovedsak ikke rapporteres inn. Dette gjør at enkelte mindre naust og uthus vil falle utenfor analysen. Slike små bygg er imidlertid ofte oppført i tilknytning til andre bygg, og vil derfor trolig ikke påvirke tallene i analysen i vesentlig grad.

Man kan også diskutere om 50-metersbufferen er et passende mål for hva som oppleves privatisert. Det er klart at det areal som må regnes som *påvirket* vil utgjøre mer enn grunnflaten på de enkelte bygg. Men hvor mye av det omliggende areal skal inkluderes? 50-metersbufferen jeg har benyttet meg av i denne analysen er en mal fra Kystsoneprojektet i Aust-Agder (Aust-Agder Fylkeskommune, 1999). Det presiseres i rapporten fra dette prosjektet at 50-metersgrensen kun er et teoretisk mål. På noen steder vil det areal som oppleves privat være større, på andre steder mindre. Hvor mye som oppleves privatisert vil variere både med naturforhold som topografi og vegetasjon, og med faktorer knyttet til mennesket selv, så som kultur, verdier og erfaringer. Det er også klart at et bolighus eller en fritidsbolig, vil virke mer privatiserende enn et tradisjonelt naust.

5.6 Terrenganalyse

En slik kvantitativ kartlegging av utbyggingens omfang, vil ikke si noe om *hvilke typer arealer* som blir berørt av dispensasjonspraksisen. Under problemstilling 3, ønsket jeg

derfor også å vurdere Planutvalgets dispensasjonsvedtak direkte opp mot de legislative hensyn bak bygge- og deleforbudet i Plbl. § 17-2. Har de områdene hvor dispensasjoner har blitt innvilget kvaliteter som tilsier at dispensasjon ikke burde vært gitt? For å vurdere hvorvidt friluftslivs- og estetikkhensynet er blitt ivaretatt, har jeg gjennomført en terrenganalyse for 20 utvalgte dispensasjonssaker fra årene 2000 til 2002. Sakene er representative i forhold til type sak, og i forhold til beliggenhet i kommunen. Et oversiktskart over saksutvalget er lagt ved (se kart 5 side 98). I tillegg til feltarbeid i terrenget, har jeg gjennomført en generell befarings av kommunens strandsone fra båt.

Friluftsliv drives av om lag 80 prosent av Norges befolkning, og friluftsliv som målsetting begrunnes ofte med aktivitetens betydning for folks livskvalitet. Tilgang til små og store naturområder er en forutsetning for friluftaktivitet. Kysten er en viktig arena for friluftsliv i Hordaland. Den vekslende naturen med sund, vik, holmer og skjær er attraktiv for en rekke aktiviteter. Plan- og bygningsloven åpner for å regulere områder til friluftsmål gjennom arealdelen til kommuneplanen. De områdene som faktisk kan brukes til friluftaktivitet vil imidlertid være flere enn de som er regulert til dette. LNF-C-kategorien brukes om store arealer i Austevoll kommunes arealplan, og deler av disse arealene kan ha viktige friluftslivs- og landskapsestetiske interesser knyttet til seg.

Hvilke egenskaper ved et område er av betydning for områdets egnethet for friluftsliv og rekreasjon? Friluftslivet har to sentrale aspekter. For det første innebærer det *fysisk aktivitet*; et godt friluftsområde må være tilgjengelig og mulig å ta seg frem i. For det andre innebærer friluftsliv *mental aktivitet*; det å oppholde seg utendørs er for mange forbundet med avkobling, nytelse og opplevelse. Landskapets visuelle karakter og estetiske kvalitet regnes av mange som ensbetydende med høy rekreasjonsverdi (Bennett, 1979). Men for at et område skal være egnet til friluftaktivitet er også områdets funksjonelle beskaffenhet av sentral betydning. En studie av folks preferanser for rekreasjonsområder, "Nærmiljø – Fritid – Rekreasjon" (Bennett, Elvestad og Sundheim, 1980), viste at to forhold var spesielt sentrale for brukerne av et område; områdets *tilgjengelighet* og områdets *beskaffenhet*. Et områdes beskaffenhet omfatter både de funksjonelle og visuelle egenskapene.

Terrenganalysen tok derfor sikte på å beskrive områdenes tilgjengelighet, funksjonelle beskaffenhet og visuelle karakter ut fra nærmere spesifiserte kriterier. Det var viktig å utarbeide et system for beskrivelse av landskapets karakter som var håndterlig og anvendbart. Det er klart at et slikt valg av kriterier for å beskrive landskapet vil være preget av skjønn. I henhold til Bennett (1979), vil strengt definerte kriterier som knytter seg til spesifiserte egenskaper hos landskapet gi landskapsevalueringen et 'slør av objektivitet' ved at man kvantifiserer et fenomen som i sin natur er kvalitativt. Ulike mennesker vil ha ulike syn på hva som er viktig for at et område skal kategoriseres som et godt friluftsområde. Noen vil vektlegge landskapsestetikk, mens andre kanskje vil legge mer tyngde på tilgjengelighet og hvordan det er å ta seg frem i terrenget. Og selv blant turgåere som vektlegger det landskapsestetiske vil det være uenigheter om *hvilke* områder som er 'vakre' eller 'spennende'. Landskapsopplevelse er ikke noe som kan defineres likt for alle, og valgte kriterier vil derfor aldri være fullstendig representative.

Subjektivitetsproblemet gjør seg også gjeldende i selve terrenganalysen. Flere av vurderingene jeg har foretatt i analysen, innebærer bruk av skjønn. Landskapsverdier er ikke noe som eksisterer i seg selv, og all vurdering av verdi og egnethet vil innebære et subjektivt element. Vurderinger av landskapsbildet oppfattes ofte som spørsmål om 'smak og behag'; som subjektive meningsyttringer. Dette har også vært en stor del av den kritikken som er rettet mot tidligere arbeid med landskapsanalyse.

Björg Lien Hanssen skisserer i "A critical analysis of objective criteria and methods in conflict and land-use mapping" hvordan geografifaget har gjennomgått et paradigmeskifte hvor den tradisjonelle konseptualisering av kunnskap som objektiv har blitt forkastet til fordel for et syn på kunnskap som sosialt konstruert. Et vitenskapsteoretisk utgangspunkt kan her være Immanuel Kants objektivitetsparadigme (Hanssen, 2000). Dette paradigmet har spilt en viktig rolle i å strukturere nåtidens konseptualisering av objektivitet. En objektiv kunnskap forventes å være et resultat av anonym og upersonlig refleksjon, det vil si uavhengig av en kunnskapsprodusent. Kant mente at om man skilte mellom egne følelser og ønsker og vår 'cognition', ville man oppnå den rene fornuft og sannhet. Dette kan karakteriseres som et syn på kunnskap som 'a view from nowhere'².

² Jf. Robert D. Sack sitt relasjonelle geografiske rammeverk (Holt-Jensen, 1999).

I moderne geografisk tenkning og vitenskapsteori forkastes den tradisjonelle konseptualisering av kunnskap som objektiv. Fokus har blitt skjøvet over på et relasjonelt geografisk rammeverk hvor kunnskap blir sett i sin sosiale og kulturelle kontekst. Kunnskap er 'a view from somewhere', og konstrueres sosialt. Det er umulig å skille 'fakta' fra 'verdier', og det objektive fra det subjektive, som hevdet i den positivistiske tradisjon. Man må heller være verdibevisst og erkjenne at alle former for kunnskap er sosialt konstruert.

Det er altså ikke mulig å fri seg helt fra dette subjektivitetsproblemet, men det blir likevel viktig å sørge for at de vurderingene som gjøres bærer minst mulig preg av 'føling i fjæra'. Gjennom systematisk beskrivelse på basis av bestemte kriterier ivaretar man kravet om vitenskapelig objektivitet. I og med at etterprøvbarhet er et sentralt vitenskapelig krav har jeg dokumentert de funn jeg har gjort i felt gjennom fotografier. I det følgende vil jeg presentere de kriterier jeg mener har relevans for en vurdering av tilgjengelighet, funksjonell beskaffenhet og visuell karakter, samt gjøre rede for min operasjonalisering av disse kriteriene.

Tilgjengelighet:

For at et område skal være tilgjengelig forutsettes det en viss tilstedeværelse av stier som folk kan ta seg frem på, og normalt også at det går vei til området slik at folk som kommer langveis fra har mulighet til å parkere i nærheten. I strandområdene kan folk også komme båtveien, så veiforbindelse blir ikke lenger et nødvendig kriterium. Mulighet for båt feste eller oppankring vil tilsvare dette kriteriet.

Funksjonell beskaffenhet:

Flere kriterier kan være med på å beskrive områdets generelle farbarhet:

- Terrengform: om gradienten (helningsgraden) i området er mer enn 30° vil dette gjøre området mindre fremkommelig, og derfor mindre egnet som friluftsområde.
- Kuperthet: Strandoverflatens materialtype påvirker strandens ruhetsgrad. Generelt vil tilstedeværelsen av løsmasser som sand og grus øke en strands verdi for friluftsliv, men blir underlaget for dominert av store steiner og blokker vil det

igjen bli vanskeligere å ta seg frem. Slake svaberg egner seg godt for både solbading og turgåing.

- **Terrengbarrierer:** Tilstedeværelse av naturlige barrierer som stup, skrenter, myrområder og tett vegetasjon vil gjøre området mindre egnet som friluftsområde.
- **Kulturelle barrierer:** Menneskeskapte stengsler som gjerder, steingarder og dyrket mark kan også gjøre området mindre fremkommelig. I de tilfeller hvor bygget er oppført vil det også være interessant å vurdere tiltakets privatiserende virkning; Fungerer selve utbyggingen som en kulturell barriere fra landsiden, eller er den offentlige tilgjengeligheten til stranden sikret?
- **Bruken av området:** Er dette et område som tradisjonelt har vært brukt til friluftsliv og rekreasjon? Har det vært mulig å gå langs stranden?

Visuell / estetisk beskaffenhet:

Vurderingen av et områdes visuelle beskaffenhet vil også måtte bygge på skjønn, kanskje i høyere grad enn vurderingen av den funksjonelle beskaffenheten. Menneskers opplevelse av sine omgivelser er ikke bare knyttet til egenskaper ved omgivelsene selv (ytre stimuli), vår sansning er også formet av faktorer knyttet til individet selv og den kulturen individet er en del av. Verdier, holdninger og erfaringer påvirker hva vi opplever som estetisk.

Selv om det er vanskelig å operasjonalisere og måle estetikk, kan det ikke utelates fra en vurdering av et områdes friluftskvalitet i og med at det er et viktig aspekt ved landskapsopplevelsen. Jeg har derfor satt opp noen evalueringskriterier også her, slik at det er klart hva man skal se etter ute i terrenget. Det har vært nødvendig å slå av på kravet om presisjon, mot å få samlet inn data som har relevans i forhold til det tema som skal vurderes.

I felt vil det være fornuftig å starte med å avgrense *landskapsrommet* man skal vurdere; hvilken *skala* man skal benytte. Dette vil avhenge av hvor åpent landskapet er. Jo mer åpent et landskap er, jo mer synlig vil et inngrep være. En naturlig avgrensning vil derfor være å inkludere det området som tiltaket er synlig fra.

Norsk Institutt for Jordbruks- og Skogbruksforskning har utført en kartlegging av landskapstypene i Hordaland (NIJOS, 2004), og kartleggingen plasserer Austevoll kommune i landskapsregionen ”kystbygdene på Vestlandet”. Magne Bruun, ved Institutt for landskapsplanlegging på Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås, har utviklet et metodeopplegg for vurdering av landskapskvalitet, og argumenterer i den forbindelse for at landskapskvalitet må vurderes i relasjon til egenskaper og karaktertrekk ved den regionen som lokaliteten befinner seg i (Bruun, 1996).

En vurdering av områdets visuelle kvaliteter må være noe mer enn å klassifisere i enten ’stygt’ eller ’pent’. Det må kunne sies noe om hva som karakteriserer et bestemt landskap. Hvilke fysiske forhold i et landskap er av betydning for opplevelsen av landskapsbildet? De visuelle kvalitetene i landskapet er av mange forskere fremstilt som et samspill mellom tre overordnede egenskaper (Bruun, 1996). Disse egenskapene er:

- Variasjon og mangfold
- Helhet og samsvar
- Inntrykksstyrke og intensitet

Dette er relativt vage kriterier, men jeg vil forsøke å inkorporere disse elementene i noen mer konkrete vurderingspunkter. Spørsmålene jeg stilte meg under vurderingen av de estetiske kvalitetene ved et område var som følger:

- Landskapets variasjon: Hvor variert er terrenget og vegetasjonen? En slik variasjonsindeks kan være med å si noe om hvor ’spennende’ eller ’kjedelig’ landskapet er. Kriteriet forutsetter at monotone landskap er estetisk mindre interessante.
- Landskapets helhet: Virker landskapet ’ryddig’? Utgjør de ulike landskapskomponentene en harmonisk sammenheng?
- Landskapets inntrykksstyrke: Opplevs landskapet som spesielt flott sett i forhold til et ’vanlig’ kystlandskap her på Vestlandet? Eller har landskapet kvaliteter i form av at det representerer noe karakteristisk for regionen?

I tillegg er dette forhold som bør evalueres:

- Hvordan vil omsøkte tiltak påvirke landskapet? Er det satt vilkår for dispensasjon i form av krav om plassering, landskapstilpasning, utforming eller lignende? Vil tiltaket medføre visuelle terrenginngrep? Medfører det for eksempel utsprengning og 'sår' i landskapet?
- Er området privatisert fra før? Om det allerede er bebyggelse i området, representerer det omsøkte tiltaket et stilbrudd?

Kriteriene ble vurdert så konsekvent som mulig i de utvalgte dispensasjonssakene, før jeg etter en helhetsvurdering fastla om det knyttet seg friluftslivs- og estetikkverdier til de aktuelle lokaliteter. Jeg fikk slikt vurdert om dispensasjonspraksisen i de enkelte tilfeller var i tråd med strandvernets intensjoner.

5.7 Bruk av sekundærkilder

Hensynet til det biologiske mangfold er et annet av de legislative hensynene bak bygge- og deleforbudet. Jeg har ikke god nok kompetanse på biologi og biologisk mangfold til at jeg kunne inkludere slike vurderinger i min terrenganalyse, og oppgaven ville også fått et for stort omfang. Av pragmatiske årsaker har jeg derfor benyttet meg av en sekundærkilde for å vurdere hvorvidt bygge- og delesaksbehandlerne og Planutvalgsmedlemmene har tatt hensyn til det biologiske mangfold i sin behandling av dispensasjonssakene.

På oppdrag for Austevoll kommune, gjennomførte Norsk Natur Informasjon i 2002 en kartlegging og verdisetting av naturtypene i Austevoll (NNI, 2003). Denne kartleggingen var tilgjengelig i et shape-filformat tilsvarende de byggedataene jeg benyttet i GIS-kartleggingen over påvirket areal (avsnitt 5.5). Ved å ekstrahere alle bygg fra 1985 og frem til 2004 fikk jeg laget et kartlag med de bygg som er oppført etter at Plan- og bygningsloven ble vedtatt. Jeg har benyttet NNI-kartleggingen til å finne ut hvor mange av disse byggene som faller i områder av betydning for det biologiske mangfold. Bygg som faller innenfor planlagte områder ble også her trukket fra, da det var dispensasjonssakene jeg ønsket å undersøke.

NNI har gjennomført kartleggingen etter en mal utarbeidet av Direktoratet for Naturforvaltning (Direktoratet for naturforvaltning, 1999). I arbeidet ble større deler av kommunen befart, og potensielt viktige områder ble plukket ut. Prioriterte områder ble gjennomgått og klassifisert. Lokalitetene er verdivurdert i forhold til tre kategorier:

- A - Svært viktige områder
(områder av nasjonal interesse, bl.a. eksisterende naturreservater)
- B - Viktige områder
(områder av regional interesse)
- C - Lokalt viktige områder

Det fremheves i rapporten at selv om C-områdene er i den 'laveste' kategorien, er det disse områdene som vil stå sentralt når det gjelder kommunens arbeid med å sikre et bredt utvalg av det biologiske mangfoldet i Austevoll kommune. I en arealforvaltningsmessig sammenheng er C-områdene viktige for å bevare spennvidden i det lokale biomangfoldet.

Olav Overvoll, førstekonsulent ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling, bidro med veiledning og utarbeidet også kartmaterialet i prosjektet. Han mener registreringen generelt er god, men at det er mulig enkelte mindre strandenger kan ha blitt oversett. Han mener også at Litlekalsøy burde vært kartlagt. Denne øya har forekomster av kalkrike strandberg. Han påpeker også at Austevoll kun har gjennomført en naturtype-registrering, men at de også er i startfasen av en viltkartlegging. Det er nok en del viltverdier knyttet til enkelte strandområder i kommunen (sjøfugl), men da helst på mindre øyer og holmer uten bosetting og bebyggelse.

Selv om få bygg viser seg å falle innenfor områder av viktighet for det biologiske mangfold, er det ikke nødvendigvis en bevisst motivasjon fra Planutvalget sin side å unngå å gi dispensasjon her. En alternativ årsak kan være at det ikke er søkt om oppføring av mange bygg i disse områdene. Et slikt funn kan derfor skyldes tilfeldigheter mer enn bevisste motiver. Jeg mener likevel at dette er den beste måten den tilgjengelige kartleggingen kan benyttes på. Analysen vil i alle fall vise i hvilken grad disse områdene er under press.

Også når det gjelder vurderingen av om dispensasjonspraksisen er i strid med kulturarvhensyn, har jeg benyttet meg av en sekundærkilde. Fra Fylkeskommunen i Hordaland har jeg fått en oversikt over de innsigelsene Fylkeskommunen har hatt til dispensasjonssakene i Austevoll kommune i perioden 2000 til 2002 hva angår kulturminner. Disse innsigelsene forteller noe om hvordan saksbehandlere og Planutvalgsmedlemmer har vurdert saker hvor kulturminner har vært inne i bildet.

En annen kilde jeg benyttet meg av i analysen er SEFRAK-registeret (Sekretariatet for registrering av faste kulturminner). I dette registeret er fornminner for hele Austevoll er registrert og koordinatfestet. Når det gjelder de nyere kulturminnene er imidlertid kun øya Selbjørn registrert. Jeg har gjennom en GIS-analyse undersøkt hvorvidt det gis dispensasjoner til bygging i nærheten av fornminner og kulturminner på Selbjørn. Også her har jeg sett på bygg ferdigstilt fra 1985 og frem til i dag. Hvor mange bygninger ligger nærmere et fornminne eller et kulturminne enn 50 meter?

Kapittel 6: Legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg undersøke hvorvidt Planutvalget i Austevoll kommune anvendte dispensasjonsbestemmelsen i tråd med gjeldende rett i årene 2000 til 2002. Som nevnt i kapittel 2, fremgår det av forarbeidene til Plan- og bygningsloven at friluftslivs- og vernehensynene vil være de sentrale contra-hensyn i en dispensasjonsavveining som gjelder bygging eller deling i 100-metersbeltet langs sjø. Om disse hensynene ikke gjør seg gjeldende i en sak, kan dette danne grunnlag for dispensasjon. Pro-hensyn i en dispensasjonsavveining kan være at arealbruken i et område er endret etter at kommuneplanen ble utarbeidet, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvende en planendring (Ombudsmannens årsmeldinger 1997, s. 289). Det er i alle tilfeller et krav at de areal- og allokeringshensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet skal være vurdert for at "særlig grunn" kan sies å foreligge i en dispensasjonssak. At en slik vurdering er gjennomført bør gå frem av begrunnelsen i dispensasjonsvedtaket. Planutvalgets begrunnelser i dispensasjonsvedtak vil slik gi svar på om lovtolkningen og rettsanvendelsen ligger innenfor gjeldende rett. Problemstilling 1 lød som følger:

- Foreligger det "særlige grunner" for å fravike bygge- og deleforbudet i de sakene hvor Planutvalget har innvilget dispensasjon?

Gjennom en analyse av problemstilling 1, ønsker jeg å kontrollere lovligheten av de politiske vedtak. Det blir sentralt å undersøke hva Planutvalget regner som "særlige grunner" for å innvilge dispensasjon. Legges det vekt på hensyn som er relevante i forhold til vurderingstemaet? Eller tar Planutvalget utenforliggende hensyn?

I dette kapitlet vil jeg først gi en oversikt over hva Planutvalget innvilget dispensasjon til i årene 2000 til 2002 (avsnitt 6.2), før jeg i avsnitt 6.3 tar for meg de ulike begrunnelser som er gitt i dispensasjonsvedtak i denne perioden. Begrunnelsene sin relevans vil bli vurdert i forhold til de legislative hensyn.

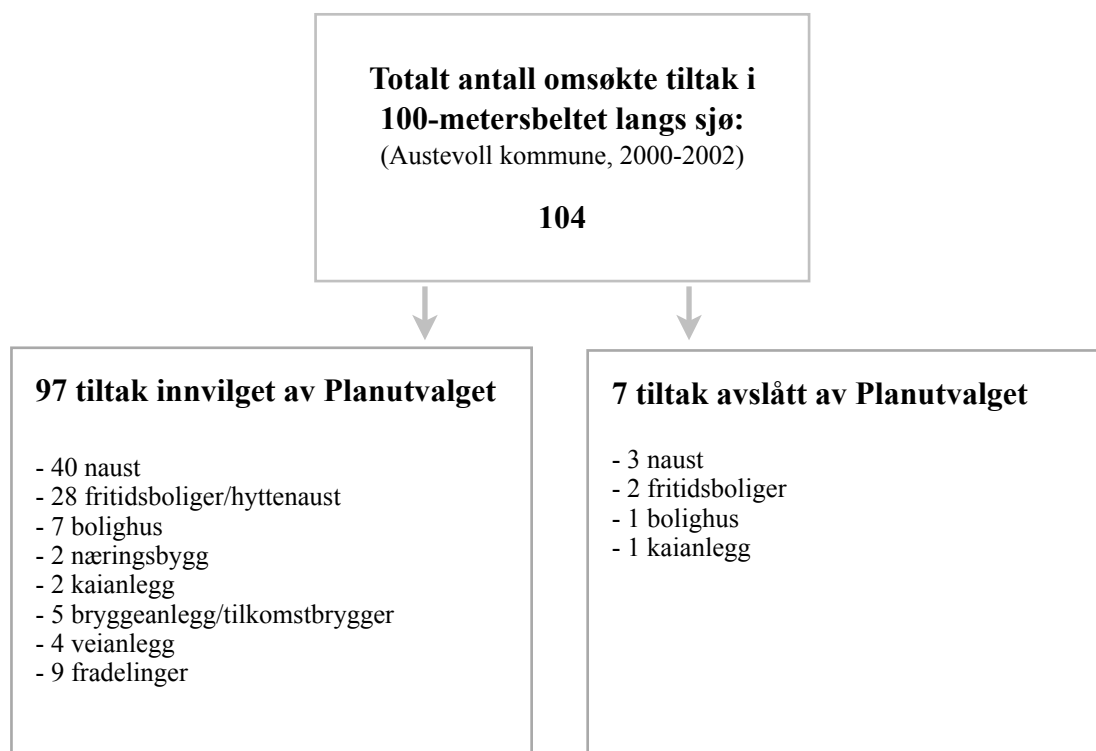
6.2 Hva gis det dispensasjon til?

I alt behandlet Planutvalget i Austevoll 92 dispensasjonssaker i årene 2000, 2001 og 2002. Dette går frem av kommunens egenrapportering. De fleste av disse sakene omhandlet søknad om dispensasjon til *ett* tiltak i 100-metersbeltet langs sjø, men i enkelte saker var det søkt om dispensasjon til *flere* tiltak. I kategoriseringen har jeg derfor tatt

utgangspunkt i antallet omsøkte tiltak og ikke antallet dispensasjonssaker, da jeg mener dette gir et mer nøyaktig bilde av omfanget av dispensasjonspraksisen i kommunen.

Totalt ble det søkt om dispensasjon til 104 tiltak i den aktuelle perioden. Figur 6.1 viser at hele 97 av disse ble innvilget i Planutvalget, mens bare 7 ble avslått. Dette innebærer en innvilgelsesprosent på om lag 93 prosent.

Av figur 6.1 går det også frem at hoveddelen av dispensasjonssøknadene som ble innvilget gjaldt bygging av naust. I alt ble 40 nye naust godkjent av Planutvalget i denne perioden. Videre ble det gitt dispensasjon til oppføring av 28 fritidsboliger og hyttenaust, 7 bolighus, 2 næringsbygg, 2 kaianlegg, 5 bryggeanlegg og tilkomstbrygger og 4 veiutbygginger. Det ble også innvilget dispensasjon til fradeling av 9 parseller. I figurene 6.2.1 til 6.2.8 gis en videre inndeling av sakene i de ulike dispensasjonskategorier. Det går her frem hvilke tiltak som ble påklaget av Fylkesmannen, og hva som ble resultatet av klagebehandlingene.



Figur 6.1. Totalt antall omsøkte tiltak i 100-metersbeltet langs sjø (Austevoll kommune, 2000 - 2002).



NAUST

Dispensasjon til naust gitt i et eksisterende naustområde som er foreslått regulert til naustformål i ny kommuneplan

16 dispensasjoner

Dispensasjon til naust gitt i et område som ikke fungerer som naustområde i dag, men som er foreslått regulert til naustformål i ny kommuneplan

21 dispensasjoner

5 tiltak påklaget av Fylkesmannen
Klagene ble tatt til følge av Planutvalget

Dispensasjon til naust gitt i et område som ikke fungerer som naustområde i dag, og som heller ikke er foreslått regulert til naustformål i ny kommuneplan

3 dispensasjoner

1 tiltak påklaget av Fylkesmannen
Dispensasjonen ble opphevet etter klagebehandling

Figur 6.2.1. Dispensasjoner til naust.



BOLIGHUS

Dispensasjon til bolighus gitt i et eksisterende boligområde som er foreslått regulert til boligformål i ny kommuneplan

5 dispensasjoner

Dispensasjon til bolighus gitt i et område som ikke fungerer som boligområde i dag, og som heller ikke er foreslått regulert til boligformål i ny kommuneplan

2 dispensasjoner

1 tiltak påklaget av Fylkesmannen
Dispensasjonen ble opphevet etter klagebehandling

Figur 6.2.2. Dispensasjoner til bolighus.



FRITIDSBOLIGER / HYTTENAUST

Dispensasjon til fritidsbolig gitt i et eksisterende hytteområde som er foreslått regulert for fritidsboliger i ny kommuneplan

11 dispensasjoner

1 tiltak påklaget av Fylkesmannen
Planutvalget fikk medhold i klagebehandlingen, og kommunens vedtak ble opprettholdt

Dispensasjon til fritidsbolig gitt i et område som ikke fungerer som hytteområde i dag, men som er foreslått regulert for fritidsboliger i ny kommuneplan

3 dispensasjoner

Dispensasjon til fritidsbolig gitt i et område som ikke fungerer som hytteområde i dag, og som heller ikke er foreslått regulert for fritidsboliger i ny kommuneplan

6 dispensasjoner

5 tiltak påklaget av Fylkesmannen
4 vedtak opphevet etter klagebehandling, Planutvalget fikk medhold i 1 sak

Dispensasjon til bygging av hyttenaust

8 dispensasjoner

7 tiltak påklaget av Fylkesmannen -
Klagene tatt til følge av Planutvalget

Figur 6.2.3. Dispensasjoner til fritidsboliger og hyttenaust.



NÆRINGSBYGG

1 dispensasjon til lagerbygg / verksted

1 dispensasjon til lagerbygg for et oppdrettsanlegg
Planutvalgets vedtak påklaget av Fylkesmannen, og opphevet etter klagebehandling

Figur 6.2.4. Dispensasjoner til næringsbygg.



KAIER OG MOLOER

1 dispensasjon til kai / molo i tilknytning til hyttenaust
Planutvalgets vedtak påklaget av Fylkesmannen, og opphevet etter klagebehandling

1 dispensasjon til fiskerikai
Planutvalgets vedtak påklaget av Fylkesmannen. Klage trukket mot at et friområde i nærheten ble opprettholdt i den nye kommuneplanen.

Figur 6.2.5. Dispensasjoner til kaier og moloer.



BRYGGER

5 dispensasjoner til brygger
(3 bryggeanlegg og 2 tilkomstbrygger)

Figur 6.2.6. Dispensasjoner til brygger.



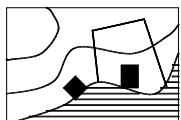
VEIANLEGG

4 dispensasjoner til utbygging av veianlegg

3 tiltak påklaget av Fylkesmannen med disse utfall:

- Planutvalgets vedtak opphevet etter klagebehandling
- Fylkesmannens klage tatt til etterretning og reguleringsplan utarbeidet
- Fylkesmannens klage trukket mot at et friområde i nærheten ble opprettholdt i den nye kommuneplanen

Figur 6.2.7. Dispensasjoner til veianlegg.



FRADELING

9 dispensasjoner til fradelinger av parseller

5 dispensasjoner påklaget av Fylkesmannen,
Planutvalget tok ikke klagen til følge. Ingen klagebehandling gjennomført, og parsellene er i dag tinglyste.

Figur 6.2.8. Dispensasjoner til fradelinger.

6.3 Begrunnelser for dispensasjon

Dispensasjon begrunnet med endret vurdering av arealbruk i forhold til gjeldende plan

Dispensasjonssakene som Planutvalget behandlet i perioden 2000 til 2002, ble vurdert i forhold til en kommuneplan som ble vedtatt i 1986. I kommuneplanens arealdel (kart 3) var store deler av strandområdene regulert som LNF-C. Dette er landbruks-, natur- og friluftsområder hvor byggetiltak som hovedregel ikke er tillatt, med unntak av i tilknytning til stedbunden næring. Av retningslinjene til arealdelen går det frem at slike byggetiltak ikke under noen omstendigheter skal forekomme i 100-metersbeltet langs sjø. At et område er regulert som LNF-C innebærer med andre ord et totalforbud mot bygging i 100-metersbeltet. Men selv om et område i kommuneplanens arealdel var regulert til LNF-C-formål etter den gjeldende planen, kunne området i den aktuelle perioden fungere som en naustvik, et boligområde eller annet. I slike tilfeller regnet politikerne i Planutvalget dispensasjonenes plangrunnlag som foreldet. Kartet stemte ikke lenger med terrenget. En stor del av dispensasjonsvedtakene fra årene 2000 til 2002 er begrunnet med at den arealbruken et område var regulert til i kommuneplanens arealdel, ikke lenger stemte med den vurderingen politikerne gjorde av området ved tidspunktet for saksbehandlingen.

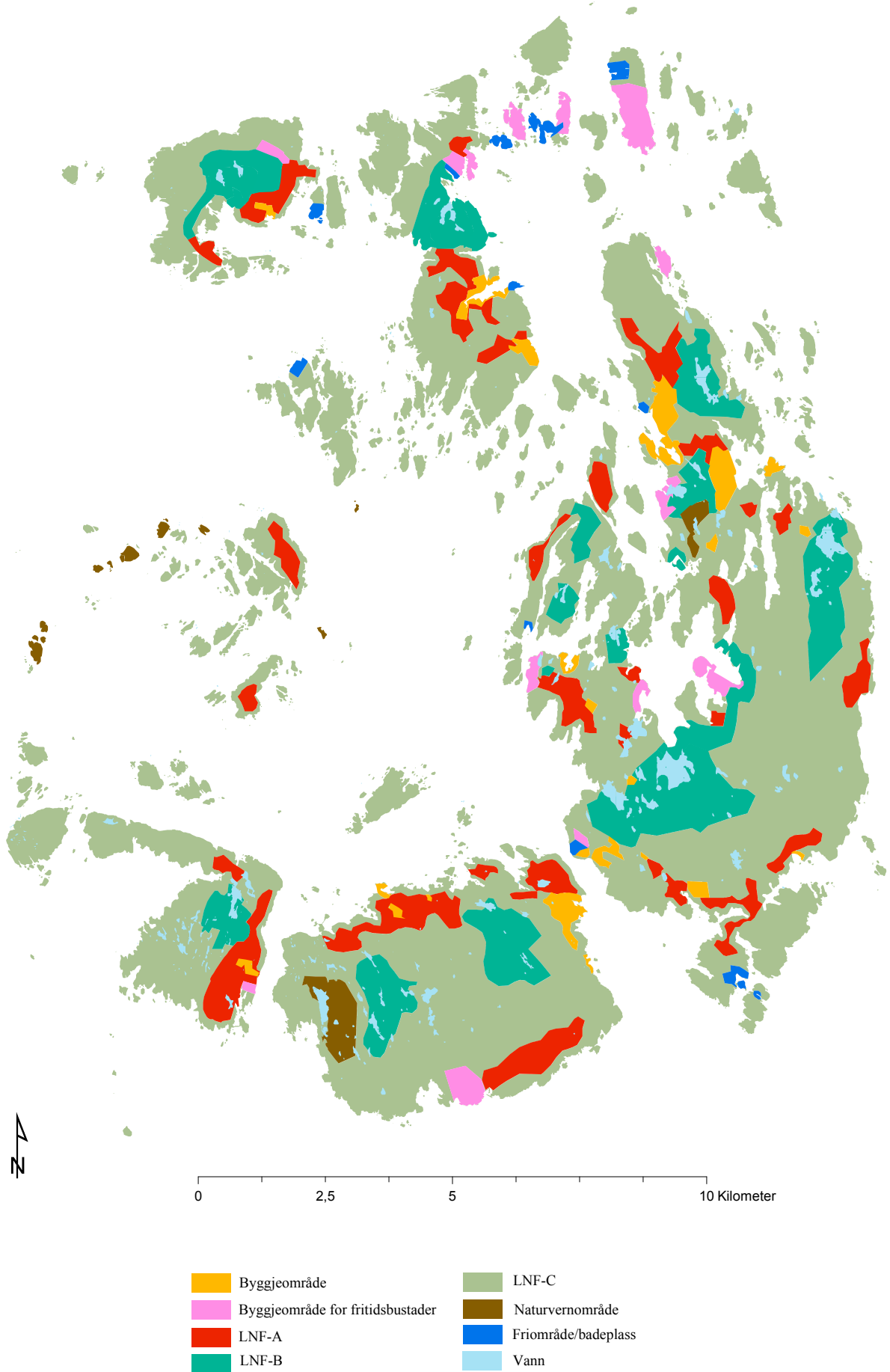
I en sak fra 2000 som gjaldt fradeling av fire parseller til fritidsboliger på Lundøy, begrunnet Planutvalget det positive dispensasjonsvedtaket med at:

“Arealet på Lundøy er pr. i dag C-område jfr. kommuneplanen. Det er kun ein familie att som bur fast på øya, ellers vert øya stort sett brukt kun av ferierande. Ein del av arealet på Lundøy bør derfor i kommuneplansamheng reknast som hytteområde, som er meir i tråd med bruken pr. i dag.”

I en sak fra samme år ble det søkt om å bygge brygger med tilhørende vei. Det omsøkte tiltaket lå i et område som var regulert som friområde i kommuneplanen. Området var båndlagt, og skulle ikke bygges i. Planutvalget begrunnet dispensasjonen på følgende måte:

”Planutvalet finn at det ligg føre særlege grunnar for å dispensere frå kommuneplanen og plan- og bygningslova, då friluftsområdet tiltaket skal etablerast i ligg ’klemt’ inne mellom sone I (industriområde) og sone N (naust/båthamn). Omsøkte tiltak vil bli sett på som ei naturleg og positiv utbygging i dette området.”

Kart 3: Kommuneplanens arealdel
(Austevoll kommune, 1986 - 2002)



I eksemplene over kommer det klart frem at “særlig grunn” for å dispensere fra Plbl. § 17-2 og kommuneplanens arealdel, er at tiltaket ligger i et område som egentlig burde vært regulert til et utbyggingsformål. I 2000 var kommunen i gang med å utarbeide en ny kommuneplan, og en viktig målsetting i kommuneplanarbeidet var å oppdatere arealdelen slik at den reflekterte dagens vurdering av arealbrukssituasjonen. Flere dispensasjoner ble begrunnet med at området i forslag til ny arealplan var foreslått regulert til et utbyggingsformål:

”Utvalet grunnjev vedtaket med at parsellen ligg i eit område som i framlegget til kommuneplanen er lagt ut til naustområde.”

”Området som er søkt frådelt er i forslag til ny arealplan lagt ut til industriområde.”

”Planutvalet grunnjev dispensasjonen med at det i området er lokalisert fleire bustadhus og at området i forslag til ny kommuneplan er føreslege utlagt til LNF-område med avgjerd om spreidd utbygging. Planperioden (2002-2013) opnar for utbygging av 9 bustadhus.”

I mange av sakene som gjelder bygging av naust har Planutvalget grunngett et positivt dispensasjonsvedtak med at det omsøkte tiltaket vil fungere som en fortetting i et allerede utbygd område. Også dette er en begrunnelse som har sin opprinnelse i et foreldet plangrunnlag.

”Hauglandsvågen er frå før eit etablert område for naust og tiltaket må derfor sjåast på som ei utfylling av eksisterande naustområde. Tiltaket vil verte ei ’fortetting’ i dette området.”

”Planutvalet finn at det ligg føre særlege grunnar for å dispensere frå kommuneplanen og plan- og bygningslova, då tiltaket vil vere utfyllande i høve til eksisterande naust i området.”

”Utvalet grunnjev dispensasjonen med at tiltaket vil verte ei utviding av eksisterande naust- og bryggjemiljø, og at det i framlegg til ny kommuneplan er forslag om at dette området vert lagt ut som naustvåg.”

Planutvalget påpeker i disse sakene at den faktiske arealbruken i området fraviker fra det området er regulert til i gjeldende plan. Selv om områdene det ble søkt om bygging eller deling i var regulert som LNF-C, friområde eller lignende i kommuneplanen fra 1986, fungerte de som utbyggingsområder på det tidspunktet dispensasjonssakene ble behandlet. Vil et dispensasjonsvedtak begrunnet med en endret vurdering av arealbruk i forhold til tidligere vedtatt plan ligge innenfor gjeldende rett? Vil det at Planutvalget vurderer dagens faktiske arealbruk slik at området *burde* vært regulert til utbyggingsformål være å regne som en “særlig grunn” slik at lovens krav for å innvilge

dispensasjon er oppfylt?

Vurderingstemaet Planutvalget har tatt utgangspunkt i i disse sakene, er i henhold til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) et relevant hensyn i en dispensasjonsavveining i strandsonesaker (jf. Ombudsmannens årsmeldinger, 1997). Når området i realiteten fungerer som en naustvik, et industriområde eller annet, faller noe av begrunnelsen for å verne området bort. Det er naturlig at hensynene bak Plbl. § 17-2 ikke står like sterkt i områder hvor mye av arealet allerede er utbygd.

Problemet er at denne begrunnelsen går igjen i et stort antall av dispensasjonssakene som ble behandlet av Planutvalget i Austevoll kommune mellom 2000 og 2002. Kommunens høye antall dispensasjonsinnvilgelser i disse årene er i stor grad et resultat av at den reelle arealbruken i kommunen ikke ble reflektert i kommuneplanen fra 1986. Langt de fleste av dispensasjonene kunne vært unngått om en mer oppdatert plan hadde blitt utarbeidet på et tidligere tidspunkt. Austevoll var i årene 2000 til 2002 en 'planløs' kommune i den forstand at den gjeldende kommuneplanen sjelden fungerte som informasjons- og beslutningsgrunnlag for saksbehandlingen i dispensasjonssaker.

Det ligger i betydningen av ordet at en dispensasjon skal være et unntak fra hovedregelen. Med en plansituasjon som medførte et stort antall dispensasjoner, var en revidering av Austevolls kommuneplan nødvendig på et langt tidligere tidspunkt. Det er videre verdt å påpeke at en dispensasjonspraksis som henviser til reguleringen av arealbruk i en fremtidig plan også innebærer et visst demokratisk problem. Den nye kommuneplanen er ikke vedtatt, men har status som et forslag. Når en kommuneplan vedtas i etterkant av en rekke dispensasjonsvedtak, blir det vanskelig for kommunestyret og etater som kan ha innsigelser til kommuneplanforslaget å påvirke det endelige resultatet.

Til Planutvalgets forsvar kan det her tilføyes at kommunen var kommet ganske langt i arbeidet med den nye kommuneplanen, og at de hadde fått en viss aksept fra Fylkesmannen for å skjelve til den nye planen i saksbehandlingen. Etter Plbl. § 33 har Planutvalget myndighet til å nedlegge et tidsbestemt forbud mot tiltak som kan gjøre det vanskelig å realisere en plan. Det virker derfor inkonsekvent at Planutvalget ikke skal ha anledning til å foregripe en plan ved å gi dispensasjoner som vil stemme overens med denne.

Dispensasjon begrunnet med fravær av friluftslivs- og verneinteresser

I enkelte av dispensasjonssakene har Planutvalget direkte vurdert om de legislative hensyn bak Plbl. § 17-2 har gjort seg gjeldende. I positive dispensasjonsvedtak argumenterer Planutvalget for at verken friluftslivs- eller vernehensyn taler for at søknad om dispensasjon skal avslås.

“Det faste utval for plansaker (...) finn i medhald av PBL § 7 å gje dispensasjon frå arealdelen til kommuneplanen og PBL § 17-2. Planutvalet ser ikkje at omsøkte tiltak vil vera til hinder for ålmenne friluftslivsinteresser; då det allereie er etablert 8 fritidsbustader og naust i umiddelbar nærleik. Planutvalet vurderer difor dette området for allereie privatisert.”

”Saka har bl.a. vore diskutert med miljøansvarleg i kommunen, og ein konkluderte med at området er relativt lite nytta/egna til natur- og friluftsføremål.”

”Utvalet grunngjev dette [dispensasjonen] med at det allereie er etablert 4 hytter i området og at denne tomten ligg mellom 2 av hyttene. Dispensasjonen vil difor ikkje medføra utviding av eksisterande hyttefelt. Det vil heller ikkje føre til at ålmenne friluftslivsinteresser eller arealdisponeringsomsyn vert skadelidande.”

Vurderinger av området verdi for natur- og friluftslivsmål er i høyeste grad relevante i en dispensasjonsavveining i og med at dette er sentrale hensyn bak bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet. Ved fravær av natur- og friluftslivsinteresser vil begrunnelsen for å nekte bygging og deling falle bort. Vurderingstemaet er altså relevant.

De konkrete vurderingene som gjøres vil imidlertid måtte bygge på utøvelse av forvaltningsskjønn, og det kan være uenigheter om hva som skal til for at et område skal karakteriseres som 'privatisert' slik at natur- og friluftslivsinteresser ikke lenger gjør seg gjeldende. Uenighetene kan komme til uttrykk innad i Planutvalget ved at et vedtak blir truffet under dissens, eller mellom Planutvalget og Fylkeskommunen eller Fylkesmannen, ved at disse kommer med innsigelser mot eller påklager saken på bakgrunn av en annen vurdering av sakens realiteter. Mens politikerne i Planutvalget kan påberope seg lokalkunnskap og kjennskap til bruken av områdene, kan Fylkeskommunen og Fylkesmannen påberope seg fagkunnskap om vurdering av friluftslivs- og naturkvaliteter.

I førstnevnte sak ble dispensasjonsvedtaket begrunnet med at området allerede var 'privatisert'. Saken gjaldt bygging av fritidsbolig og naust på Storholmen, en øy som ligger i fjorden mellom Austevollshella og Storebø. Vedtaket ble truffet under dissens, tre av utvalgets syv medlemmer stemte imot at dispensasjon skulle innvilges. Saksbehandler hadde kommet med en negativ anbefaling i forkant av Planutvalgets møte.

Dispensasjonsvedtaket ble påklaget av Fylkesmannen, og i klagen argumenterer Fylkesmannen for at området ikke kan regnes som privatisert:

”Vi kan heller ikkje sjå at øya er så utbygd at den må eller bør sjåast som eit utbyggingsområde. Både det omsøkte arealet og den nordre delen av øya er, slik vi ser det, nærast ubyggd.”

Plan- og miljøseksjonen ved Hordaland fylkeskommune hadde også innsigelser til denne saken, og de påpekte at:

”(...) arealet er avsett til LNF-C, dvs. streng sone i gjeldande kommuneplan. I forslag til ny kommuneplan er det ikkje føreslått endra, og fylkeskommunen reknar då med at det i planprosessen er gjort vurderingar av arealbruken i området og at natur- og friluftsiinteressene har fått fortrinn framfor utbyggingsinteresser”.

Fylkesmannen fikk medhold i sin klage og Planutvalgets vedtak ble opphevet.

Sistnevnte sak omhandlet bygging av en fritidsbolig på Skår, nord på Hundvåko. I denne saken ble dispensasjon innvilget av et enstemmig Planutvalg. Utvalget vurderte området som privatisert, og mente at friluftsiinteresser ikke ville bli skadelidende som en følge av utbyggingen. Etter påklage fra Fylkesmannen vedtok settefylkesmannen å opprettholde Planutvalgets vedtak ut fra betraktninger om at området fremstår som vesentlig utbygd og at det derfor er lite egnet for allmenn bruk:

”På bakgrunn av synfaringa seier vi oss einige med søkjar i at området der fritidsbustaden er søkt oppført ikkje kan seiast å vere eit attraktivt område for ålmenn ferdsel frå sjøsida, då det rett ut i skjærgården frå den omsøkte tomta ligg eit stort friluftsområde der det er ordna med fortøying for båtar. Store delar av dette friluftsområdet er og betre tilgjengeleg og meir attraktivt, m.a. fordi det ikkje er bygd fritidsbustader der. Det er og fine badeplassar i dette friluftsområdet. Tomta der fritidsbustaden er søkt oppført er og lite eigna for å gå i land frå sjøsida, då strandsona består av kratt og stein. (...) Når det gjeld tilgangen frå landsida, såg vi under synfaringa at området er lite eigna for ålmenn ferdsel, då terrenget rundt hytteområdet er tettvakse med buskar og kratt. Vidare er det langt frå bilveg fram til den aktuelle tomta, og sidan det frå før ligg hytter i området, vil det vere lite naturleg for ålmenta og ferdast akkurat der.”

Fra eksemplene over har jeg funnet at selv om begrunnelsen som gis i et dispensasjonsvedtak ligger innenfor et relevant vurderingstema, kan det være nødvendig å undersøke nærmere den vurdering flertallet i Planutvalget har gjort. Når jeg i kapittel 9 vurderer i hvilken grad de legislative hensyn bak § 17-2 er blitt ivaretatt i et utvalg

dispensasjonssaker, vil jeg derfor gå nærmere inn på hva som er realitetene i en enkelt dispensasjonssak, utover Planutvalgets begrunnelse.

Av begrunnelsene i eksemplene ovenfor går det frem at det gjerne er områdets verdi for friluftaktivitet som vurderes, mens de andre legislative hensynene; hensynet til landskapsestetikk, kulturarv og biologisk mangfold utelates fra dispensasjonsavveiningen. Det er en fare for at de hensynene som er vanskeligere å operasjonalisere i mindre grad blir vurdert.

Dispensasjon begrunnet med forbehold om uendret arealbruk

Dispensasjonsvedtak med forbehold om uendret arealbruk er benyttet i et lite antall saker hvor det for grunneierne vil være praktisk med en deling, ofte i forbindelse med arveoppgjør.

”Då parsellen er bebygd, og det ikkje er andre endringar enn at det vert 1 eigar i staden for 6 som eig grunnen under hytta, som er bygd i 1986, finner ikkje rådmannen grunn til å gå mot søknaden og rår til at det vert gjeve dispensasjon og samtykke til frådeling som omsøkt.”

”Det er ikkje søkt om bruksendring av denne parsellen, og det er etter det vi kjenner til ingen planar om utbygging av arealet – arealet skal ha uendra bruk og vil ha same status som før i arealplansamanheng, som pr. i dag er LNF-område. Om dette skal endrast må det søkjast dispensasjon frå kommuneplanens arealdel. Rådmannen vil etter ei samla vurdering, rår til at det vert gjeve samtykke til frådeling av parsellen som omsøkt, men gjer merksam på at det ikkje er gjeve dispensasjon frå kommuneplanens arealdel, og at området framleis er å rekna for LNF - landbruks, natur og friluftsområde.”

Regelen om forbud mot *deling* i 100-metersbeltet er begrunnet med at delinger vil være med på å øke presset for *fremtidig* utbygging i strandsonen. Om en parsell skilles ut i et arveoppgjør vil det i neste omgang bli lettere for grunneier å søke om utbygging av naust, fritidsbolig eller annet, selv med et forbehold om at dette krever en ny dispensasjon fra kommuneplanen og Plbl. § 17-2. Det at en deling vil være en praktisk løsning for grunneierne, vil være et hensyn som ligger utenfor bestemmelsens virkeområde. Begrunnelser med forbehold om uendret arealbruk er derfor ikke å regne som “særlig grunn” etter Plbl. § 7.

Deleforbudet retter seg imidlertid først og fremst mot fradeling av *ubebygd del* av eiendom. I den første av sakene jeg har referert fra var parsellen allerede bebygd, og begrunnelsen for deleforbudet falt dermed bort. I denne saken blir det derfor mer akseptabelt at Planutvalget velger å gi dispensasjon som en praktisk løsning for

grunneierne.

Dispensasjon begrunnet med behovet for flere naustområder

I en sak fra 2001 som gjaldt fradeling av fem parseller til bygging av naust, ble dispensasjon innvilget med følgende begrunnelse:

”(...) at det tidlegare var gjeve samtykke til frådeling av tre parsellar i same område, at det var behov for nausttomtar i området og at området parsellane ligg i i framlegg til revidert kommuneplan er lagt ut til naustområde.”

I en sak som gjaldt bygging av naust på Hevrøy, en av de mindre øyene rett nord for Stolmen, innvilget Planutvalget dispensasjon med følgende begrunnelse:

”Utvalet grunngjev vedtaket med at det på Hevrøy ikkje lenger er fastbuande og alle husa på øya blir nå nytta som fritidsbustader av dei fastbuande sine etterkomarar. Då det ikkje er rutesamband på Hevrøy, er alle avhengig av båt og treng sjøhus for oppbevaring i vinterhalvåret.”

I henhold til forarbeider og politiske føringer er et behov for flere naustområder ikke tilstrekkelig grunn for å innvilge dispensasjon fra Plbl. § 17-2. Vedtakene bør vurderes i en større plansammenheng for å unngå at kommuneplanen mister sin funksjon som styringsredskap for arealbruken i en kommune.

Dispensasjon begrunnet med ønske om å opprettholde bosetting

Denne begrunnelsen er benyttet i et lite antall dispensasjonsvedtak som et supplement til argumentet om at tiltaket vil virke utfyllende i forhold til eksisterende bebyggelse.

”Administrasjonen er positiv til å gjeva dispensasjon frå sone C, i arealdelen av kommuneplanen, då det eksisterer fleire bustadhus i området. Vidare vil omsøkte frådeling vera med å oppretthalde busetnaden i området.”

En målsetting om å opprettholde bosettingen kan være høyst relevant for en kommune som Austevoll, men begrunnelsen kan ikke regnes som “særlig grunn” for å innvilge dispensasjon etter Plbl. § 7.

Dispensasjon begrunnet med ønske om å legge forholdene til rette for næringsvirksomhet

I en sak fra 2001 som gjaldt bygging av lagerbygg og kai i forbindelse med en oppdrettsvirksomhet på Hevringen, nord for Stolmen, innvilget Planutvalget dispensasjon med henvisning til administrasjonens saksfremstilling:

”Administrasjonen er positiv til å gje dispensasjon frå sone C i arealdelen til kommuneplanen og § 17-2 i plan- og bygningslova (...), og begrunnar dette med at det allereie eksisterer oppdrettsverksemd i området og denne søknaden må sjåast på som ein utviding av denne verksemda. (...) Lakseoppdrett er ei så viktig næring i Austevoll at kommunen ser det som særst viktig å leggja forholda godt til rette for denne næringa, slik at dei kan få så optimale forhold som mogleg.”

I 2002 vedtok Planutvalget å innvilge dispensasjon til bygging av en fiskerikari ytterst i Torangsvågen med denne begrunnelsen:

“Planutvalet grunngjev dispensasjonen med den samfunnsnytta omsøkte tiltak vil gi.”

Også her gjelder det at hensynet kan være høyst relevant i forhold til kommunens målsettinger, men at begrunnelsen faller utenfor det som regnes som “særlig grunn” for å fravike hovedregelen om at bygging ikke skal forekomme i 100-metersbeltet langs sjø.

Dispensasjon begrunnet med behovet for veitilkomst

“(...) vegutløsning til sjø/nausttomtene er naudsynt. (...) Ein særleg grunn for dispensasjon var at det allereie var gjeve dispensasjon i samband med frådeling av naustparsellar og at det ville vere trong for tilkomst til desse parsellane.”

I denne saken har Planutvalget vedtatt en dispensasjon på bakgrunn av et rent hensiktsmessighetshensyn. Planutvalget burde vært klar over behovet for veitilkomst på det tidspunkt da det ble gitt dispensasjon til bygging av naust. Tiltakene (bygging av naust og vei frem til disse) er til sammen et så stort inngrep at de burde vært vurdert i kommuneplansammenheng, eventuelt på reguleringsplannivå. Begrunnelsen om behov for veitilkomst er ikke å regne som “særlig grunn” for å fravike Plbl. § 17-2. En slik praksis vil medføre en bit for bit-utbygging i strandsonen.

6.4 Konklusjon

Både dispensasjoner begrunnet med en endret vurdering av arealbruk i forhold til gjeldende plan og dispensasjoner begrunnet med fravær av friluftslivs- og verneinteresser kan forsvares ut fra gjeldende rett. Etter en nærmere vurdering av saksforholdene kan disse begrunnelsene regnes som “særlige grunner” for å fravike bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet. De fleste av dispensasjonssakene hvor Planutvalget i Austevoll innvilget dispensasjon i årene 2000 til 2002, var begrunnet med en endret vurdering av arealbruk i forhold til gjeldende plan. Mye av forklaringen på Planutvalgets utstrakte bruk

av dispensasjonsbestemmelsen i strandsonesaker synes å ligge i det faktum at kommunens saksbehandling baserte seg på en kommuneplan fra 1986.

Samtidig viser enkelte dispensasjonsvedtak at Planutvalget også regner ulike kommunepolitiske hensyn som "særlige grunner" for å innvilge dispensasjon. Eksempler på dette er dispensasjonsvedtak som begrunnes med bosettings- eller næringshensyn, behovet for å opprette flere naustområder eller sikre veitilkomst. Dispensasjoner til fradeling begrunnes ut fra hensiktsmessighetshensyn i forbindelse med arveoppgjør eller makebytte. Dette er hensyn som kan være høyst relevante i forhold til Austevoll kommune sine målsettinger og politikernes ønsker for bruken av strandsonen, men de er utenforliggende i forhold til vurderingstemaet i saker som gjelder dispensasjon fra Plbl. § 17-2. Vedtakene viser at Planutvalget tar i bruk den tilgjengelige jurisdiksjon for å forene en rekke hensyn som de etter gjeldende rett ikke har anledning til. Kommunens fokus på en horisontal samordning av ulike sektorinteresser gjør seg gjeldende.

I og med at slike kommunepolitiske hensyn ikke er å regne som "særlige grunner", har Planutvalget ikke anledning til å innvilge dispensasjon på bakgrunn av disse hensynene alene. I flere av dispensasjonssakene er imidlertid kun en del av vedtaket basert på disse hensynene, Planutvalget har også bygd vedtakene på hensyn som er relevante i en dispensasjonssammenheng.

Legalitetskontrollen har vist at langt de fleste av dispensasjonsvedtakene truffet av Planutvalget i perioden 2000 til 2002 må regnes som lovlige, da de er begrunnet med hensyn som er relevante etter gjeldende rett. Kommunen hadde imidlertid kommet i en uheldig situasjon grunnet den foreldede kommuneplanen, og det store antallet dispensasjonsvedtak kom i konflikt med Fylkesmannens og Fylkeskommunens målsetting om en planstyrt forvaltning av arealene i strandsonen.

Kapittel 7: Diskursive strategier i kampen om strandsonen

7.1 Innledning

Som en videreføring av legalitetskontrollen i kapittel 6 ønsker jeg i dette kapitlet å studere den rasjonalitet som ligger bak Planutvalgets og administrasjonens lovtolkning og rettsanvendelse. I de tilfeller hvor kommunens dispensasjonspraksis strider med intensjonene i lovverket og målsettingen om arealforvaltning gjennom kommunal planlegging; hvilken virkelighetsforståelse strukturerer aktørenes bruk av forvaltnings-skjønn? Gjennom en analyse av den kommunale strandsonediskurs ønsker jeg å avdekke de diskursive strategier som tas i bruk av kommunale aktører for å legitimere egen dispensasjonspraksis. Gir den lokale strandsonediskurs uttrykk for en motmakt mot den diskursen som opprettholdes av Fylkeskommunen, Fylkesmannen og Miljøvern-departementet? Forutsetter den diskursive kontekst en annen tolkning og bruk av dispensasjonsbestemmelsen enn det som forventes av aktørene på stats- og fylkesnivå? Problemstilling 2 lød som følger:

- Utfordrer kommunens dispensasjonspraksis sentrale myndigheters syn på hvordan forvaltnings-skjønn *bør* utøves i kommunene? I så fall; hvorfor? Og på hvilken måte?

For å svare på disse spørsmålene har jeg gjennom intervjuer kartlagt hvilke verdier og motiver som ligger bak de vurderinger som saksbehandlere og medlemmer av Planutvalget foretar. Slik kan jeg studere hvordan den lokale strandsonediskurs har påvirket de vedtakene som er truffet i Planutvalget, og saksbehandlingen i forkant av Planutvalgsmøtene.

Under avsnitt 7.2 vil jeg gjøre rede for de kommunale aktørenes forståelse for det generelle bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet. Kan et generelt vern av strandsonen forsvares i Austevoll kommune? Opplevs regelen som fornuftig, eller legger den en unødvendig begrensning på lokalpolitikere sin myndighet til å forvalte kommunens arealer? Jeg ønsker å vurdere hvilken *legitimitet* bestemmelsen har blant de kommunale aktører.

Under avsnitt 7.3 vil jeg se nærmere på aktørenes syn på egen bruk av dispensasjonsbestemmelsen, herunder tolkningen av vilkåret om ”særlige grunner”. I hvilke tilfeller synes saksbehandlere og politikere det er naturlig at dispensasjon innvilges? Og i hvilke tilfeller synes de at søknader om dispensasjon skal avslås? I dette avsnittet ønsker jeg å

studere aktørenes forståelse av de legislative hensyn som bygge- og deleforbudet er begrunnet med.

Det gikk frem under analysen av dispensasjonsvedtakene truffet i årene 2000, 2001 og 2002, at kommunens foreldede plansituasjon lå bak en stor del av innvilgelsene. I avsnitt 7.4 vil jeg behandle dispensasjonenes plangrunnlag. Hvordan påvirket plansituasjonen den administrative saksbehandlingen og de politiske vurderinger som ble gjort av Planutvalget? Analysen vil forsøke å gi svar på hva slags syn aktørene har på kommuneplanen som styringsredskap i den kommunale arealforvaltning.

Temaet i avsnitt 7.5 er kommunens forhold til Fylkeskommunen og Fylkesmannen som hørings- og klageinstanser. Hvordan tolker aktørene i kommunen tilbakemeldingene de får fra Fylkeskommunen og Fylkesmannen gjennom høringsuttalelser og forvaltningsklager? Opplevs tilbakemeldingene som urettferdig kritikk? Mener de at forvaltningsklagene truer det kommunale selvstyret over strandsoneforvaltningen? Eller har de forståelse for at dispensasjonspraksisen i kommunen blir karakterisert som for liberal?

I avsnitt 7.6 vil jeg forsøke å trekke noen avsluttende konklusjoner om hva som kjennetegner den lokale strandsonediskurs, og om hvilken betydning denne diskursen har for dispensasjonspraksisen i kommunen. Opererer de kommunale aktørene innenfor et meningssystem som skiller seg fra det som opprettholdes av aktører på stats- og fylkesnivå? Kan vi i så fall snakke om at de kommunale aktørene argumenterer innenfor en motdiskurs?

7.2 Om forståelsen for bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet

Teknisk sjef, sjef for offentlig servicekontor og bygge- og delesaksbehandlerne i kommunen uttrykker seg stort sett positivt til den statlige reguleringen av arealbruken i strandsonen gjennom Plbl. § 17-2. De har forståelse for at det er et behov for å verne deler av strandområdene for å sikre områder til friluftsliv og rekreasjon. Samtidig påpeker de at aktørene på stats- og fylkesnivå må ha forståelse for at *håndhevelsen* av dispensasjonsbestemmelsen i saker som gjelder dispensasjon fra bygge- og deleforbudet vil være en annen i Austevoll enn i andre kommuner. Bakgrunnen for dette er at den lokale geografi, for eksempel naturforhold og næringsforhold, tilsier en videre bruk av dispensasjonsbestemmelsen. Det generelle forbudet mot bygging og deling i 100-metersbeltet langs sjø hindrer enhver utnyttelse av strandsonen som ressurs, og regelen oppfattes derfor som for kategorisk i en kommune med lang kystlinje, små øyer og et næringsliv som i stor grad er basert på havbruk, oppdrett og fiske. Dette gjaldt spesielt i årene 2000 til 2002 da arealdelen til kommuneplanen fra 1986 var gjeldende og få

områder var regulert til bruksformål. Enhver søknad om bygging eller deling i strandsonen, ble da automatisk en dispensasjonssak.

”Det er klart at regelen fungerer, men problemet er å handheva den på same måte her som på andre plassar. Fordi Austevoll er jo ein øykommune og me har utruleg mykje strandline, og dermed så er ein veldig stor prosent av Austevoll kommune involvert i § 17-2.” (informant 1)

”På line med mange andre kystkommunar med små øyar og små holmar, så vil jo mange hevde at 100-metersbegrensninga omtrent inkluderar heile øyane, eller heile holmane. Da seier ein jo at her skal det ikkje vere aktivitet uansett om det har vore aktivitet her tidlegare eller om ein tenkjer seg ein nyetablering. Det verker jo veldig begrensande på lokalsamfunnet. Dei finn det ganske urimeleg.” (informant 2)

”Selvfølgeleg, regelverk må me jo ha. (...) Men i områder kor det er utbygd, der synest eg óg dei kan fortsette utbygging. Men selvfølgeleg, i friområder og sånn, der har eg forståelse for at det er forbod.” (informant 3)

Slik bygge- og deleforbudet fungerte med kommuneplanen fra 1986, la det store begrensninger på bruken av arealene i strandsonen. Forbudsbestemmelsen utelukka all nyetablering på de mindre øyene i kommunen og på de større øyene innebar den at bygging og deling krevde dispensasjon også i områder hvor strandsoneverdiene var mindre fremtredende. Det er på denne bakgrunnen at de administrativt ansatte argumenterer for en differensiering i forbudet etter type areal. En slik differensiering har kommunen selv kompetanse til å vedta gjennom en kommuneplanprosess. I kommuneplanen som ble vedtatt i 2003 er også flere områder i strandsonen regulert til bruksformål, selv om mye areal fremdeles er regulert som LNF-C.

Også blant Planutvalgsmedlemmene er det en viss forståelse for behovet for et strandvern. Politikerne oppfatter bygge- og deleforbudet legitimt hva gjelder bygging i områder med friluftsverdi, mens det er liten forståelse for et generelt forbud som gjelder uansett type areal. Som administrasjonen ønsker de et forbud kun i noen områder av kommunen.

”Det er klart at i delar av Austevoll er regelen fornuftig, men den er problematisk på ein del av dei ydste øyane her. For hundre meter, då er du faktisk nesten på hisido av holmen. Skal det vere hus der i det heile, så må dei få byggje i 100-metersbeltet.” (informant 7)

Ett Planutvalgsmedlem stiller seg mer kritisk til Plbl. § 17-2 enn de andre politikerne i utvalget, og ønsker langt på vei en opphevelse av den generelle forbudsbestemmelsen:

”Regelen er heilt malplassert her i kommunen. Det er ein regel som er formulert sentralt, og som berre passar fra Drøbak og innover. Her i Austevoll er strandsona vår port til utenomverda. Mykje ferdsel skjer på kjøl. Strandsona er òg viktig for næringslivet i kommunen. (...) Eg set òg pris på friluftsområder, dei er viktige. Men det er forskjell på det og eit totalforbod i 100-meterssona. Det burde vore ein form for differensiering.” (informant 10)

Flere av medlemmene i Planutvalget mener videre at forbudet også bør differensieres etter type tiltak. Planutvalgsmedlemmene ønsker å stå friere til å kunne tillate bygging av naust, men mener at forbudet er fornuftig hva gjelder fritidsboliger. Vernehensynet må vike i møtet med hensynet til kommunens innbyggere, og deres kultur for bruk av sjøen.

”Det [bygge- og deleforbudet] er ikkje fornuftig om det skal byggjast naust, då må du i strandsona. Ein må kunne byggje heilt ned til sjøen. Men ein kan gjerne ha kai framfor, så ein kan gå på forsida. Regelen er fornuftig i høve til andre tiltak.” (informant 6)

”Regelen passar ikkje i Austevoll, for i Austevoll er det jo slik at vi er eit øysamfunn, og all bebyggelse har alltid vore tilknytta sjøen. Austevollingar har jo levd av sjøen i alle år og gjer det til dels framleis. Sjøen er ein næringsveg, og av den grunn er han [§ 17-2] litt for rigid. Det er gjerne ei anna ting når det gjeld hyttebygging i strandsona. Der må ein sjå litt nærare før ein tillet bygging.” (informant 5)

”For ein del austevollingar, så er naust viktigare enn garasje. Me har ein tilknytning til sjø, så det er berre sånn det er.” (informant 7)

”Folk som bur her ute, må ha tilknytning til sjøen, og skriv to strekar under 'må ha'. 50 til 60 prosent har båt her ute, så det er større behov for naust enn for garasje. Det har vi fullt høve til, det er nok av areal.” (informant 10)

Over 4 av 10 omsøkte tiltak i 100-metersbeltet langs sjø i årene 2000, 2001 og 2002 gjaldt bygging av naust (se figur 6.1). Også administrasjonen mener at austevollingene sin tilknytning til sjøen, næringsmessig og kulturelt, kan være en forklaring på hvorfor medlemmene av Planutvalget er mer tilbøyelige til å innvilge dispensasjon til bygging av naust enn de er til å innvilge søknader om bygging av fritidsbolig.

”Det er ein folkerett i Austevoll og ha naust og båt plass, det er jo det.” (informant 4)

To av medlemmene i Planutvalget påpeker også at strandsonen i Austevoll kommune fremstår som lite utbygd sammenlignet med strandsonen i kommuner som Askøy, Fjell, Os og Bergen. Fordi presset på strandarealene ikke er like stort i Austevoll kommune, er en regulering av bruken mindre nødvendig.

”Det er mykje strandline her, og for ein del så føltet forbodet veldig urettferdig. I alle fall når dei [Fylkesmannen] kjem med argumentar om at så og så mange prosent av strandlina ikkje skal byggjast ut. Om folk reiser herfra og inn mot Askøy og Sotra, og så ser dei at inn mot Askøy og Bergen, så er det bygd ned, heile strandsona nesten. Mens her i Austevoll kor ein verkeleg brukar båt, og kor folk har ein tilknytning til sjøen på ein heilt annen måte, her skal me ikkje få lov til det. Og det syntes me var veldig urettferdig.” (informant 7)

”I dei områdene kor det er meir press, i Askøy, Os og Fjell, trenger det seg fram ein meir aktiv arealpolitikk, men det er ikkje nødvendig her ute.” (informant 10)

Austevoll kommune representeres slik som en *unntakskommune*. Den legislative bakgrunnen for bygge- og deleforbudet oppleves kanskje fornuftig, men aktørene mener at regelen ikke er utformet med tanke på kommuner som Austevoll. Strandsonen i Austevoll er ikke utelukkende en rekreasjonsarena, men også en arena for bosetting og verdiskaping. Regelen passer ikke inn i kommunens næringsmessige, kulturelle og fysisk-materielle kontekst, og statlige myndigheter må derfor akseptere at håndhevelsen vil være annerledes i Austevoll enn i andre kystkommuner. Aktørens bruk av denne *unntaks*-representasjonen kan ses på som en diskursiv strategi for å legitimere en utvidet bruk av dispensasjonsbestemmelsen.

Forvaltningen av 100-metersbeltet kan ses i lys av kommunens generelle utviklings- og arealpolitikk. I sin behandling av dispensasjonssaker veier saksbehandlerne og Planutvalgsmedlemmene vernehensynet med en rekke til dels motstridende kommunale hensyn. Kommuneplanen fra 2003 gir uttrykk for et ønske om *samordning* av bruksinteresser og vernehensyn. Det overordnede målet som går frem av kommuneplanen er at Austevoll skal være en av de ledende kommuner i landet innen maritime næringer, og dette stiller krav til tilrettelegging for blant annet industribygg, lageranlegg og båthavner langs kysten. Samtidig har kommunen åpnet for regulering av områder til bolighus, fritidsboliger, hyttenaust og naust i avgrensede områder. Flere av disse ligger delvis innenfor 100-metersbeltet, i og med at en stor del av den eldre bebyggelsen allerede er plassert nær sjøen. Kommunen ønsker å fortette bebyggelsen i disse områdene. Utsagnene fra Planutvalgsmedlemmer og administrasjon gjenspeiler de målsettinger som fremgår av kommuneplanen fra 2003. Politiske retningslinjer forutsetter en *bruk* av strandsona. Samferdsel, næringsliv og bosetting er viktige politiske hensyn for en kommune i vekst. Fremdeles er store deler av strandsonen regulert til verneområder, LNF-områder og friområder, men *vernet* er kun én sektorinteresse blant flere som kommunen må ta hensyn til.

I årene 2000, 2001 og 2002 la Plbl. § 17-2 store begrensninger på lokalpolitikernes myndighet til å forvalte arealene i strandsonen, i og med at kommuneplanen fra 1986 fremdeles var gjeldende. Fra intervjuene gikk det frem at et vern av friluftsområder i strandsonen var ønskelig, men at et *generelt* forbud innebar at det ble umulig å ta i bruk strandområder til bruksformål som var av stor betydning for innbyggerne i kommunen. I enkelte tilfeller hadde politikere vanskeligheter med å forstå *hvorfor* et bestemt tiltak krevde dispensasjon. Regelen ble for kategorisk, og mistet derfor mye av sin legitimitet. Dette førte igjen til en utvanning av regelen gjennom en vid bruk av dispensasjonsadgangen i Plbl. § 7.

7.3 Om dispensasjonsbestemmelsen og de legislative hensyn

Verken de administrativt ansatte eller politikere i Planutvalget synes det er enkelt å definere innholdet i vilkåret om ”særlige grunner” for å innvilge dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet langs sjø.

”Me kaller det ikkje særlege grunnar. Eg synest det er dårleg språkbruk i det heile tatt, eg. Me listar opp dei grunnene me synest er gode nok til at det skal kunne gjevast dispensasjon. Og hvis ikkje det er særlege grunnar så veit ikkje eg. Då finst det ikkje noken ”særlege grunnar”. (...) Uansett ka ein grunngjev dispensasjon med, så er det noken andre som meiner at den grunnen du synest er særleg, den er ikkje noke særleg for Fylkesmannen eller andre.”
(informant 1)

For å undersøke aktørenes tolkning av dispensasjonsbestemmelsen analyserte jeg i kapittel 6 begrunnelsene som er benyttet i dispensasjonsvedtakene. Gjennom de kvalitative intervjuene har jeg forsøkt å få et dypere innblikk i aktørenes syn på egen bruk av dispensasjonsbestemmelsen, herunder tolkningen av vilkåret om ”særlige grunner”. I hvilke tilfeller synes saksbehandlere og politikere at det er naturlig at dispensasjon innvilges? Og i hvilke tilfeller synes de at søknader om dispensasjon skal avslås? Formålet har vært å studere aktørenes forståelse av de legislative hensyn som bygge- og deleforbudet er begrunnet med.

Under saksforberedelsen i forkant av den politiske behandlingen i Planutvalget, la administrasjonen vekt på forhold som områdenes grad av privatisering, områdenes friluftskvaliteter og planstatusen i ny og gammel plan. Administrasjonens forslag til vedtak var positivt i saker hvor en utbygging ville innebære fortetting i allerede utbygde områder, i saker hvor de mente at friluftslivs- og andre strandsoneverdier var fraværende, og i saker hvor området var regulert til bruksformål i kommuneplanen fra 1986 eller i forslag til ny kommuneplan. Administrasjonen mente dette måtte regnes som tilstrekkelige grunner til at Planutvalget kunne innvilge dispensasjon.

”Politikken før den nye planen var at i naustområder kor det var naust frå før, og me rekna det som ei utfylling i det området, så gjekk me inn for dispensasjon heilt og holdent.” (informant 1)

”Det er gjerne mange grunnar som skulle tilseie at ein går inn for ein dispensasjon. Om det er bygd i området i frå før, og det kommer en 60 til 70 meter i frå sjøen, så ser ikkje me på det som at dei byggjer ut strandsona, gjerne når det er bratt og ulendt og du knapt kan sjå bygningen i frå sjøen. Fylkesmannen ser på 100 meter, og så ferdig med det. Det er ikkje rom for å sjå på andre ting.” (informant 4)

”For det første så var det jo dette med at det gjerne lå i tilknytning til eit område som var utbygd, og at det kanskje, hvis du såg litt fram, så kunne det være eit alternativ til eit fortetta område.” (informant 3)

Planutvalget bruker mange av de samme argumentene, men er videre opptatt av å ivareta hensynet til kommunens innbyggere og grunneiere, og deres ønsker for bruken av strandområdene. Bosettingshensyn er viktige i vurderingen av om dispensasjon skal innvilges eller avslås. Dette kan forklares ut fra politikernes ansvar overfor sine velgere.

”Me var samde om naust. Det er viktig at folk kan få komme seg til sjøen og byggje seg naust. På fråflytta øyar, som Sandtorv, Hevrøy, Møkster og Litlekalsøy, må ein dispensere om det skal vere noken utvikling. Men me var ikkje ivrige på alle byfolkene som skulle byggje seg hyttenaust. Elles gav me dispensasjon på gamle hyttetomtar, innimellom allerede eksisterande hytter. Me opna også for utfylling om unge folk ville settja seg te.” (informant 6)

”Ein ser óg sjølsagt på kva tilhørigheit søkjarane har til området. Det er jo naturleg. Det er jo difor vi er lokalpolitikarar.” (informant 5)

Flere av Planutvalgsmedlemmene pekte videre på at en politikk som går ut på å fortette eksisterende bebyggelse, fremfor å bygge i urørte områder, forutsatte at byggingen foregikk i strandområdene.

”Her i Austevoll er jo ein god del av bebyggelsen i nærleik til sjø, og skal ein fortette den bebyggelsen som er, og ikkje spre det altfor mykje utover, så er ein nødt til å halde seg innanfor strandsona.” (informant 5)

Når det gjelder i hvilke tilfeller søknader om dispensasjon fra Plbl. § 17-2 skal avslås, er Planutvalget og administrasjonen i hovedtrekk enige. I områder med klare friluftskvaliteter, og i områder hvor strandlinjen ikke er bygd ut fra før, skal søknader om dispensasjon til bygging eller fradeling av parseller avslås.

”I områder som du kan bruka til rekreasjon, altså allmenn bruk, der synest eg ikkje at du skal gje dispensasjon. Har du eit fint naturområde og eit friluftsområde, så meiner eg at det bør få lov å forbli uberørt.” (informant 3)

”Når det er nye områder som opnar seg, altså som det ikkje er naust i frå før, kor strandlina er heilt rein og gjerne berre ei bryggje eller noko sånt, så vil ikkje me gi dispensasjon.” (informant 1)

”Me veit jo korleis det ser ut i dei ulike delane av kommunen. Om det er fine plassar, om det er badestrender; om det er nær friluftsområder, då er det i utgangspunktet nei.” (informant 4)

”Eg synes at bruksverdien til området, det er litt viktig. Eg er ein av dei som ikkje har naust, og ikkje eig strandline eller noken ting, så eg var litt opptatt av at ein ikkje skulle ta plassar som ein visste at folk kunne bruke både til bading, friluftsliv og på den måten. Dei må for all del ikkje byggast ned.” (informant 7)

I vurderingen av hva som er et godt friluftsområde vektlegges flere ulike kriterier. Områdets funksjonelle beskaffenhet og tilgjengelighet fremheves både av administrasjonen og medlemmene i Planutvalget. Et områdes *bruksverdi* for friluftformål avhenger av disse kriteriene.

”Det må være lett tilgjengeleg, både i frå sjø og i frå land.” (informant 3)

”Det er jo ein masse områder som ikkje er interessante for friluftsliv, fordi dei er så brattlendte at folk ikkje vil gå der. Så i dei sakene me ga dispensasjon, der meinte me at det ikkje hadde noken betydning for den frie ferdsel.” (informant 5)

”I visse områder såg me at det ikkje var så naturleg at det skulle vere friområde. Det er ikkje så attraktivt alle plassar å gå ned til sjøen, slik som inni Heiamarkpollen for eksempel. Det er ikkje alle plassar der ein går ned og fiskar eller går langs strendene. Det kan vere nokså bratt og ulendt.” (informant 5)

I tillegg til *brukspotensialet*, la flere Planutvalgsmedlemmer også vekt på områdenes *faktiske* bruk. Høringsuttalelser fra naboer og andre grunneiere i området kunne i enkelte saker påvirke Planutvalget til å skifte standpunkt.

”Me i Planutvalet visste gjerne om området var brukt som utfersområde. Men me hadde nok ikkje heilt kontroll. Om det kom protestar frå naboar måtte dette tas hensyn til.” (informant 6)

Et av Planutvalgsmedlemmene påpeker at utbygging ikke alltid står i et motsetningsforhold til friluftsliv og målsettingen om allmenn bruk av et område til rekreasjonsformål. Tvert imot kan bebyggelse i enkelte tilfeller være en forutsetning for bruk i friluftssammenheng. Politikerer tegner et bilde som strider med Fylkesmannens og Miljøverndepartementets idé om at urørte områder er av større verdi for rekreasjon og friluftsliv.

”Det er i områder som er tilrettelagde med marina og liknande at det er ferdsel. På Bakkasund kan du vaske kler, dusje og handle øl. Mens det er færre og færre som besøker Horgo.” (informant 10)

Som nevnt er også estetikkhensynet et sentralt hensyn bak Plbl. § 17-2. Den bakenforliggende tanken er at jo lenger inn fra land det bygges, jo mindre synlig blir tiltaket fra sjøen. En av de administrativt ansatte påpeker imidlertid at med Austevolls topografiske forhold, kan det være nyttig å se estetikkproblematikken fra en annen synsvinkel. I østlige deler av kommunen er helningen ned mot sjøen relativt bratt, og om man skal bygge mer enn 100 meter inn fra land blir tiltaket svært godt synlig fra sjøsiden. Landskapsestetisk vil det derfor ofte være mer fornuftig å bygge nærmere sjøen enn 100 meter. Antall meter bør være mindre relevant enn type terreng, og den lokale geografi og naturforhold må derfor inkluderes i en estetikkdebatt om strandsonen.

”Me må passe på at det ikkje byggjast øvst oppå haugane, altså 100 meter i frå sjøen kanskje, men heilt på toppen fordi at då er me kommen 100 meter i frå sjøen. For me må så langt opp for i det heile tatt komme 100 meter i frå sjøen. Eg synes det er meir skjemma å ha eit hus på toppen, på ein haug, men 100 meter vekke, som eit hus halvvegs ned i lia der det ligg skjult.” (informant 1)

De kommunale aktørene representerer slik Fylkesmannen som *rigid* og *prinsipiell*. Aktørene mener at Fylkesmannen kun ser på 100-metersgrensen, og at han gjør få vurderinger utover dette. Fylkesmannen oppleves som kontekstuel blind, og å følge reglene til punkt og prikke slik Fylkesmannen forutsetter, blir i visse tilfeller ufornuftig. De kommunale aktørene hevder at de med grunnlag i sin lokalkjennskap kan foreta mer nyanserte vurderinger av hva som vil være rimelig ut fra den samfunnsmessige og fysiske-materielle kontekst, og at de derfor kan de treffe vedtak som vil oppleves som mer fornuftige av kommunens innbyggere.

Når Planutvalget skulle ta stilling til om dispensasjon til bygging av naust skulle innvilges, hadde de gjerne tilgang til tegninger av naustet. Utformingen kunne slik si noe om hva naustet var planlagt brukt til. Eventuelt innvilget Planutvalget dispensasjon i

forkant, under forutsetning av at tegninger av naustet måtte godkjennes før bygging kunne settes i gang. Estetikkbetraktninger rundt utformingen av naustene ble under intervjuene i liten grad problematisert av Planutvalgsmedlemmene.

Derimot mente både administrasjon og enkelte Planutvalgsmedlemmer at hensynet til kulturarv og kulturminner ble vurdert i dispensasjonsavveiningene.

”Hvis det er områder med veldig fint kulturlandskap, eller nokre murar og steingardar og sånne ting, så vil me ikkje at folk skal bygga der. Vi tar hensyn til sånne ting.” (informant 4)

”Der det er spesielle miljø, slik som i Stolmavågen, der har me vore nokså restriktive med å gje løyve til bygging i 100-metersbeltet.” (informant 5)

Hensynet til biologisk mangfold ble ikke tatt opp av noen av informantene, og faller nok ofte ut av en dispensasjonsavveining grunnet problemer med å operasjonalisere begrepet. Her er fagkunnskap viktigere enn lokalkunnskap og kjennskap til bruken av områdene.

I dette avsnittet har jeg undersøkt hvilken forståelse administrasjonen og Planutvalget har av de legislative hensynene bak Plbl. § 17-2 gjennom å studere i hvilke tilfeller de mener at dispensasjon bør innvilges og i hvilke tilfeller dispensasjon bør avslås. Administrasjonen holder seg i stor grad til en vurdering av hvorvidt de legislative hensyn gjør seg gjeldende i en dispensasjonssak, mens Planutvalgsmedlemmene også tar høyde for innbyggernes interesser. Dette skyldes at beslutningene i Planutvalget må legitimeres overfor søker, og dersom ’sunn fornuft’ tilsier at dispensasjon bør innvilges, tar Planutvalget hensyn til dette. Men også i Planutvalget ble avveiningen i første omgang basert på vurderinger av et områdes friluftsverdier. På spørsmål om hun trodde hensynene bak bygge- og deleforbudet ble ivaretatt i perioden 2000 til 2002, svarte et av Planutvalgsmedlemmene:

”Delvis. Men me var òg opptekne av å skape liv, det er viktigare for folk. Om folk skulle byggje hus i bygdene som dei skulle bu i, strekte eg meg langt.” (informant 6)

7.4 Om dispensasjonenes plangrunnlag

Jeg har tidligere kommentert Austevoll kommunes plansituasjon i årene 2000 til 2002. Kommuneplanen som var gjeldende ble vedtatt i 1986, og reflekterte ikke den faktiske arealbruken i kommunen. Selv om arbeidet med en ny kommuneplan var godt i gang, kom ikke denne på plass før i 2003. Hvordan påvirket plansituasjonen den administrative saksbehandlingen og de politiske vurderinger som ble gjort av Planutvalget?

For det første påvirket plansituasjonen *omfanget* av dispensasjonspraksisen.

”Det var ikkje noken områder langs med sjøen som var unntatt 17-2 i kommuneplanen. Alt var regulert som C-områder og dermed så fekk ein dispensasjon uansett kor ein ville ha opp eit naust, ei brygge eller kva som helst. Så sjølv om du byggde eit naust inni mellom to naust, så var det C-område innimellom der, og dermed så fekk du ein dispensasjonssak.” (informant 1)

”Det er jo klart at det er mykje lettare å gje dispensasjon når du har en plan som har gått ut på dato for lenge sida enn det er i dag med ein ny plan. (...) Både me i administrasjonen og Planutvalet, eller politikarane våre, såg jo det at han var ikkje tilpassa dagens behov, og dermed vart det veldig mange dispensasjonar.” (informant 3)

For det andre påvirket plansituasjonen de vurderinger som ble gjort under saksbehandlingen. Med en oppdatert plan kunne saksbehandlerne ha sett ut fra gjeldende arealbrukskategori om de skulle anbefale Planutvalget å innvilge eller avslå dispensasjon i den enkelte sak. Men i og med at kommunen befant seg i en 'planløs' situasjon, måtte saksbehandlerne foreslå til vedtak bygge på andre vurderinger. I en stor del av sakene begrunnet saksbehandlerne sine anbefalinger ut fra forslaget til arealbruksregulering i den nye kommuneplanen.

”Me hadde jo kopiar av planen to eller tre år før me fekk han endeleg godkjend. Og me visste jo at det området, og det området, det var jo ting som Fylkesmannen ikkje ville rokka ved. Og det har jo vist seg i ettertid at det har holdt stikk i dei fleste sakene som me brukte dei argumentene. Me kjende jo den nye kommuneplanen så godt, ut i frå både møtar og anna, at det var jo ting som var føreslegne og som var inntegna der, som ikkje eksisterte i den gjeldande kommuneplanen, men som me visste Fylkesmannen ikkje ville stryka. Eg trur nok det at dei gongane me brukte det argumentet, så var me ganske sikre på at planen ville verte vedteken slik.” (informant 3)

Kommunen utviklet på denne måten en praksis med 'planlegging i etterkant'. Både administrasjonen og medlemmene i Planutvalget ser problemet med en slik praksis, men mente at det tross alt var bedre å bruke en foreslått plan som stemte bedre med dagens arealbruk, enn å basere avgjørelsene på en utdatert plan. Kommunen fikk en viss aksept for dette hos Fylkesmannen.

”I ein god del saker så tok Fylkesmannen hensyn til det, for dei visste jo kor skralt det sto til med planen vår. (...) Men me er meir tilfreds no når me har ein godkjent kommuneplan. Me følte vel liksom at me tok oss til rette i anførselstegn, når me gjorde det. Men me syntes rett og slett at det var urimeleg at dei ikkje skulle få byggja naust.” (informant 4)

”Var det eit eksisterande område som vart utvida, for eksempel, så motsa dei oss kanskje ikkje. Men det er jo ikkje eit holdbart argument og så seie at det er føreslått i ein kommande plan. Det var jo me klar over som skreiv den setningen òg.” (informant 3)

I administrasjonen er det stor forståelse for at Fylkesmannen ønsker en planstyrt utvikling fremfor utvikling gjennom dispensasjoner. Den store mengden dispensasjonssaker skapte masse arbeid for saksbehandlerne, og i tillegg til at en god plan gjør administrasjonens arbeid lettere, vil den være mer rettferdig for grunneierne.

”Eg synest det er bra at det vert lagd reguleringsplanar, for da har du i alle fall hatt det ute til høyring alle plassar og alle som har noko dei skulle ha sagt, har fått sagt noko i saka. Eg synes det er ein betryggelse.” (informant 3)

Den nye planen som ble vedtatt i 2003 har imidlertid ikke gjort dispensasjonsadgangen etter Plbl. § 7 overflødig.

”Sjølv om du tilpassar planen etter dagens behov, så er det vanskeleg å tilfredsstille alle, og då er det heilt naturleg at det kjem dispensasjonssøknadar. Eg hadde håpt at det ikkje kom så mange som det gjer, men det visar jo at me må revidera han ofte. Eg håpar folk er meir observante på at dei har moglegheiter til å påverke planprosessen. For du kjem mykje lenger med å påverke ein planprosess, enn du gjer med å prøve å påverke noko som er fastlåst og godkjend. Så det vil eg håpe at dei får med seg, oppsittarane våre.” (informant 3)

På spørsmål om hvorfor ny kommuneplan ikke ble vedtatt før i 2003, pekes det på flere forhold. En total revisjon av en kommuneplan er en omfattende prosess, og krever store ressurser både hva angår tid og økonomi. Det var også uenigheter mellom kommunen og Fylkesmannen når det gjaldt hvor mye av kommunens areal som kunne reguleres til bruksformål. Fylkesmannen ønsket at kommunen skulle snevre inn på flere av byggeområdene, og kom med flere innsigelser til planen. Flere av Planutvalgsmedlemmene mener at den nye planen ikke fullt ut reflekterer innbyggernes ønsker for arealbruken i kommunen. Planutvalget kan derfor ikke garantere at ikke nye dispensasjonssøknader vil bli innvilget.

”Den nye planen vart tvunget på oss. Det var eit stort påtrykk for å få planen på bane. Den er eit kompromiss mellom Austevoll kommune og Fylkesmannen, kor Austevoll er den tapande part. Planen skulle vist folkets vyer om kva dei ville gjere med landet sitt, men alt vi forsøkte resulterte i motsegn fra Fylkesmannen.” (informant 10)

”I arbeidet med den nye kommuneplan vart det til slutt teken hensyn til uttalelsar frå Fylkeskommunen og Fylkesmannen. Me måtte korte inn på områder til bolig, naust og så

bortetter. Då kan ikkje me love å ikkje fortsette å gi dispensasjonar. Med den nye planen ønsket vi å ligge i forkant.” (informant 8)

Medlemmene i Planutvalget mener at om kommuneplanen skal fungere som et godt styringsredskap i den kommunale arealforvaltning, må den rulleres jevnlig for å fange opp nye ønsker for arealbruken i kommunen.

”Ein plan skal fungere som eit verktøy; den skal få dispensasjonane ned på eit minimum. Men me klarer ikkje å lage ein plan som er så god at det ikkje vert noken dispensasjonssaker på fire år.” (informant 8)

7.5 Om kritikken fra Fylkesmann og Fylkeskommune

Siden innrapporteringen av dispensasjonssaker startet i år 2000, har Austevoll kommune fått mye kritikk fra Fylkesmannen i Hordaland for sin utstrakte bruk av dispensasjonsbestemmelsen i strandsonesaker. Kritikken har blant annet kommet i form av forvaltningsklager og høringsuttalelser i konkrete dispensasjonssaker. I uttalelsene fra sakene mellom 2000 og 2002 påpeker Fylkesmannen at kommunens dispensasjonspraksis strider mot nasjonale interesser hva gjelder friluftsliv, landskapsestetikk og biologisk mangfold. Høringsuttalelser fra Hordaland Fylkeskommune kommenterer på sin side tiltakenes betydning for kulturminnene i kommunen. Både Fylkesmannen og Fylkeskommunen gir uttrykk for at de ønsker en planstyrt utvikling i Austevoll kommune, og mener det er et problem at dispensasjonsvedtakene strider med gjeldende kommuneplan. Hvordan opplever aktørene i kommunen denne kritikken?

Planutvalgsmedlemmene gir uttrykk for en frustrasjon over at deres vurderinger og dispensasjonsvedtak møtte mye motbør, i første rekke fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling. Kommunikasjonen med Fylkesmannen var dårlig, og i en situasjon med mangel på dialog opplevde lokalpolitikerne det kommunale selvstyret over arealforvaltningen som presset.

”Eg følte at det ganske kjapt opparbeida seg ei stor motvilje mot Fylkesmannen og den etaten der inne som heldt på med desse sakene. Ein vart veldig frustrert, for ein følte at det var ikkje noken dialog, ein følte at ein aldri kom igjennom med sine synspunkt.” (informant 7)

”Me følte oss av og til overkøyrte av fylket. Om ein sak gjekk gjennom i eit samla Planutval, kunne den likevel verte påklaga. Klart me skal ha lover og retningslinjer, men me som sit som lokalpolitikarar må kunne utøve skjønn. Om Fylkesmannen får inn ein sak som har eit samla Planutval bak seg, er det noke dei bør lytte til. Dei gjekk ikkje inn i problematikken vår; dei gav oss eit standardformular. Dei var som eit styringsorgan over oss.” (informant 8)

De kommunale aktørene mener at Fylkesmannen i liten grad tok hensyn til sakenes kontekstuelle realitet, men ytret seg i form av standardformuleringer som at ”nasjonale og regionale verdier kan verte råka” om en dispensasjon ble innvilget. Fylkesmannens fokus på å implementere den statlige politikken innebar at lokalpolitikernes mer nyanserte vurderinger ikke ble tatt i betraktning. For Planutvalgsmedlemmene, som hadde god kjennskap til forholdene i kommunen, kunne tilbakemeldingene fra Fylkesmannen i enkelte dispensasjonssaker virke ufornuftige. Planutvalgsmedlemmene hadde liten tiltro til at Fylkesmannen visste hvordan det så ut i kommunen. De mente at representanter fra Fylkesmannen burde kommet på synfaring i saker som de vurderte å påklage.

”Me følte at Fylkesmannen ikkje kjende noke til geografien i Austevoll, korleis det såg ut her.”
(informant 7)

”Enkelte gongar kor me hadde gitt dispensasjon, så synes eg dei kunne dratt ut og sett på kva dei klagde på. Eg følte ikkje alltid at dei visste kva dei klagde på.” (informant 6)

Saksbehandlerne i kommunen var enige i dette.

”Eg synes Fylkesmannen burde vore flinkare å komme på synfaring før dei sender klage. (...) Det er ikkje alt du ser ut i frå eit kart. Når du kjem til området så er det heilt annleis, så dei bør eigentleg komma ut på synfaring oftare.” (informant 4)

Både administrasjonen og Planutvalget mener at Fylkeskommunen er flinkere til å komme på synfaring i saker som de har innvendinger mot. I og med at høringsuttalelsene fra Fylkeskommunen var mer spesifikke og konkrete, ble de oftere tatt hensyn til både i saksbehandlingen og i den politiske behandlingen i Planutvalget.

Også bygge- og delesaksbehandlerne i kommunen samt sjef for offentlig servicekontor gir uttrykk for at kritikken fra Fylkesmannens miljøvern avdeling opplevdes urettferdig. De mener at Fylkesmannen viser liten forståelse for de vurderinger som gjøres administrativt i kommunen, og kun gir tilbakemeldinger til kommunen ut fra generelle prinsipper om hvordan strandsonen bør forvaltes.

”Eg følte at me vart uglesett på feil grunnlag. Me har ikkje gitt dispensasjonar fordi at me synest so gjerne at det skal gis dispensasjon. Me har gitt dispensasjonar fordi at me synest det er nødvendig å gje dispensasjon. Og det er det som ligger bak kvar einaste dispensasjon som me har tilrådd.” (informant 1)

”Eg trur gjerne det er like viktig som at det er sett ned på ein plan, at dei må ha forståing for at våre vurderingar òg har ein verdi. Altså, Fylkesmannen som kan detta her og vurdere om

det er fint eller stygt eller om det er lovleg eller ikkje lovleg. Me har jo trass alt ganske store fullmakter, som me av og te synest smuldrar vekk fordi at det sit ein Fylkesmann og vurderar nokre papir, mens me er ute i terrenget og ser.” (informant 1)

”Me seier oftare nei, mens politikarane seier ja. Og dei gongane me seier ja, og politikarane seier ja, så følger Fylkesmannen opp med å seie nei. Fordi at dei har sagt at kommuneplanen skal følgjast same ka. Og det er litt frustrerande fordi at då har me selektert ein god del, og selektert ut det som me synest bør seiast nei på, og så seier me ja ein og annen gong te dispensasjon. Men så vert det ikkje vurdert i det heile i neste trinn. Altså, me følar det sånn då. Vi får håpe at dei gjer det, men det er så sjeldan at dei dett ned på vårt standpunkt, at det ikkje virkar som det vert vurdert i det heile tatt. At dei rett og slett går på kommuneplan, på 17-2, og så 'ferdig med den'. Ingen diskusjon på kva saksbehandlar synest.” (informant 1)

Samtidig avviser de ikke all kritikk fra Fylkesmannen, og i visse saker synes de Planutvalget går ut over sin kompetanse når de innvilger dispensasjon. I noen av sakene som ble behandlet mellom 2000 og 2002, hadde administrasjonen helst sett at søknad om dispensasjon ble avslått. I disse sakene satte administrasjonen pris på å ha Fylkesmannen i bakhånd.

”Me i administrasjonen, me meiner vel gjerne at dei [Planutvalget] litt for lett sa ja. Dei kjende gjerne ikkje saka så grundig som administrasjonen gjorde. Og dei tenkte heller kanskje ikkje så mykje på kva konsekvensar det kunne få, og ikkje minst kva arbeid dei satte i gang med å seie ja. (...) Det skjer sikkert like mange gongar at me er einige med Fylkesmannen som me er einige med politikarane. Det er ikkje tvil om. (...) Kanskje me kjenner meir kor skoen trykker enn politikarane.” (informant 3)

”Planutvalet seier ofte ja til ein dispensasjon. Og saken går til Fylkesmannen og me får nei tilbake igjen. Så, sånn sett så er det greit å ha Fylkesmannen i bakhånd. Men ikkje alltid.” (informant 1)

Også noen av politikerne i Planutvalget satte pris på at Fylkesmannen grep inn i enkelte saker. Ikke alle dispensasjonssøknader ble innvilget av et enstemmig Planutvalg, flere ble avgjort under dissens.

”Eit mindretal av oss ville vere litt strengare. Me kan ikkje seie ja til alle, me må vise at me kan styra. Då vert me tekne på alvor. Det er ikkje vits i at saker vert anka til settefylkesmannen.” (informant 6)

”Eg var vel ein av dei som var mest einig med administrasjonen. Fleirtalet var litt liberale. Eg ville vi skulle planleggja, styra litt, så vi blei tekne alvorleg i dei sakene som var viktige, for eksempel saker om naust, husbygging og næring. (...) Eg synes ikkje det var rett å gje

dispensasjon i alle sakene, så det var greit at han [Fylkesmannen] var med oss òg.”
(informant 6)

Hvilken forståelse har aktørene i kommunen for at Fylkesmannen mener at kommunens dispensasjonspraksis er for liberal? Hvordan forklarer de at kommunen ligger så høyt oppe på Fylkesmannens statistikk over kommuner med høy dispensasjonspraksis?

Mye forklarer de ut fra forhold jeg tidligere har vært inne på; kommunens lange strandlinje, den eksisterende bygningsmassen som er trukket ned mot sjøen og kommunens uheldige plansituasjon. Videre forklarer administrasjonen Planutvalgets dispensasjonspraksis som et resultat av politikernes kultur for å si ja.

”Politikarane er jo mennesker dei òg. ’Du må få byggje der du ønsker’, det er liksom den sjangeren der; og det henger vel litt igjen med at austevollingane har vært vante med å ta hurtige avgjørelser og bestemme seg for det eine eller det andre, og da såg dei heller ikkje på som noke viktig at dei måtte få løyve til å byggje, eller løyve til å gjere noke på sine egne eigedommar. Og det henger vel gjerne lite granne igjen med politikarane våre òg.”
(informant 3)

7.6 Konklusjon

I dette kapitlet har jeg analysert den rasjonalitet som ligger bak de vurderinger som gjøres administrativt og politisk i forbindelse med en dispensasjonssak. Ved å kartlegge aktørenes verdier og holdninger har jeg forsøkt å tegne et bilde av den diskurs som påvirker Planutvalgets dispensasjonspraksis.

De kommunale aktørene tar i bruk flere diskursive strategier for å legitimere sin bruk av dispensasjonsadgangen. Austevoll representeres som en *unntakskommune*, hvor Plbl. § 7 må håndheves annerledes på grunn av den næringsmessige, kulturelle og fysisk-materielle kontekst. Aktørene argumenterer for at Fylkesmannen ikke lytter til de vurderinger som gjøres i kommunen, men i stedet gir høringsuttalelser som tar utgangspunkt i et ønske om å implementere statlig politikk. Fylkesmannens rasjonalitet er typisk instrumentell. De kommunale aktørene hevder at man må ta den kontekstuelle realitet i betraktning for å kunne treffe ’fornuftige’ vedtak, og i dette perspektivet blir Fylkesmannen underforstått ufornuftig og lite fleksibel.

Den lokale strandsonediskurs forutsetter en videre bruk av arealene i strandsonen enn det Fylkesmannen og Fylkeskommunen ser som ønskelig, og de kommunale aktørenes argumentasjon og rettsanvendelse påvirkes av dette. Dispensasjoner innvilges i et omfang som strider mot en planstyrt utvikling i strandsonen, og Planutvalget vektlegger i noen

saker hensyn som bosetting, næringsliv og samferdsel. Selv om bygge- og deleforbudet anses legitimt hva gjelder utvikling i områder med friluftskvaliteter, møter vernehensynet konkurranse i områder hvor administrasjonen og politikerne synes en annen arealbruk er mer aktuell. Den lokale strandsonediskurs uttrykker slik en motmakt mot den lovanvendelsen som Fylkesmannen forutsetter.

Kapittel 8: Arealutnyttelsen i 100-metersbeltet

8.1 Innledning

I de foregående analysekapitler har jeg studert lovligheten av, og den diskursive bakgrunnen for, kommunens lovtolkning og rettsanvendelse i saker som gjelder dispensasjon fra det generelle bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet langs sjø. I og med at de kommunale aktørenes diskursive strategier legitimerer og konstituerer en bestemt dispensasjonspraksis, vil den lokale strandsonediskurs også få virkninger for arealutnyttelsen i 100-metersbeltet. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvilke implikasjoner Planutvalgets dispensasjonspraksis har hatt for bygningsutviklingen i strandsonen. Problemstilling 3 lød som følger:

- Hvilke materielle konsekvenser medfører den lokale strandsonediskurs? Med andre ord; hvilken utbygging skjer faktisk i 100-metersbeltet? Blir de legislative hensynene bak Plbl. § 17-2 ivaretatt gjennom kommunens dispensasjonspraksis?

Ved hjelp av geografiske informasjonssystemer (GIS) har jeg kartlagt hvor mye areal som er påvirket av utbygging. Denne kartleggingen kan gi et mål på utbyggingens omfang, eller grad av privatisering i 100-metersbeltet. Ved å studere bygningsdata fra tre ulike årstall (1985, 1995 og 2004), kan jeg også si noe om utbyggingens utviklingstakt. Bygningene fra de ulike periodene er videre fordelt etter arealbrukskategori i kommuneplanen fra 1986. Dette er gjort for å dokumentere hvor mange av bygningene i 100-metersbeltet som er oppført i områder som er regulert til bruksformål, og hvor mange bygninger som faller utenfor slike områder. Funnene fra denne kvantitative analysen behandles i avsnitt 8.2.

Gjennom en terrengeanalyse har jeg vurdert om friluftslivs- og landskapsestetiske hensyn har gjort seg gjeldende i et utvalg dispensasjonssaker fra årene 2000 til 2002. Jeg forsøker å gi svar på om de områdene som blir påvirket av utbygging har egenskaper som tilsier at dispensasjon ikke burde vært innvilget. I terrengeanalysen har jeg vurdert tyve dispensasjonssaker ut fra kriterier som kan si noe om områdenes tilgjengelighet og funksjonelle og visuelle beskaffenhet. Sakene er representative i forhold til dispensasjonsformål (jf. figur 6.1) og beliggenhet i kommunen. Terrengeanalysen behandles i avsnitt 8.3.

I avsnitt 8.4 og 8.5 vil jeg, med referanse til sekundære kilder, vurdere hvorvidt hensynet til det biologiske mangfold og kulturarvhensynet bak Plbl. § 17-2 er ivaretatt gjennom kommunens dispensasjonspraksis.

8.2 Utbyggingens omfang og utviklingstakt

Kommunens samlede areal er på 114300 dekar (114,3 km²). Av dette ligger litt over 39000 dekar (39 km²) i 100-metersbeltet langs sjø. Selv om man ser vekk fra områdene som er regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen fra 1986, er hele 34800 dekar (34,8 km²), eller om lag 30 prosent av kommunens areal, omfattet av det generelle forbudet mot bygging og deling som går frem av Plbl. § 17-2. Kart 4 viser hvor store deler av 100-metersbeltet, utenfor regulerte områder, som er påvirket av utbygging ved tre ulike årstall; 1985, 1995 og 2004. Tallene i tabell 8.1 er generert fra dette kartet³. Hele 4078 dekar (4,078 km²) som var påvirket av utbygging i 1985, ble ikke regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen som ble vedtatt det påfølgende år. Dette har trolig sammenheng med at kommunen i kommuneplanarbeidet primært fokuserte på å utpeke områder for videre utbygging. I periodene 1986 - 1995 og 1996 - 2004 er nye områder tilsvarende 82 dekar (0,082 km²) og 79 dekar (0,079 km²) blitt påvirket av utbygging. Dette tyder på at det i all hovedsak er i eksisterende utbyggingsområder at den nye byggingen har foregått.

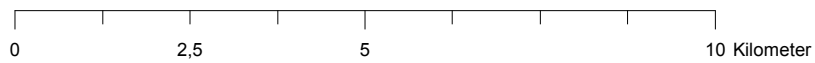
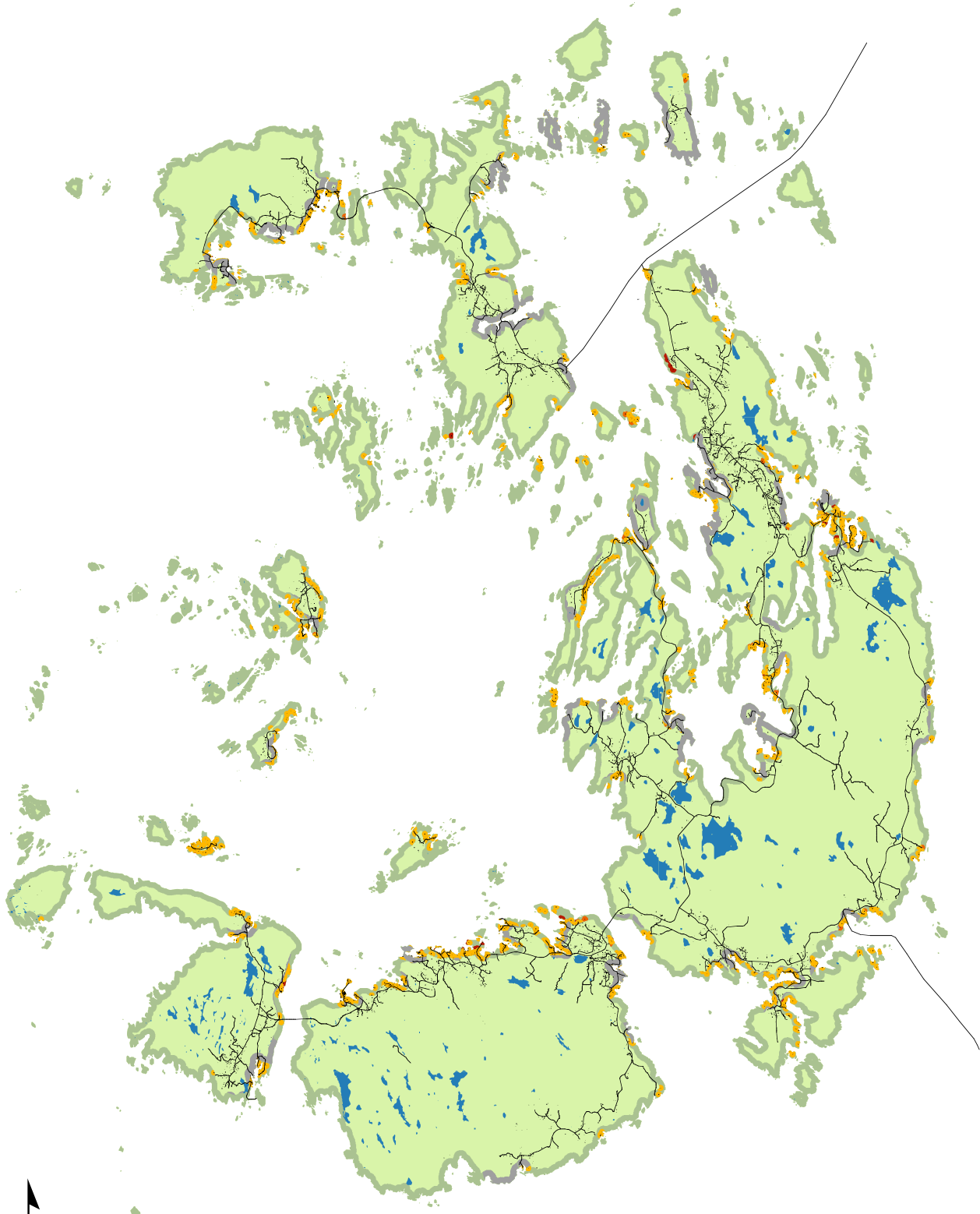
Tabell 8.1. Arealet i 100-metersbeltet langs sjø fordelt på områder regulert til utbyggingsformål, påvirket og upåvirket areal.










| | |
|--|---|
| Områder regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen fra 1986 (Byggeområde, byggeområde for fritidsbustader og LNF-A) | 4263 dekar (4,263 km ²) |
| Områder (utover regulert areal) som er påvirket av utbygging (- 1985) | 4078 dekar (4,078 km ²) |
| Områder (utover regulert areal) som er påvirket av utbygging (1986 - 1995) | 82 dekar (0,082 km ²) |
| Områder (utover regulert areal) som er påvirket av utbygging (1996 - 2004) | 79 dekar (0,079 km ²) |
| Områder som er upåvirket av utbygging | 30554 dekar (30,554 km ²) |
| Totalt areal i 100-metersbeltet langs sjø | 39056 dekar (39, 056 km²) |

³ Arealene i tabellen har en feilmargin på om lag ± 1 dekar (0,001 km²). Dette skyldes kvaliteten på grunndataene (N50-data) og det at kommuneplanen fra 1986 er digitalisert fra papirutgave.

Kart 4: Utbygging i 100-metersbeltet langs sjø

(1985, 1995 og 2004)



- | | |
|--|---|
|  Påvirket areal 1985 |  Områder innen 100-metersbeltet som er regulert til utbyggingsformål |
|  Påvirket areal 1986 - 1995 |  Bygninger |
|  Påvirket areal 1996 - 2004 |  Vei |
|  Landareal |  Vann |
|  100-metersbeltet langs sjø | |

Kartene som er utarbeidet i forbindelse med oppgaven ligger vedlagt som pdf-filer på en cd. Kart 4 er noe detaljert, men det er mulig å gå inn i pdf-filen og for å studere de enkelte deler av kommunen nærmere.

I 1985 var det til sammen 5493 bygninger i kommunen. Av disse lå 1777, over 30 prosent, i 100-metersbeltet langs sjø. I periodene 1986 - 1995 og 1996 - 2004 ble henholdsvis 89 og 43 nye bygninger oppført i 100-metersbeltet (se tabell 8.2). Dette innebærer en økning av bygningsmassen på 5 prosent i perioden 1986 - 1995 og en ytterligere økning på 2,3 prosent i perioden 1996 - 2004.

Tabell 8.2. Bygningene i 100-metersbeltet langs sjø fordelt etter arealbrukskategori og tidspunkt for oppføring. Absolutte tall. Prosentfordeling i parentes.

| Arealbrukskategori | →1985 | 1986 - 1995 | 1996 - 2004 |
|---|--------------------|------------------|------------------|
| Byggeområde | 224 (12,6) | 25 (28,1) | 6 (14,0) |
| Byggeområde for fritidsboliger | 103 (5,8) | 7 (7,8) | 1 (2,3) |
| Landbruks-, natur- og friluftsområde hvor spredt boligbygging er tillatt (sone A) | 334 (18,8) | 12 (13,5) | 5 (11,6) |
| Antall bygninger innen områder regulert til utbyggingsformål | 661 (37,2) | 44 (49,4) | 12 (27,9) |
| Landbruks-, natur- og friluftsområde (sone B) - 'nei-område' | 14 (0,8) | 1 (1,2) | 0 (0,00) |
| Landbruks-, natur- og friluftsområde (sone C) - byggetiltak som er tilknyttet stedbunden næring kan tillates, men ikke i 100-metersbeltet langs sjø | 1096 (61,7) | 44 (49,4) | 31 (72,1) |
| Naturvernområde | 0 (0,0) | 0 (0,0) | 0 (0,0) |
| Friområde / badeplass | 6 (0,3) | 0 (0,0) | 0 (0,0) |
| Antall bygninger innen områder som ikke er regulert til utbyggingsformål | 1116 (62,8) | 45 (50,6) | 31 (72,1) |
| Totalt antall bygninger oppført i 100-metersbeltet langs sjø | 1777 (100) | 89 (100) | 43 (100) |

Tabell 8.2 viser bygningene i 100-metersbeltet langs sjø fordelt etter arealbrukskategori og tidspunkt for oppføring. Mens 37,2 prosent av bygningsmassen (661 bygninger) i 1985 lå i områder som ble regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen av 1986, lå 62,8 prosent (1116 bygninger) utenfor planlagte områder. I tiårene etter vedtakelsen av kommuneplanen i 1986 har byggingen i uregulerte områder fortsatt. 76 av 132 nye bygninger er oppført i uregulerte områder. Selv om det totalt sett ble oppført færre bygninger mellom 1996 og 2004 enn mellom 1986 og 1995, ble en større andel av bygningene oppført i uregulerte områder.

Om man sammenstiller funnene fra tabell 8.1 og 8.2, finner man at selv om en stor del av utbyggingen foregår i uregulerte områder, blir forholdsvis lite 'urørt' areal påvirket av utbygging. Dette tyder på at en stor del av de nye bygningene som oppføres, er plassert i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

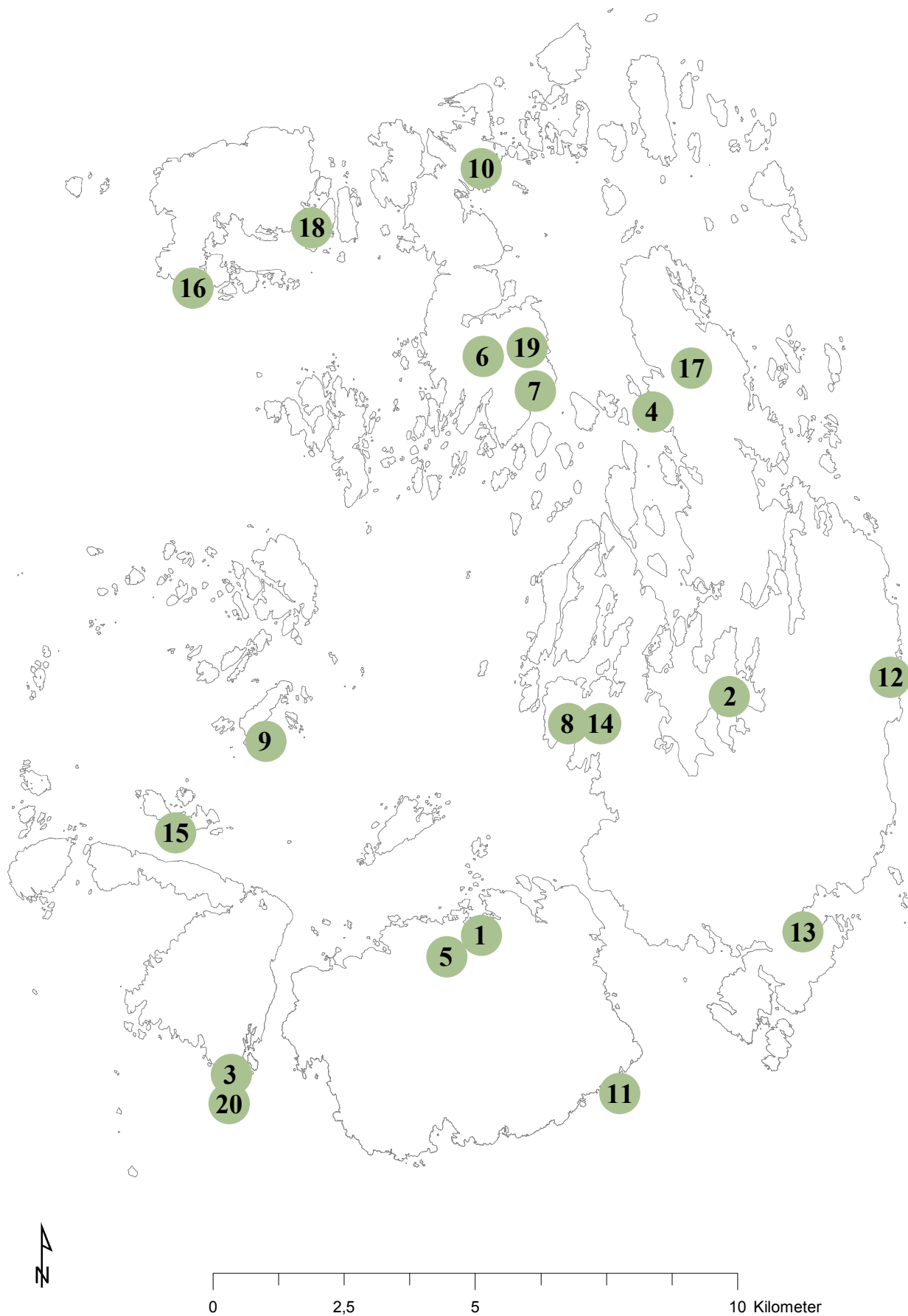
Jeg vil gjøre oppmerksom på at denne fremstillingen ikke gir et fullstendig bilde av privatiseringsgraden i 100-metersbeltet, jamfør begrensningene i forhold til GAB-registeret som jeg kommenterte i kapittel 5. GAB-registeret inneholder ikke data for bygninger som er mindre enn 15 m², noe som gjør at mindre naust og uthus kan falle utenfor. Andre typer tiltak i strandsonen, som oppføring av kaier og brygger, bygging av moloer og veier, faller også utenfor fremstillingen. GAB-registeret opplever videre et etterslep i innrapporteringen av byggesaker. Heller ikke den privatiseringen av strandsonen som foregår gjennom regulerings-planlegging omfattes i analysen.

8.3 Vurdering av landskapsestetikk og egnethet for friluftslivsaktivitet

I et utvalg på tyve dispensasjonssaker fra årene 2000, 2001 og 2002, har jeg dokumentert og vurdert de innvilgede tiltak i relasjon til friluftslivs- og estetikkhensynene bak Plbl. § 17-2. Terrenganalysen har tatt utgangspunkt i områdenes tilgjengelighet og deres funksjonelle og visuelle beskaffenhet (se avsnitt 5.6).

Planutvalget innvilget som nevnt dispensasjon til 97 tiltak i løpet av den aktuelle perioden, og utvalget utgjør dermed 20,6 prosent av saksuniverset. Sakene som er valgt ut er representative i forhold til dispensasjonsformål (naust, fritidsbolig, bolighus m.v.) Det er altså snakk om et kvoteutvalg (Hellevik, 1991). Saksutvalget er også representativt i forhold til beliggenhet i kommunen, se kart 5.

Kart 5: Saksutvalg for terrenganalyse



Saksutvalg fordelt etter dispensasjonsformål:

Naust

- Sak 1 - Dispensasjon til bygging av naust på Kalvanes, Selbjørn (2000).
- Sak 2 - Dispensasjon til bygging av naust på Søreide, Huftarøy (2000).
- Sak 3 - Dispensasjon til bygging av naust i Stolmavågen, Stolmen (2000).
- Sak 4 - Dispensasjon til bygging av naust i Hauglandsvågen, Huftarøy (2001).
- Sak 5 - Dispensasjon til bygging av naust i Veivågen, Selbjørn (2001).
- Sak 6 - Dispensasjon til bygging av naust i Torangsvågen, Hundvåko (2001).

Hyttenaust / utleienaust

- Sak 7 - Dispensasjon til påbygging av to naust, samt bruksendring fra naust til utleienaust, Austevollshella, Hundvåko (2000).

Fritidsbolig

- Sak 8 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig ved Nausthella, Huftarøy (2000).
- Sak 9 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Litlakalsøy (2000).
- Sak 10 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Skår, Hundvåko (2001).
- Sak 11 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig syd for Bekkjarvik, Selbjørn (2001).

Bolighus

- Sak 12 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Sandvikhamn, Huftarøy (2001).
- Sak 13 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Husavik, Huftarøy (2002).
- Sak 14 - Dispensasjon til bygging av bolighus på Hanøymyr, Huftarøy (2002).

Næringsbygg

- Sak 15 - Dispensasjon til bygging av lagerbygg og kai i tilknytning til eksisterende fiskeoppdrettsanlegg på Hevringen (2001).
- Sak 16 - Dispensasjon til bygging av lager og verksted på Kalve, Storekalsøy (2002).

Brygge

- Sak 17 - Dispensasjon til bygging av bryggeanlegg på Vasseidet, Huftarøy (2001).
- Sak 18 - Dispensasjon til bygging av to trebrygger på Kvaløy øst for Storekalsøy (2002).

Kaianlegg

- Sak 19 - Dispensasjon til oppføring av fiskerikai med tilkomstvei sør for Torangsvågen, Hundvåko (2002).

Fradeling

- Sak 20 - Dispensasjon til fradeling av en parsell i Stolmavågen, Stolmen (2000).

8.3.1 Naust



Figur 8.1. Sak 1 - Dispensasjon til bygging av naust på Kalvanes, Selbjørn (2000).

Naustet i sak 1 er oppført i en vik ytterst på Kalvanes. Det går en grusvei ned til viken og det er også en liten brygge der hvor man kan fortøye en båt. Viken må derfor regnes som tilgjengelig både fra land- og sjøsiden. Naustet ligger plassert ved en bratt helning og deler av konstruksjonen står ute i vannet. Med store steiner og mindre steinblokker tilsier strandens materialtype at viken er lite egnet for aktiviteter som bading og solbading. For turgåing vil det være mer naturlig å benytte den eksisterende grusveien, og ikke gå helt ned til vannkanten. Det er flere andre naust i området, og det innvilgede tiltaket bryter derfor ikke med landskapsbildet i viken. Naustet er oppført i tradisjonell byggeskikk, og plasseringen i landskapet gjør at tiltaket ikke virker unødig privatiserende.



Figur 8.2. Sak 2 - Dispensasjon til bygging av naust på Søreide, Huftarøy (2000).

I sak 2 ble det innvilget dispensasjon til oppføring av et naust på en eksisterende brygge ved Søreide. Det går en gresskledd sti ned til bryggen, men tilgjengeligheten fra landsiden er redusert på grunn av et bolighus- og hyttefelt ovenfor denne stien. For å komme til stien måtte man gå gjennom hagen til et av bolighusene. Dette må regnes som en kulturell barriere.

Det er ikke mulig å ta seg frem langs stranden nord eller syd for bryggen, da stranden i dette området heller bratt ned mot Heiamarkpollen. Det er også tettvekst skog i området rundt bryggen. Området må karakteriseres som et typisk kystlandskap i kommunen. I den grad bryggen har hatt verdi som friluftsområde, er dette som fiskeplass eller lignende. Det

er imidlertid lite sannsynlig at bryggen har blitt benyttet til dette formål på grunn av de kulturelle barrierene.

Før naustet ble endelig godkjent i Planutvalget ble det stilt krav om at de opprinnelige tegningene skulle endres slik at naustet fikk en mer tradisjonell utforming. Slik naustet fremstår i dag, er det likevel tvil om bygningen i realiteten er tenkt benyttet som naust eller hyttenaust. Naustet er oppført med et lite rom under mønet, og her er det satt inn vinduer. Tiltakets privatiserende virkning vil avhenge av hvordan bygningen tas i bruk. Det kunne med fordel vært stilt enda strengere krav til utforming.



Figur 8.3. Sak 3 - Dispensasjon til bygging av naust i Stolmavågen, Stolmen (2000).

I sak 3 ble det innvilget dispensasjon til ombygging av to brakker til naustformål syd i Stolmavågen. I dette området er terrenget tidligere planert i forbindelse med utbyggingen av en molo. Det går en grusvei bakenfor det oppførte naustet, og folk som går tur i området benytter denne veien. Veien og moloen knytter en liten øy til Stolmen, og på denne øya er det turstier og et lite fyr som er et populært utferdsmål. Det har ikke vært naturlig med ferdsel på selve nausttomten, eller langs stranden i dette området, da materialtypen består av store steinblokker som har blitt sprengt ut i forbindelse med planeringen.

Stolmavågen har en nordlig og en sydlig del, og det omtalte naustet er det eneste som er oppført i viken mot syd. Naustet medfører således ingen forringelse av det verneverdige naustmiljøet nord i Stolmavågen. Når det gjelder naustets utforming, er det også i denne saken et spørsmål om naustet i realiteten er tenkt benyttet som hyttenaust. Døren ned mot vannet er for smal til at man kan ta en båt inn i bygget, og naustet er også oppført med en veranda. Selv om tomten naustet er oppført på har dårlig funksjonell beskaffenhet, tilsier estetiske hensyn kombinert med områdets tilgjengelighet og hyppige bruk at søknaden om oppføring av naust burde vært avslått. Det burde eventuelt vært stilt strengere krav til utforming også i denne saken.



Figur 8.4. Sak 4 - Dispensasjon til bygging av naust i Hauglandsvågen, Huftarøy (2001).

I sak 4 ble det innvilget dispensasjon til oppføring av et naust i Hauglandsvågen, nord på Huftarøy. Hauglandsvågen er fra før en etablert naustvik, med flere eldre og nyere naust, båtbrygger og en molo. Som naustvik er området tilgjengelig både fra land- og sjøsiden. Naustet er oppført i en bratt helning, og delvis ut i sjø. Den funksjonelle beskaffenheten tilsier derfor at området er lite egnet til friluftsmål.

I vurderingen av hvorvidt estetiske hensyn burde talt for et avslag i denne saken, er naustets utforming av stor betydning. Naustet er oppført over to etasjer, og det ser ut som om toppetasjen er tenkt benyttet som hyttenaust. Vi ser at dette er en problemstilling som går igjen i flere av dispensasjonssakene som gjelder bygging av naust, og Planutvalget burde derfor i større grad ha stilt krav til utformingen i disse sakene.



Figur 8.5. Sak 5 - Dispensasjon til bygging av naust i Veivågen, Selbjørn (2001).

Naustet det er innvilget dispensasjon til i sak 5 er ennå ikke oppført. Det er tenkt plassert til høyre for de to naustene på bildene over. Med en grusvei er tilgjengeligheten til denne viken (Veivågen) sikret fra landsiden. Ved tidspunktet for befaring, var det en bom over denne veien, men man kunne fint komme seg ned til viken til fots. Det er også mulig å fortøye en båt ved en brygge inne i viken.

I sommermånedene er området et populært utferdsmål, i stor grad på grunn av badeplassen innerst i viken. Helningen ned mot vannet er slak, og vegetasjonsdekket består av gress og lyng. På odden hvor naustet er tenkt oppført er det noe mer knausete,

men det er likevel mulig å gå helt ned til strandkanten på nausttomten. Det ligger her en liten flytebrygge som vil fjernes i forbindelse med utbyggingen. Bakenfor naustene går det en sti utover odden.

Landskapet fremstår som harmonisk og vakkert, og en utbygging i dette området bør stille strenge krav til utforming. Om nauset oppføres i tradisjonell stil, vil den privatiserende virkningen bli minimal, i og med at det allerede er oppført to naust her, og at det planlagte nauset ikke kommer i direkte konflikt med badeplassen innerst i viken.



Figur 8.6. Sak 6 - Dispensasjon til bygging av naust i Torangsvågen, Hundvåko (2001).

I Torangsvågen på Hundvåko, hvor det i sak 6 er innvilget dispensasjon til bygging av et naust, er det fra før et etablert naust- og næringsmiljø. Ytterst i viken er det større fiskerikaier med industri- og lagerbygg i bakkant, og innerst i viken er det i hovedsak private naust. Nauset det er innvilget dispensasjon til var ikke oppført ved tidspunktet for befaringsplan, men det er grunn til å anta at det er tenkt oppført som et hyttenaust, i og med at de andre naustene i viken som er av nyere dato har en utforming som tilsier en slik bruk.

Selv om området er tilgjengelig både fra land- og sjøsiden, har det liten verdi som friluftsbillett. Det er utført store terrenginngrep i viken, så som utsprenninger og planeringer, og området har derfor lav estetisk verdi.

8.3.2 Hyttenaust



Figur 8.7. Sak 7 - Dispensasjon til påbygging av to naust, samt bruksendring fra naust til utleienaust, Austevollshella, Hundvåko (2000).

Utleienaustene det ble innvilget dispensasjon til i sak 7 ligger i umiddelbar nærhet til ferjekaaien på Austevollshella. Naustene er tilgjengelige både fra land- og sjøsiden. Arealbruken i området er variert; her finnes en dagligvarebutikk, eldre båtnaust, et lagerbygg og som nevnt ferjekaaien. Området kan ikke regnes som et friluftsområde, og dispensasjonen må derfor vurderes ut fra estetiske hensyn knyttet til naustenes utforming.

I denne saken er det avklart at bruksformålet skal være hyttenaust i og med at 'naustene' skal benyttes til utleieformål. Dette innebærer ikke at det ikke bør stilles krav til utformingen. Hyttenaustene var under oppføring ved befaring, og det gikk klart frem at det i liten grad ble tatt hensyn til tradisjonell byggeskikk.

8.3.3 Fritidsboliger



Figur 8.8. Sak 8 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig ved Nausthella, Huftarøy (2000).

I sak 8 ble det innvilget dispensasjon til bygging av en fritidsbolig innerst på Nausthella, sør i Busepollen. Fritidsboligen er delvis synlig fra en vik rundt 50 meter unna, og stien ned til denne viken går bare noen meter fra hytteveggen. Selv om det fremdeles er mulig å ta seg frem til viken, fungerer tiltaket delvis som en kulturell barriere fra landsiden. Det er grunn til å anta at tilgjengeligheten til viken fra landsiden var god før utbyggingen fant sted. Det er ikke lagt til rette for fortøying av båt inne i viken.

Strandens materialtype er små steiner og sand, og helningen er slik at det er mulig å gå langs viken. Stranden egner seg godt til aktiviteter som bading og solbading. Landskapet i området fremstår videre som vakkert og ryddig. Badeviken oppleves som 'idyllisk', og utbyggingen blir derfor også problematisk av estetiske hensyn.



Figur 8.9. Sak 9 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Litlakalsøy (2000).

Området hvor dispensasjon til bygging av fritidsbolig ble innvilget, ligger på en del av Litlakalsøy som verken er tilgjengelig fra sjø- eller landsiden. Terrenget rundt tomten heller forholdsvis bratt ned mot sjøen, og materialtypen på selve tomten består av store steinblokker etter en tidligere planering av området. Det er ikke mulig å ta seg frem langs denne strandstrekningen, og den funksjonelle beskaffenheten i området er derfor lav.

I og med at tomten per i dag ikke er tilgjengelig fra land- eller sjøsiden, vil oppføring av en fritidsbolig på denne tomten kreve at det bygges en brygge for å sikre eieren tilkomst. Dispensasjonen vil slik innebære en ytterligere privatisering av strandlinjen på Litlakalsøy. Med unntak av et mindre hyttefelt rett nord for tomten er strandstrekningen relativt urørt, og oppføringen av en fritidsbolig vil bli svært godt synlig fra sjøsiden. Estetiske hensyn taler derfor for at Planutvalget i denne saken burde avslått søknaden.

Planutvalgets dispensasjonsvedtak ble i denne saken opphevet etter påklage fra Fylkesmannen.



Figur 8.10. Sak 10 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig på Skår, Hundvåko (2001).

I sak 10 ble det innvilget dispensasjon til oppføring av en fritidsbolig på Skår, nord på Hundvåko. Området ligger langt fra bilvei, og tilgjengeligheten fra land er videre redusert på grunn av tettvekst lyng og einer. Det er ikke lagt opp til fortøying for båter, og området er derfor lite tilgjengelig også fra sjøsiden. I umiddelbar nærhet til området hvor fritidsboligen er oppført, er det et regulert friluftsområde hvor det er lagt til rette for båter.

Området er allerede privatisert med fritidsbebyggelse, og de øvrige hyttene i området fungerer som kulturelle barrierer for ferdselen. Den funksjonelle beskaffenheten er videre redusert på grunn av vegetasjonen i området. Landskapet kan karakteriseres som en relativt typisk kyststrekning i Austevoll kommune. Den aktuelle fritidsboligen er malt i nøytrale jordfarger, og den representerer ikke noe stilbrudd i forhold til de omliggende fritidsboligene. I denne saken mener jeg derfor at friluftslivs- og estetikkhensynet bak Plbl. § 17-2 er ivaretatt.



Figur 8.11. Sak 11 - Dispensasjon til bygging av fritidsbolig syd for Bekkjarvik, Selbjørn (2001).

Området hvor det er innvilget dispensasjon til oppføring av fritidsbolig i sak 11, er tilgjengelig med bilvei og sti fra landsiden. Selve tomten er imidlertid tettvokst med furu og einer. Helningen i området er svært bratt og tomten er derfor ikke tilgjengelig fra sjøsiden. Terrengformen innebærer også at området er lite egnet som friluftareal, da det ikke er mulig å ta seg ned til strandlinjen, eller gå langs stranden. Fritidsboligen skal oppføres bakenfor to eksisterende fritidsboliger, og tiltaket vil derfor ikke føre til at det gjøres inngrep i 'urørt' strandlinje.

8.3.4 Bolighus



Figur 8.12. Sak 12 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Sandvikhamn, Huftarøy (2001).

I sak 12 ble det innvilget dispensasjon til oppføring av et bolighus på et nes ved Sandvikhamn, øst på Huftarøy. Området er tilgjengelig med stier fra bilveien, og det er lett å ta seg frem til neset. Terrengtet på selve neset har imidlertid en bratt helning ned mot sjøen, og det er ikke mulig å gå langs stranden. Den funksjonelle beskaffenheten tilsier dermed at strandområdet er lite egnet for friluftsmål.

Ved tidspunktet for befaring var bolighuset ikke påbegynt oppført. Bygging av et bolighus på dette neset vil i høy grad virke privatiserende. Bruksformålet innebærer at man må regne med en viss funksjonell privatisering også av området rundt bygningen, i form av plen, hagemøbler eller lignende. Planutvalgets vedtak har ikke satt krav til plassering eller landskapstilpasning. Det er også uklart om tiltaket vil medføre terrenginngrep. Selv om strandområdet er lite egnet for friluftaktivitet, vil oppføring av et bolighus på dette neset være svært synlig fra sjøsiden. Området er ikke privatisert med bebyggelse fra før.



Figur 8.13. Sak 13 - Dispensasjon til bygging av bolighus ved Husavik, Huftarøy (2002).

Området hvor det i sak 13 er innvilget dispensasjon til oppføring av bolighus er ikke tilgjengelig fra sjøsiden. Terrenget i området er svært bratt, og det er ikke mulig å gå langs stranden. Tomten er dekket av tett vegetasjon, og det er ingen stier i området. Fra landsiden kan man kun nå området ved å gå over tomten til et annet bolighus. Både kulturelle og naturlige terrengbarrierer gjør dermed området uegnet for friluftaktivitet.

Husavik er allerede privatisert med bolighus, naust og ferjekai. Tiltaket vil således ikke medføre en ytterligere privatisering av strandlinjen.



Figur 8.14. Sak 14 - Dispensasjon til bygging av bolighus på Hanøymyr, Huftarøy (2002).

Parsellen som boligen i sak 14 skal oppføres på, er trukket godt opp på land. Den ligger delvis innenfor og delvis utenfor 100-metersbeltet. Boligtomten er verken tilgjengelig fra sjø- eller landsiden. Strandlinjen nedenfor er allerede privatisert med et større

bryggeanlegg og (foreløpig) seks hyttenaust, og mot landsiden ligger flere andre bolighus som kulturelle barrierer. Boligen vil falle inn i et allerede eksisterende boligområde.

Terrenget er kupert og dekket av tett vegetasjon i form av lyng, einer og furu. Det er ingen stier i området, og det er derfor lite egnet for aktiviteter som turgåing og lignende. Tomten ligger plassert slik at boligen vil være lite synlig fra sjøen. I denne saken taler derfor verken friluftsf- eller estetikkhensyn for at dispensasjonen burde vært avslått i Planutvalget.

8.3.5 Næringsbygg



Figur 8.15. Sak 15 - Dispensasjon til bygging av lagerbygg og kai i tilknytning til eksisterende fiskeoppdrettsanlegg på Hevringen (2001).

På Hevringen er det en liten brygge hvor det er mulig å legge til med båt. Det er imidlertid vanskelig å ta seg frem til den aktuelle tomten fra denne bryggen. Øya er knausete og det er ingen stier som letter tilgjengeligheten. Selve tomten er sprengt ut og planert i forbindelse med bygging av en molo. På grunn av dette er materialtypen i området store steinblokker, og området er ikke egnet for friluftaktivitet.

Planutvalgets dispensasjonsvedtak ble i denne saken opphevet etter påklage fra Fylkesmannen. Klagen tok utgangspunkt i betraktninger om tiltakets betydning for landskapsbildet i området. Etter befaringen må jeg si meg enig med Fylkesmannen i at oppføring av et lagerbygg på denne tomten, ville fått uheldige virkninger for landskapsbildet. Øya er ikke utbygd fra før, og et lagerbygg ville blitt svært godt synlig fra sjøsiden og fra husene på naboøya Hevrøy.



Figur 8.16. Sak 16 - Dispensasjon til bygging av lager og verksted på Kalve, Storekalsøy (2002).

Naustet med lager og verksted som er oppført på Kalve i sak 16, ligger rett ved en bilvei og på en eksisterende brygge. Området er således tilgjengelig både fra land- og sjøsiden. Terrengets helning er svak, og det er ikke behov for stier for å gå langs stranden i området rundt bryggen. Det blir likevel ikke naturlig å se på dette som et friluftsområde, i og med at arealet som ligger mellom bilveien og sjøen er veldig lite.

Området hvor bygningen er oppført er allerede privatisert med spredt bolig- og naustbebyggelse. Bygningen har en unødig privatiserende effekt på området ved at den fremstår som et hyttenaust mer enn et næringsbygg. Bygningen kunne med fordel hatt en utforming mer i tråd med byggeskikken for tradisjonelle naust.

8.3.6 Brygger



Figur 8.17. Sak 17 - Dispensasjon til bygging av bryggeanlegg på Vasseidet, Huftarøy (2001).

I sak 17 ble det innvilget dispensasjon til oppføring av en brygge for fritidsbåter i Vasseidet på Huftarøy. Vasseidet er fra før en etablert småbåthavn, med flere brygger og naust. Området er tilgjengelig med bilvei fra landsiden, og naturlig nok er også tilgjengeligheten fra sjøsiden sikret. Området er tidligere planert, og strandlinjen er dekket med løsmasser fra denne planeringen. Før utbyggingen av bryggene har det ikke vært mulig å nå helt ned til vannkanten. Områdets funksjonelle beskaffenhet var derfor lav. Bryggen er oppført nord i Vasseidet og kommer ikke i konflikt med den eldre naustbebyggelsen i viken. Bryggen er forholdsvis stor, men den er lav og derfor lite dominerende i terrenget. Estetikkensynet er slik ivaretatt i denne saken.



Figur 8.18. Sak 18 - Dispensasjon til bygging av to trebrygger på Kvaløy øst for Storekalsøy (2002).

De to bryggene som det er gitt dispensasjon til i sak 18, skal oppføres på hver sin side av en molo som ligger i forkant av et nyere rorbummiljø. Området, som ligger rett nord for Bakkasund, fremstår som svært privatisert. Området har parkeringsmuligheter, og bryggene er tenkt benyttet til båter for besøkende. Det går klart frem at dette ikke er å regne som et friluftsområde. Bryggene vil skjule steinmassene som er benyttet i moloen, og vil slik bidra til at områdets estetiske uttrykk heves.

8.3.7 Kaianlegg



Figur 8.19. Sak 19 - Dispensasjon til oppføring av fiskerikai med tilkomstvei sør for Torangsvågen, Hundvåko (2002).

Før fiskerikaien og tilkomstveien ble bygget var området verken tilgjengelig fra land- eller sjøsiden. Det er ingen stier i området og lyng- og buskvegetasjonen er tett. Terrenget heller forholdsvis bratt ned mot sjøen og det har ikke vært mulig å bevege seg langs stranden. Rett nord for fiskerikaien ligger et område (Tangsneset) som i kommuneplanen er regulert til friluftsmål. Det er derfor ikke naturlig at området det er innvilget dispensasjon i har blitt benyttet til friluftaktivitet før utbyggingen.

Tiltakene innebærer store terrenginngrep, og er godt synlige fra sjøen. Kaien og tilkomstveien faller utenfor de områdene som allerede er privatisert i Torangsvågen: det er 'urørt' strandlinje som berøres av dispensasjonen. Tiltakenes størrelsesorden tatt i betraktning, burde denne saken blitt utsatt i påvente av den nye kommuneplanen. Såpass store inngrep bør vurderes i en plansammenheng og ikke gjennom dispensasjon.

Planutvalgets dispensasjonsvedtak i denne saken ble påklaget av Fylkesmannen, men klagen ble trukket mot at friområdet nord for tomten ble opprettholdt i den nye kommuneplanen.

8.3.8 Fradeling



Figur 8.20. Sak 20 - Dispensasjon til fradeling av en parsell i Stolmavågen, Stolmen (2000).

Parsellen det er innvilget dispensasjon til fradeling av i sak 20, ligger om lag hundre meter syd for naustet som ble oppført i sak 3. Parsellen ligger altså syd i Stolmavågen. De samme betraktninger om tilgjengelighet og funksjonell beskaffenhet gjelder i denne saken.

Dispensasjonen ble i denne saken begrunnet med at den ville forenkle et arveoppgjør. Det presiseres i vedtaket at om det skal bygges noe på denne parsellen, krever dette en ny dispensasjon fra bygge- og deleforbudet. Slik vedtaket står i dag, har eieren av parsellen ikke adgang til å bygge noe på tomten.

Tabell 8.3 og 8.4 gir en oppsummering av funnene fra terrengeanalysen. Til tretten av områdene hvor det var innvilget dispensasjon var tilgjengeligheten god. Til de resterende syv var tilgjengeligheten dårlig. Disse områdene var derfor ikke aktuelle som rekreasjonsområder. Kun to områder hadde en funksjonell beskaffenhet som tilsa at de var egnet til friluftslivs- og rekreasjonsaktiviteter. Langt de fleste områdene var vanskelige eller umulig å ta seg frem i. Dette hadde gjerne sammenheng med terreng- og vegetasjonsforhold.

Når det gjelder hensynet til landskapsestetikk eller visuell beskaffenhet, har jeg i tabell 8.3 primært kommentert om området allerede var bebygget eller om strandlinjen var upåvirket. Sekundært har jeg karakterisert landskapet som 'typisk' eller 'vakkert' kystlandskap. Elleve tiltak ble innvilget i områder som allerede var påvirket av utbygging. For de resterende ni sakene mener jeg to av områdene må karakteriseres som vakre kyststrekninger.

Tabell 8.3. Funnene fra terrengeanalysen.

| Dispensasjonsformål | Sak | Tilgjengelighet - god eller dårlig | Funksjonell beskaffenhet - egnet eller uegnet for friluftsliv og rekreasjon | Visuell beskaffenhet - allerede utbygget område? - eventuelt: vakkert eller typisk kystlandskap? |
|---------------------------------|------------|--|---|---|
| Naust | 1 | god | uegnet | allerede utbygget |
| | 2 | dårlig | uegnet | typisk kystlandskap |
| | 3 | god | uegnet | typisk kystlandskap |
| | 4 | god | uegnet | allerede utbygget |
| | 5 | god | egnet | vakkert kystlandskap |
| | 6 | god | uegnet | allerede utbygget |
| Hyttenaust / utleienaust | 7 | god | uegnet | allerede utbygget |
| Fritidsbolig | 8 | god | egnet | vakkert kystlandskap |
| | 9 | dårlig | uegnet | typisk kystlandskap |
| | 10 | dårlig | uegnet | allerede utbygget |
| | 11 | god | uegnet | allerede utbygget |
| Bolighus | 12 | god | uegnet | typisk kystlandskap |
| | 13 | dårlig | uegnet | allerede utbygget |
| | 14 | dårlig | uegnet | allerede utbygget |
| Næringsbygg | 15 | dårlig | uegnet | typisk kystlandskap |
| | 16 | god | uegnet | allerede utbygget |
| Brygge | 17 | god | uegnet | allerede utbygget |
| | 18 | god | uegnet | allerede utbygget |
| Kaianlegg | 19 | dårlig | uegnet | typisk kystlandskap |
| Fradeling | 20 | god | uegnet | typisk kystlandskap |

Tabell 8.4. Oppsummering av funnene fra terrengeanalysen.

| | |
|---|----|
| Antall lokaliteter som skårer bra på 3 faktorer | 2 |
| Antall lokaliteter som skårer bra på 2 faktorer | 0 |
| Antall lokaliteter som skårer bra på 1 faktor | 11 |
| Antall lokaliteter som ikke skårer bra på noen faktorer | 7 |

Tabell 8.4 understreker at dispensasjonene i de tyve utvalgte sakene, i liten grad berører områder med allmenne interesser. I denne oppsummeringen er kategoriene “typisk kystlandskap” og “allerede utbygget” slått sammen. Kun to av lokalitetene (sak 5 og sak 8) var av verdi for allmennheten på grunn av sin tilgjengelighet, funksjonelle og visuelle beskaffenheter.

Selv om det gis dispensasjon i et område som allerede er påvirket av utbygging, eller som må karakteriseres som et typisk kystlandskap, behøver ikke dispensasjonen være uproblematisk i estetisk forstand. Tiltakenes utforming og plassering i terrenget er også av betydning for om estetikkhensynet kan sies å være ivaretatt. Terrengeanalysen viste at i flere av naustesakene (sak 2, 3 og 4) tydet utformingen på at bygningene var tenkt benyttet som fritidsboliger. I sak 5 og 6 var naustene ennå ikke oppført, og sakspapirene inneholdt heller ikke tegninger som viste hvordan de var tenkt utformet.

Estetikkhensynet vil heller ikke være ivaretatt om tiltakene blir svært synlige fra sjøsiden eller om de medfører sjenerende terrengeinngrep. Slike betraktninger var av betydning da Fylkesmannen påklagde Planutvalgets vedtak i sak 9 (fritidsbolig på Litlakalsøy), sak 15 (lagerbygg og kai på Hevringen) og sak 19 (fiskerikai med tilkomstvei sør for Torangsvågen). I sak 12 hvor det ble innvilget dispensasjon til oppføring av et bolighus på et nes ved Sandvikhamn, var det ikke satt krav til boligens plassering. Det er derfor vanskelig å si om tiltaket vil bli synlig fra sjøsiden.

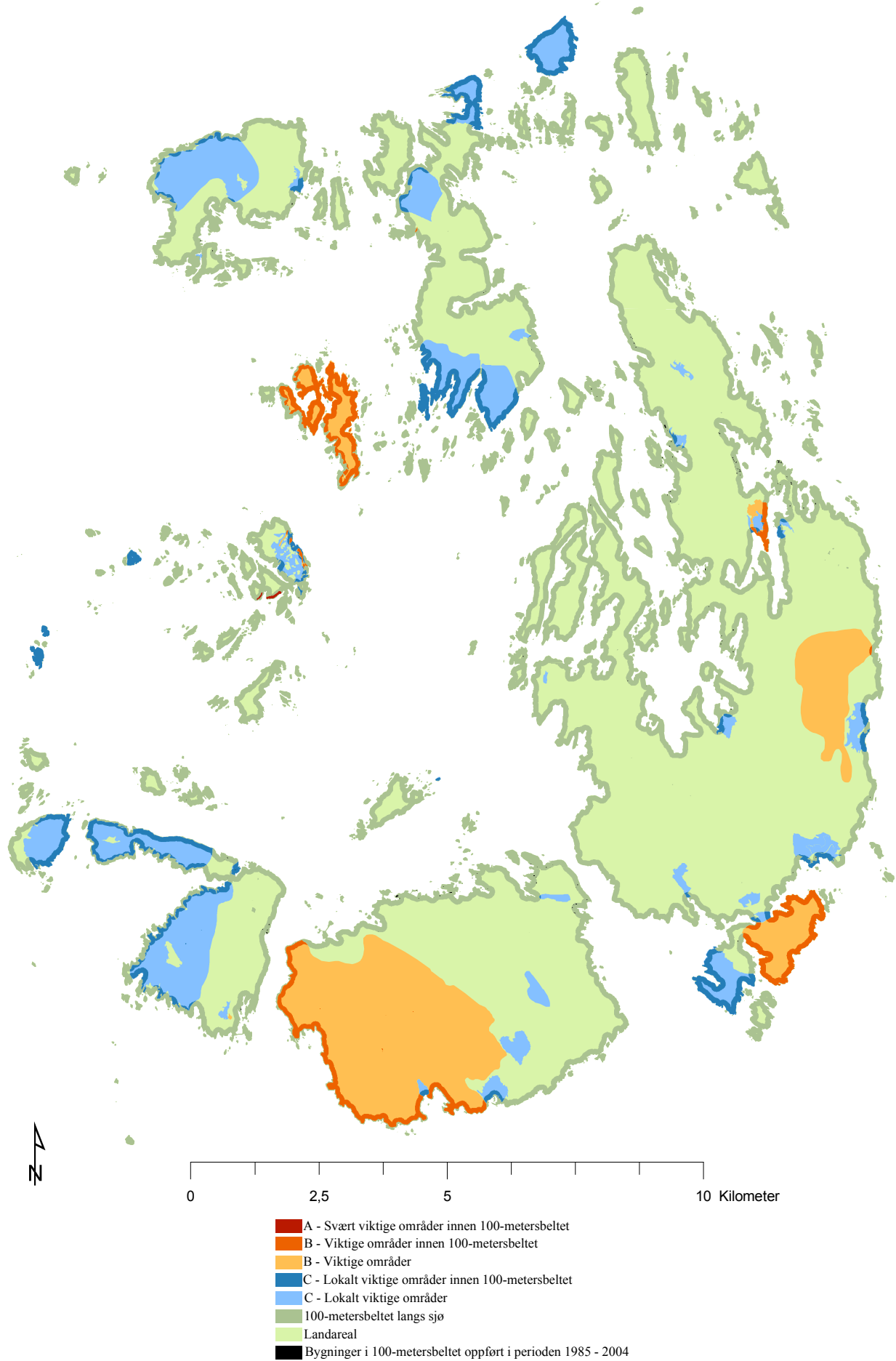
8.4 Hensynet til det biologiske mangfold

Kart 6 viser områder innen 100-metersbeltet av betydning for det biologiske mangfold. På Møkster er en liten del av strandsonen av nasjonal betydning for det biologiske mangfold, mens andre kyststrekninger i kommunen har regional eller lokal betydning. Av bygningene som har blitt oppført i uregulerte områder i 100-metersbeltet langs sjø etter 1985, falt 4 i områder som betegnes som lokalt viktige for det biologiske mangfold etter NNIs kartlegging.

Analysen viser at områder av betydning for det biologiske mangfold ikke er under press i strandsonen i Austevoll. Men det faktum at få bygninger oppføres i disse områdene, er ikke nødvendigvis et tegn på at Planutvalget har en bevisst målsetting om å ta vare på det biologiske mangfold. Det er mulig at få har søkt om dispensasjon i disse områdene fordi det er mer attraktivt å oppføre bygg i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Vi har allerede sett at langt de fleste utbyggingene i kommunen skjer som fortettinger.

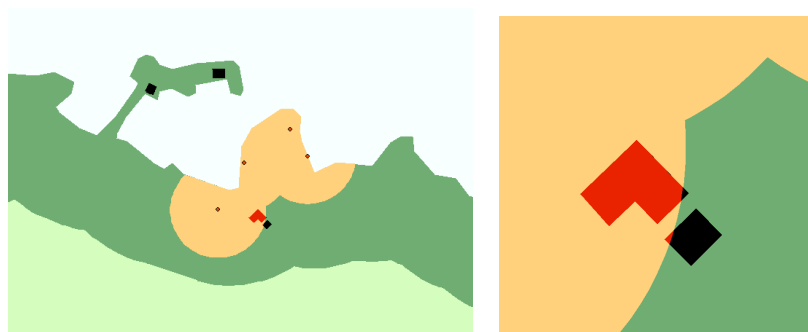
Kart 6: Kartlegging av biologisk mangfold

(Kilde: NNI, 2003)



8.5 Kulturarvhensynet

Av bygninger som er oppført i 100-metersbeltet langs sjø på øya Selbjørn etter 1985, faller 9 bygg nærmere enn 50 meter fra et fornminne eller kulturminne. Figur 8.21 viser to av disse bygningene. Det er verdt å merke seg at lokale topografiske forhold kan innebære at ikke alle disse bygningene nødvendigvis vil stå i direkte konflikt med forn- og kulturminnene. Og selv om en bygning er synlig fra et kulturminne, for eksempel ved at det bygges et nyere naust i en gammel naustvik, kan kulturarvhensynet også ivaretas ved at det tas hensyn til tradisjonell byggeskikk.



Figur 8.21. Utsnitt fra GIS-analyse om ivaretagelsen av kulturarvhensyn.

I årene 2000, 2001 og 2002 uttalte Hordaland Fylkeskommune seg i 26 byggesaker fra Austevoll hvor kulturminneinteresser var inne i bildet. Av høringsuttalelsene går det frem at minst 19 av disse sakene gjaldt søknad om utbygging i 100-metersbeltet langs sjø. I 12 av dispensasjonssakene kom Fylkeskommunen med innsigelse grunnet kulturminnehensyn. En del av disse sakene ble også frarådet delvis på grunn av ønsket om at kommunene i Hordaland skal forvalte sine arealer på bakgrunn av planlegging fremfor gjennom dispensasjoner.

Det har vært vanskelig å fastslå hvor mange av sakene som Fylkesmannen hadde innvendinger til som faktisk ble vedtatt av Planutvalget. Men som jeg var inne på i kapittel 7, uttalte både politikere og saksbehandlere i Austevoll kommune at de syntes representanter fra Fylkeskommunen var flinke til å komme på befaring før de uttalte seg i dispensasjonssaker, og at høringsuttalelsene derfor var spesifikke og konkrete. Fylkesmannens merknader ble på grunn av dette oftere inkludert i den endelige dispensasjonsavveiningen.

8.6 Konklusjon

Utbyggingen i 100-metersbeltet kan ses i lys av Planutvalgets lovtolkning og rettsanvendelse, som igjen er formet av den lokale strandsonediskurs. I dette kapittelet har jeg forsøkt å gi et bilde av de materielle konsekvensene som følger av Austevoll kommunes dispensasjonspraksis.

Når det gjelder grad av privatisering i 100-metersbeltet langs sjø, viste GIS-analysen i avsnitt 8.2 at nye områder tilsvarende 82 dekar (0,082 km²) og 79 dekar (0,079 km²) var blitt påvirket av utbygging i periodene 1986 - 1995 og 1996 - 2004. Hele 30554 dekar (30,554 km²) står igjen som upåvirket areal. Om man sammenstiller disse funnene med oversikten over bygningene i 100-metersbeltet fordelt etter arealbrukskategori og tidspunkt for oppføring, ser man at selv om flere bygninger oppføres i LNF-C-områder enn i områder regulert til bruksformål, foregår byggingen stort sett i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Analysen tyder altså ikke på at det foregår en storstilt nedbygging av urørt strandlinje i Austevoll.

I terrengeanalysen (avsnitt 8.3) ble tyve dispensasjonssaker fra årene 2000 til 2002 vurdert i relasjon til friluftslivs- og estetikkhensynet bak Plbl § 17-2. Analysen viste at kun to av dispensasjonene lå i lokaliteter som var egnet som rekreasjonsområder ut fra betraktninger om områdenes tilgjengelighet, funksjonelle og visuelle beskaffenhet. I enkelte saker talte imidlertid estetiske hensyn for at dispensasjonssøknaden burde vært avslått. Særlig i sakene hvor det var innvilget dispensasjon til bygging av naust, kunne Planutvalget med fordel ha stilt strengere krav til bygningenes utforming.

Det er vanskeligere å si noe om i hvilken grad Planutvalget har tatt hensyn til kulturminner og det biologisk mangfold gjennom sin dispensasjonspraksis. Det som er klart er at få bygninger etter 1985 har blitt oppført i områder som etter NNIs kartlegging er av betydning for det biologiske mangfold, og at Fylkeskommunen kom med innsigelser til kommunen i 12 dispensasjonssaker grunnet kulturminnehensyn.

Både GIS-analysen og terrengeanalysen viser at mye av den utbyggingen som følger av kommunens dispensasjonspraksis, forekommer i områder som allerede er privatisert. Kommunen kunne unngått sitt 'versting'-stempel i strandsonesaker dersom større områder hadde vært regulert til utbyggingsformål i kommuneplanen fra 1986. Analysen vitner om at kommunens svake planleggingstradisjon kanskje er en større utfordring for kommunen enn selve dispensasjonspraksisen. Det høye antallet dispensasjoner kan ses som et symptom på kommunens generelle planproblem.

Kapittel 9: Strandvernets stilling i Austevoll kommune

Lokale myndigheter i flere kommuner i Hordaland blir fremstilt som mer eller mindre 'verstinger' fordi de innvilger et høyt antall søknader om dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet ved sjø. Statlige myndigheter hevder at kommunene ignorerer lovtekst så vel som politiske direktiver. Mitt utgangspunkt for denne oppgaven var et ønske om å nyansere debatten om dispensasjonspraksisen i 100-metersbeltet ved å studere den kommunale siden av diskursen. Gjennom tre ulike problemstillinger har jeg kartlagt posisjonen til Austevoll kommune i denne diskursen, og de materielle konsekvensene som følger av deres dispensasjonspraksis.

Problemstilling 1 innebar en legalitetskontroll av Planutvalgets dispensasjonsvedtak. Gjennom å analysere dispensasjonsvedtakenes begrunnelser i relasjon til de legislative hensynene bak Plbl. § 17-2, har jeg forsøkt å gi svar på om Planutvalgets rettsanvendelse faller innenfor gjeldende rett, eller om de legger til grunn en feilaktig tolkning av vilkåret om "særlige grunner" i sin saksbehandling. Under problemstilling 2 har jeg studert de diskursive strategiene som tas i bruk av de kommunale aktørene for å legitimere egen dispensasjonspraksis. Formålet har her vært å undersøke om det foregår en maktkamp mellom aktørene i kommunen og aktørene på statlig og fylkeskommunalt nivå når det gjelder tolkningen og bruken av Plbl. § 7 i strandsonesaker. Gir det mening å snakke om at de kommunale aktørene argumenterer innen en motdiskurs? Til slutt har jeg under problemstilling 3 gjort rede for hvilke implikasjoner Planutvalgets dispensasjonspraksis har hatt for arealutnyttelsen i 100-metersbeltet. I analysen har jeg forsøkt å gi svar på om det har foregått en storstilt nedbygging av strandarealene i kommunen, og om utbyggingen truer ivaretagelsen av hensynene til friluftsliv og rekreasjon, landskapsestetikk, biologisk mangfold og kulturarv. Målet har vært å bidra til en økt forståelse av hvordan strandvernet fungerer i en kystkommune i Hordaland. Har kommunen urettmessig fått et 'versting'-stempel? Eller viser analysen at det tross alt er fornuft i det kommunen gjør?

Legalitetskontrollen viste at de fleste av dispensasjonsvedtakene truffet i perioden 2000 til 2002 var begrunnet med en endret vurdering av arealbruk i forhold til gjeldende plan, at tiltaket ville fungere som en fortetting av allerede utbygd område, eller lignende. Dette er begrunnelser som ligger innenfor det vurderingstemaet loven legger opp til. I en mindre del av dispensasjonsvedtakene hadde Planutvalget også begrunnet dispensasjoner ut fra rene hensiktsmessighetshensyn eller hensyn som har sin bakgrunn i kommunale målsettinger, for eksempel hensyn knyttet til næringsliv og bosetting. Dette er ikke å

regne som ”særlige grunner” for å innvilge dispensasjon. Vedtakene viser at Planutvalget tar i bruk den tilgjengelige jurisdiksjon for å ivareta horisontale samordningshensyn.

Selv om hoveddelen av dispensasjonsvedtakene kunne forsvares ut fra gjeldende rett, hadde kommunen i denne perioden et problem knyttet til *omfanget* av dispensasjonspraksisen. Det høye antall saker hvor Planutvalget i Austevoll kommune innvilger dispensasjon fra Plbl. § 17-2, kommer i strid med den planstyrte forvaltning av strandarealene som blir forutsatt av Fylkesmannen og av Fylkeskommunen gjennom Fylkesdelplan for kystsona i Hordaland.

De kommunale aktørene tar i bruk flere diskursive strategier for å legitimere egen dispensasjonspraksis. Austevoll representeres som en *unntakskommune*, hvor Fylkesmannen må akseptere en videre bruk av Plbl. § 7 grunnet næringsmessige, kulturelle og fysisk-materielle forhold. Aktørenes rasjonalitet er tydelig kontekstuel forankret. Betydningen av lokalkunnskap fremheves som en forutsetning for å treffe fornuftige vedtak i dispensasjonssaker. Folk som ’kjenner kommunen’ vil være bedre egnet til å forvalte 100-metersbeltet på en måte som er rimelig overfor kommunens innbyggere. Fylkesmannen ytrer seg i form av prinsipielle standardformuleringer som at ”nasjonale og regionale verdier kan verte råka”, og kritiseres for ikke å ta i betraktning sakenes realiteter. Fylkesmannen er kontekstuel blind og representeres derfor som *rigid* og *prinsipiell*. Vi får her en variant av konflikten mellom vertikal og horisontal samordning. Statlig, instrumentell implementering av et sektorhensyn møter motstand fra en lokalpolitisk verdirasjonalitet som har som målsetting å samordne ulike sektorhensyn.

Hvilke følger har så Planutvalgets dispensasjonspraksis hatt for arealutnyttelsen i 100-metersbeltet? GIS-analysen over påvirket areal viste at i periodene 1986 - 1995 og 1996 - 2004 ble nye områder tilsvarende 82 og 79 dekar påvirket av utbygging. Hele 30554 dekar sto igjen som upåvirket areal. Oversikten over bygningene i 100-metersbeltet fordelt etter arealbrukskategori og tidspunkt for oppføring (tabell 8.2), viste at selv om det totalt sett ble oppført færre bygninger mellom 1996 og 2004 enn mellom 1986 og 1995, ble en større andel av bygningene oppført i uregulerte områder. Den kvantitative analysen tyder på at ny utbygging stort sett foregår i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at Planutvalgets utstrakte bruk av dispensasjonsadgangen medfører en storstilt nedbygging av urørt strandlinje i Austevoll.

Bare to av de tyve lokalitetene som ble undersøkt i terrengeanalysen, var egnet som friluftareal etter vurderinger av områdenes tilgjengelighet, funksjonelle og visuelle beskaffenhet. Det er altså ikke de mest verdifulle strandområdene som blir bygget ut.

Imidlertid viste flere av dispensasjonssakene at Planutvalget med fordel kunne stilt strengere krav til bygningenes utforming og plassering i landskapet for å ivareta hensynet til landskapsestetikk.

Er Austevoll en representativ kystkommune i Hordaland? Med andre ord; kan mine funn bidra til en økt forståelse av konflikten om forvaltningen av 100-metersbeltet utover Austevolls kommunegrenser? De diskursive strategiene jeg registrerte blant de kommunale aktørene i Austevoll kommune, samsvarer i stor grad med strategiene Åshild Dyrdal avdekket gjennom sin undersøkelse av dispensasjonspraksisen i Fjell kommune (2005). Fremstillingen ville bli ytterligere styrket om komparative undersøkelser hadde blitt utført i flere kommuner, gjerne også i andre deler av landet.

Hvilke konklusjoner kan man så trekke om strandvernets stilling i Austevoll kommune? Det generelle forbudet mot bygging og deling i 100-metersbeltet langs sjø er vanskelig å følge konsekvent i en kommune hvor mye av den eksisterende bebyggelsen er trukket ned mot strandlinjen, og hvor en stor del av næringsvirksomheten er tilknyttet sjø. Mange dispensasjoner har blitt innvilget som en følge av at Planutvalget ser det som ufornuftig å avslå en dispensasjonssøknad ut fra konkrete arealbruksvurderinger. Dispensasjonspraksisen innebærer ikke nødvendigvis at kommunen mangler kontroll over forvaltningen av sine strandområder. Oppgaven har vist at det kan være grunn for å nyansere statlige myndigheters ensidige kritikk av lokalforvaltningens dispensasjonspraksis. Legalitetskontrollen og analysen av de kommunale aktørenes diskursive praksis er med på å klargjøre den kommunale posisjonen i diskursen om 100-metersbeltet. Min analyse avdekker at konflikten om forvaltningen av 100-metersbeltet ikke utelukkende handler om kommunal trassighet, men at den langt på vei er et resultat av et mer grunnleggende planleggingsproblem.

Denne undersøkelsen er begrenset til dispensasjoner fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet ved sjø i områder som ikke er regulert til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. For å skape et helhetlig bilde av strandvernets stilling i Austevoll, ville det derfor vært ønskelig om oppfølgende studier hadde tatt for seg kommunens reguleringspraksis i strandområdene.

Også Sverige har bestemmelser som begrenser utbyggingen i strandområder. Her er imidlertid lovverket differensiert i den forstand at forvaltningsområdene er graderte i forhold til byggepress. Byggeforbudet er strengt i områdene rundt Stockholm, Göteborg og Malmö, mens det er svakere i Norrland. I og med at det ikke er noen tilsvarende gradering etter norsk regelverk, innvilges det flere dispensasjoner i

områder hvor byggeforbudet har en svakere legitimitet. Videre forskning bør vurdere hvorvidt en universell regel er fornuftig, eller om befolkningsmessige, næringsmessige, kulturelle og fysisk-materielle ulikheter bør tilsi et differensiert regelverk også i Norge. Med dagens regelverk, bør statlige myndigheter akseptere at håndhevelsen til en viss grad vil variere fra kommune til kommune ut fra den samfunnsmessige kontekst.

REFERANSER

Litteratur

- Amdam, J. og Veggeland, N. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bennett, R., Elvestad, S. og Sundheim, L. 1980. *Nærmiljø - Fritid - Rekreasjon*. Geografisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Bennett, R. 1979. *Rekreasjonsplanlegging og forskning*. Geografisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Bruun, M. 1996. *Landskapsbildet i norsk naturforvaltning*. Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole, Ås.
- Dunn, K. 2000. *Interviewing*. I Hay, I. *Qualitative research methods in human geography*. Oxford University Press.
- Dyrdal, Å. 2005. *Kommunal dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet. Ein studie av Fjell kommune*. Upublisert hovedfagsoppgave. Institutt for Geografi, Universitetet i Bergen.
- Fiske, J. 1991. *Introduction to communication studies*. Kapittel 3 i "Communication, meaning and sign". Routledge, London.
- Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and Power. Democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Fossåskaret, E., Fuglestad O. L. og Aase T. H. 1997. *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hajer, M. A. 1995. *The Politics of Environmental Discourses. Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press, Oxford.
- Hanssen, B. L. 1998. *Values, ideology and power relations in cultural landscape evaluations*. Dr. Polit. avhandling. Institutt for Geografi, Universitetet i Bergen.
- Hanssen, B. L. 2000. *A critical analysis of objective criteria and methods in conflict and land-use mapping*. Norsk geografisk tidsskrift vol. 54: 22-28.
- Hellevik, O. 1991. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. (5. utgave). Universitetsforlaget, Oslo.
- Holt-Jensen, A. 1999. *Geography: history and concepts: a students's guide*. Sage Publications, London.
- Jørgensen, M. W. og Phillips, L. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.
- Neumann, I. B. 2001. *Mening materialitet og makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Peet, R. 1998. *Modern Geographical Thought*. Blackwell Publishers Inc., Massachusetts, USA.
- Schaanning, E. 1997. *Vitenskap som skapt viten. Foucault og historisk praksis*. Spartacus

- Forlag, Oslo.
- Storey, D. 2001. *Territory: The claiming of space*. Prentice Hall, London, UK.
- Thrift, N., 1983. *On the determination of social action in space and time*. I "Environment and Planning D: Society and Space".

Lovgivning

- Kongeriget Norges Grundlov, 17 mai. 1814.
- Lov om friluftslivet, 28 juni. Nr. 16. 1957.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 10 februar. 1967.
- Plan- og bygningslov, 14 juni. Nr. 77. 1985.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 25. september. Nr. 107. 1992.

Juridisk litteratur og lovkommentarer

- Backer, I. L. 1999. *Innføring i naturressurs- og miljørett* (3rd edition), ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Bernt, J. F. og Doublet D. R. 1999. *Juss, samfunn og rettsanvendelse. En introduksjon til rettsvitenskapen* (2. utgave). Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Bernt, J. F. og Doublet D. R. 1998. *Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Bernt, J. F., Overå, O. og Hove, H. 2002. *Kommunalrett*. 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Eckhoff, T. og Helgesen, J. E. 2001. *Rettskildelære*. 5. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Frihagen, A. 1991. *Forvaltningsrett – bind 1*. Forlaget A. Frihagen A/S, Oslo.
- Frihagen, A. 1988. *Plan- og bygningsloven - bind 2*. Forlaget A. Frihagen A/S, Oslo.
- Innjord, F. 1996. *Hva er "vakkert"? - Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk*. Jussens venner - hefte 3: 1996. Universitetsforlaget, Oslo.
- Mathiesen, T., 2001. *Retten i samfunnet. En innføring i retts sosiologi*. Pax Forlag, AS, Oslo.
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A., 2000. *Plan- og bygningsrett*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Petersen, H. 1991. *Ret i et polycentrisk og økologisk perspektiv*. Tidsskriftet Retfærd.
- Røhnebæk, Ø. 1995. *Miljø og jus - oversikt over norsk miljørett med innføring i jus og forvaltningsrett*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Uggerud, K., 1994. *Plan- og bygningsloven § 7 - Dispensasjonsavveiningen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Zahle, H., 1986. *Polycentri i retskildelæren*. I Samfunn, Rett, Rettfærdighet - Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag. Tano forlag, Oslo.

Offentlige dokumenter og rapporter

- Aust-Agder Fylkeskommune, 1999. *Kystsonesprosjektet i Aust-Agder*.
- Direktoratet for naturforvaltning, 1999. Håndbok 13. *Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold*.
- Direktoratet for Naturforvaltning, 2002. Håndbok 20. *Juss i strandsonen*.
- Hordaland Fylkeskommune, 2001. *Fylkesdelplan for kystsona i Hordaland (2001 - 2004)*.
- Kommuneplan for Austevoll kommune, 1986.
- Kommuneplan for Austevoll kommune, 2003.
- Miljøverndepartementet, T-17/76 - Rundskriv til den tidligere strandplanloven
- Miljøverndepartementet, 1999. *Skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen / 100-metersbeltet. Brev til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner* (11. november 1999).
- Miljøverndepartementet, 2002. *Skjerping av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene. Brev til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner* (08. mars 2002).
- NIBR-notat 2000:131. Tennøy, A. *Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen*.
- NIJOS-rapport, 10/2004. *Landskapstyper langs kyst og fjord i Hordaland*.
- Norsk Natur Informasjon - NNI, 2003. *Kartlegging og verdisetting av naturtyper i Austevoll kommune, Hordaland i 2002*.
- NOU 1982:13 *Forenklinger i bygningsloven*.
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
Planlovutvalgets første delutredning.
- Ombudsmannens Årsmeldinger, 1997.
- Ot.prp. nr. 56 (1984-85)
- Rt. 1970 s. 67: *Sauholmendommen / Strandlovdommen*
- St.meld. nr. 43 (1998-1999) *Vern og bruk av kystsona*
- St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk*

Nettsteder

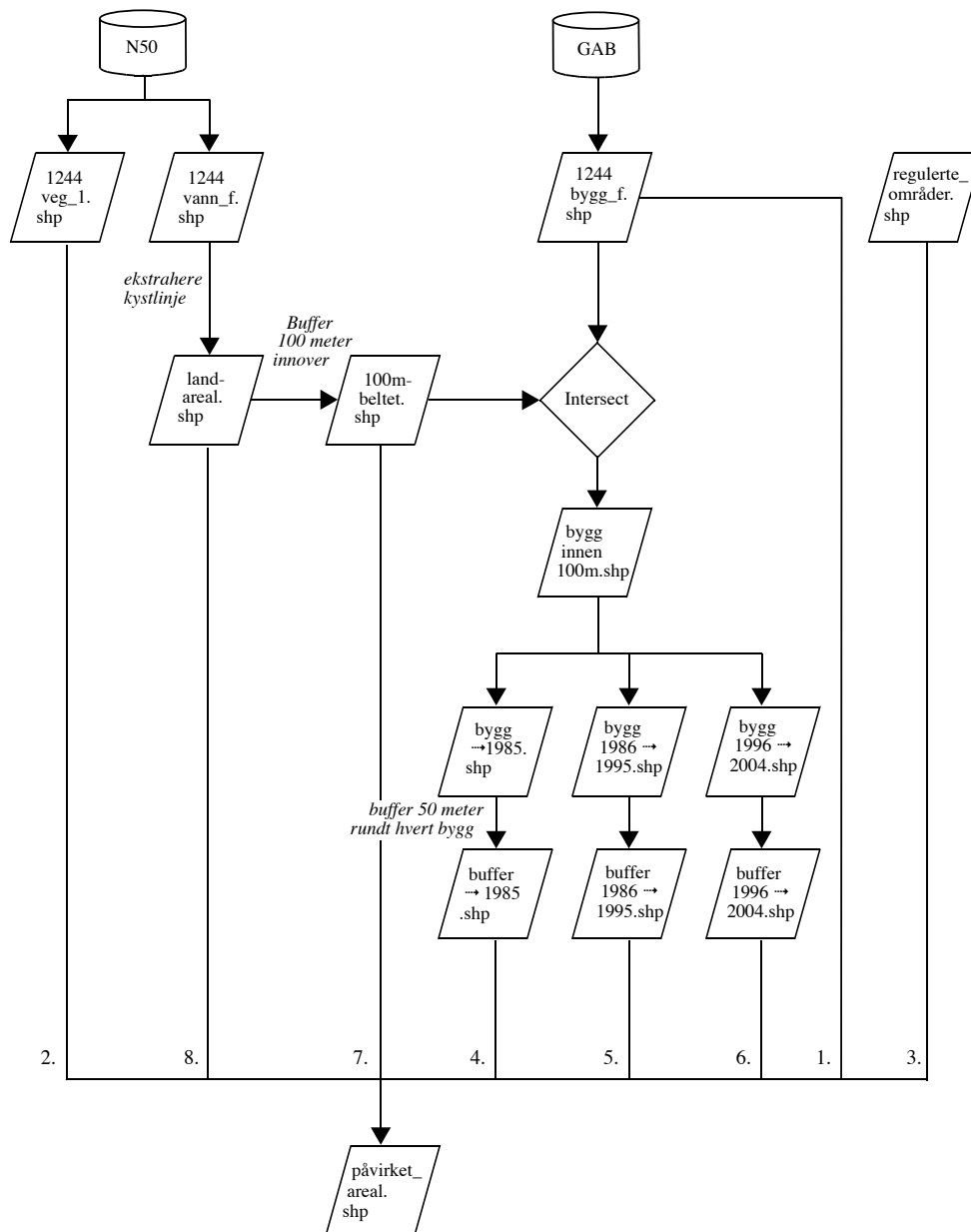
<http://odin.dep.no/md/planlegging/aktuelt/arkiv/022041-260004/index-dok000-b-n-a.html>

Avisartikler

Dagens Næringsliv, 12. januar 2004. *Strandhugg i vest*.

VEDLEGG

Flyttdiagram for utarbeiding av kart 4 - Utbygging i 100-metersbeltet langs sjø



Nummereringen indikerer rekkefølgen på kartlagene i den endelige kartfremstillingen. Kart nr. 8 ligger nederst, nr. 7 nest nederst og så videre. Dette er spesielt viktig i forhold til kartlag 4, 5 og 6, i og med at jeg bare er interessert i å vise hvor mye *nytt* areal som påvirkes i de ulike perioder.

